



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

**“ANÁLISIS DE LA EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE LA FUNCIÓN  
TRANSFERIDA 49 I: “PREVENCIÓN Y CONTROL DE RIESGOS Y DAÑOS  
DE EMERGENCIAS Y DESASTRES”; EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE  
GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, EN LAS DIRECCIONES DE SALUD  
DE LIMA DURANTE EL AÑO 2012”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTOR

**Katherine Nidia Gonzáles Calienes**

ASESOR

**Magíster Marcela Chueca Márquez**

LIMA – PERÚ

2015

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| ÍNDICE DE FIGURAS .....  | 3  |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS .....   | 3  |
| ÍNDICE DE ANEXOS .....   | 4  |
| RESUMEN EJECUTIVO.....   | 5  |
| INTRODUCCIÓN.....  | 6  |
| CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....                              | 7  |
| CAPITULO II. JUSTIFICACION.....  | 10 |
| CAPITULO III. OBJETIVOS.....   | 12 |
| CAPITULO IV. DEFINICION DE VARIABLES E INDICADORES.....                  | 13 |
| CAPITULO V. MARCO TEORICO REFERENCIAL.....                               | 17 |
| CAPITULO VI. METODOLOGIA.....  | 30 |
| CAPITULO VII. PRESENTACION, ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS..... | 33 |
| CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....                       | 57 |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 72 |
| ANEXOS.....  | 76 |

## INDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura N° 5.1: Índice de Gestión de Riesgo en Latinoamérica 1985-2000.....   | 18 |
| Figura N° 5.2: Índice de Gestión de Riesgo en Latinoamérica 1990-2008.....   | 18 |
| Figura N° 5.3: Grado de Ejercicio de las Funciones Transferidas referidas a Gestión de Riesgo de Desastres en Salud..... | 20 |

## INDICE DE GRAFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico N° 7.1:Frecuencia de Emergencias en el Departamento de Lima entre el 2008 al 2012.....   | 33 |
| Gráfico N° 7.2: Total de Heridos y Fallecidos ocasionados por Emergencias en el Departamento de Lima entre el 2008 al 2012.....  | 34 |
| Gráfico N° 7.3: Tasa de morbilidad y mortalidad por 100, 000 hab por Emergencias en el Departamento de Lima entre el 2008 al 2012.....   | 35 |
| Gráfico N° 7.4: Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud año 2012.....   | 36 |
| Gráfico N° 7.5: Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud II Lima Sur y Redes de Salud año 2012.....  | 37 |
| Gráfico N° 7.6: Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud V Lima Ciudad y Redes de Salud año 2012.....  | 38 |
| Gráfico N° 7.7: Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud IV Lima Este y Redes de Salud año 2012.....   | 38 |
| Gráfico N° 7.8: Comunicación entre Directivos y Trabajadores de su Institución para la gestión frente a Emergencias y Desastres, ello incluye la escucha y la conversación mutuas para la mejora de las acciones en dicho aspecto..... | 40 |
| Gráfico N° 7.9: Hace presentaciones públicas con los Directivos de su Institución u otras Instituciones, en el desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres.....   | 41 |
| Gráfico N° 7.10: Determina, obtiene y organiza los recursos necesarios para realizar la tarea a través de cuadros de necesidades.....  | 43 |
| Ver Gráfico N° 7.11: Desarrolla e implementa proyectos en Gestión del Riesgo de Desastres en su ejecutora.....   | 44 |

|  |    |
|--|----|
| Ver Gráfico N° 7.12: Entiende la información presupuestal relacionada al Programa 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres.....     | 45 |
| Ver Gráfico N° 7.13: Cuenta con el personal apropiado para el equipo, tomando en cuenta el valor de sus ideas y las habilidades técnicas .....                         | 46 |
| Ver Gráfico N° 7.14: Cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencias implementado con personal y equipamiento.....  | 47 |
| Ver Gráfico N° 7.15: El PEI de su Institución incorpora la Gestión del Riesgo de Desastres.....  | 48 |
| Ver Gráfico N° 7.16: Ud. conoce el concepto Gestión del Riesgo de Desastres.....   | 50 |
| Ver Gráfico N° 7.17: Con qué frecuencia lo operativiza.....  | 51 |
| Ver Gráfico N° 7.18: El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra dentro del Plan Estratégico de su Institución.....                                    | 52 |
| Ver Gráfico N° 7.19: El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra dentro del Plan Estratégico de su Institución.....                                    | 53 |
| Ver Gráfico N° 7.20: El personal que desarrolla el tema de gestión del riesgo de desastres, se encuentra dentro de la estructura organizacional de la Institución..... | 53 |
| Ver Gráfico N° 7.21: Según su consideración, la política de Gestión del riesgo de desastres atiende a los problemas y necesidades de la población.....                 | 54 |
| Ver Gráfico N° 7.22: Conoce si existe algún programa presupuestal que aborde dicha problemática.....   | 55 |
| Ver Gráfico N° 7.23: Conoce si existe algún programa presupuestal que aborde dicha problemática.....   | 56 |

## INDICE DE ANEXOS

|   |    |
|---|----|
| ANEXO N° 1: Glosario de Términos.....       | 76 |
| ANEXO N° 2: Tabla de Columna vertebral..... | 82 |
| ANEXO N° 3: Modelo de entrevista.....       | 84 |

## RESUMEN EJECUTIVO

El Perú es un país multiamenaza, en el cual los peligros de origen natural como las bajas temperaturas, lluvias, inundaciones, Fenómeno El Niño, deslizamientos entre los principales causan eventos recurrentes y en algunos casos intensivos que afectan a la población y sus medios de vida.

“La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social”<sup>1</sup>, que tiene como finalidad disminuir los riesgos y daños producto de los desastres y cuya implementación requiere su transversalización e inclusión en las acciones del Estado en todos los niveles de gobierno, la misma que ha sido institucionalizada a través de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Sistema que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros del Estado Peruano (PCM).

El Sector Salud, como parte del SINAGERD, cuenta con una importante red administrativa y ejecutora que permite brindar atención de salud a la población, habiendo transferido desde el año 2008, las funciones y facultades en materia de salud para la prevención y control de emergencias y desastres (función 49i), la misma que de acuerdo a los reportes de la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud ha tenido un desempeño de medio a bajo. Asimismo, las asistencias técnicas a los niveles regionales, no han priorizado asesorías en acciones de soporte que permitan darle a los coordinadores regionales las herramientas necesarias para ejercer dicha función.

Por lo tanto, se plantea que el desempeño en el ejercicio de la función 49i transferida desde el año 2008, no es la adecuada en los componentes de soporte, siendo necesario valorar las capacidades de gestión, en el marco de las dimensiones y competencias de la administración y la gerencia social en los coordinadores de los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, ejecución del gasto y la valorización y priorización por la Alta Dirección de las Direcciones de Salud.

Los resultados del estudio permiten conocer que existen deficiencias en las dimensiones de comunicación, planeamiento y administración y competencia en el trabajo en el ámbito de la Gerencia Social; así como insuficiente reorientación del presupuesto en base a resultados en los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres de las Direcciones de Salud. De la misma manera el grado valoración y priorización por la Alta Dirección es considerado insuficiente para la ejecución de la Política en Gestión del Riesgo de Desastres.

En dicho contexto, la presente tesis brinda como propuesta correctiva el desarrollo de un Programa de capacidades en gestión pública y financiera para la gestión del riesgo de desastres en el sector salud, que permita a los Coordinadores de los Centros de Prevención y Control de Emergencias y desastres mejorar sus capacidades en las dimensiones de la gerencia social que permita una adecuada ejecución de la Política en Gestión del Riesgo de Desastres.

---

<sup>1</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463), de fecha 9.2 2011, Lima, Perú.

## INTRODUCCIÓN

“La Gestión del riesgo de Desastres es un proceso social”<sup>2</sup>, que tiene como finalidad disminuir los riesgos y daños producto de los desastres y cuya implementación requiere su transversalización e inclusión en las acciones del Estado en todos los niveles de gobierno, la misma que ha sido institucionalizada a través de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Sistema que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros del Estado Peruano (PCM), durante el año 2011.

Durante el año 2008, el Ministerio de Salud transfirió la función de prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres, que permita ejecutar dichas acciones a través de sus unidades ejecutoras.

En el presente trabajo se plantea que el desempeño en el ejercicio de la función 49i transferida desde el año 2008, no es la adecuada en los componentes de soporte, siendo necesario valorar las capacidades de gestión, en el marco de las dimensiones y competencias de la administración y la gerencia social en los coordinadores de los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, gestión del presupuesto y la valorización y priorización por la Alta Dirección de las Direcciones de Salud, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Salud. De la misma manera, no se registra información específica sobre estudios que reflejen esta realidad, a nivel nacional o a nivel regional.

El capítulo I, del presente trabajo nos permitirá conocer el planteamiento del problema, los objetivos de estudio y las variables que se abordarán en la presente tesis.

El capítulo II, el diseño de la investigación, correspondiente a la forma de investigación, las unidades de análisis y las fuentes de información principalmente.

El Capítulo III, nos permitirá conocer el marco normativo, teórico y el contexto en el cual se desarrollo la presente investigación, para lo cual se ha consolidado la base teórica y normativa que permita brindar el sustento necesario.

El Capítulo IV, presenta los resultados del estudio en base a las fuentes de información utilizadas, así como las principales conclusiones y recomendaciones en el marco de los objetivos de estudio y la propuesta correctiva respectiva.

---

<sup>2</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463) de fecha 9.2.2011, Lima, Perú.

## CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“El Perú es clasificado como un país con zonas de múltiples peligros, dentro de los cuales las heladas, inundaciones, lluvias intensas y sismos causan con mayor frecuencia daños a la salud y a los medios de vida de la población más pobre del país”<sup>3</sup>.

“La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social”<sup>4</sup>, que tiene como finalidad disminuir los riesgos y daños producto de los desastres y cuya implementación requiere su transversalización e inclusión en las acciones del Estado en todos los niveles de gobierno, la misma que ha sido institucionalizada a través de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Sistema que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros del Estado Peruano (PCM).

El Sector Salud, como parte del SINAGERD, cuenta con una importante red administrativa y ejecutora que permite brindar atención de salud a la población, habiendo transferido desde el 2008, las funciones y facultades en materia de salud para la prevención y control de emergencias y desastres (función 49i), la misma que de acuerdo a los reportes de la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud ha tenido un desempeño de medio a bajo. Asimismo, las asistencias técnicas a los niveles regionales, no han priorizado asesorías en acciones de soporte que permitan darle a los coordinadores regionales las herramientas necesarias para ejercer dicha función.

De acuerdo a los informes realizados por la Oficina General de Defensa Nacional del Ministerio de Salud, existe insuficiente personal y equipos destinados para la operativización de la prevención y reducción de desastres, de la misma manera, los presupuestos asignados al proceso de transferencia a los Gobiernos Regionales son

---

<sup>3</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Final: “Diseño del Programa Presupuestal Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados”. Lima 27 de julio 2010.

<sup>4</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463) de fecha 9.2.2011, Lima, Perú.

asignados de manera reducida a las áreas funcionales que coordinan el tema, llegando a porcentajes de 40% a 50% del proyectado<sup>5</sup>. Dichos Centros se encuentran en la mayoría de las regiones como áreas funcionales, es decir, no son áreas orgánicas, lo que en muchos casos no permite priorizar sus funciones para la implementación de la gestión del riesgo de desastres. Esto refleja que las competencias administrativas y de gerencia social podrían tener alguna relación con la escasa ejecución de las funciones y facultades transferidas para la reducción y respuesta frente a emergencias y desastres y de lo que debe ejecutarse en el marco de la nueva Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Dicho aspecto escasamente estudiado, requiere su abordaje para una adecuada intervención por el Estado.

En materia de Salud, el Informe del desempeño de las Funciones Transferida 49i, de Lima, presentan serias debilidades en lo referente a la conducción, coordinación, ejecución, organización y evaluación oportuna y eficaz de planes, estrategias y acciones para la prevención y control de emergencias, colocándose en un nivel medio.

Por lo tanto, se plantea que el desempeño en el ejercicio de la función 49i transferida desde el año 2008, no es la adecuada en los componentes de soporte, siendo necesario valorar las capacidades de gestión, en el marco de las dimensiones y competencias de la administración y la gerencia social de los coordinadores de los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, gestión del gasto público y la valorización y priorización por la Alta Dirección de las Direcciones de Salud, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Cabe resaltar, que la incorporación de los Programas Presupuestales en la lógica de resultados como instrumento del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, permite contar con un indicador específico para la valoración de las capacidades de gestión presupuestal de dichos Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres.

Por todo esto definimos como pregunta general: ¿Por qué la Direcciones de Salud de Lima no son eficaces en la ejecución de la función transferida 49 i: "Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de

---

<sup>5</sup> Ministerio de Salud. Informe Monitoreo, Evaluación del desempeño de la Descentralización. Lima 2009.



riesgos y daños de emergencias y desastres” en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres?



## CAPITULO II. JUSTIFICACIÓN

La evolución de las emergencias en el Perú por eventos meteorológicos durante el periodo 2003-2010, evidencia que existe una tendencia incremental de su presentación, sin que se haya registrado un Fenómeno El Niño durante el período estudiado; con un promedio entre 6000 y 7000 sucesos durante los últimos cinco años. Por otro lado, en el periodo 2006-2010 la mitad de las emergencias se deben a eventos meteorológicos y solo el 2% a eventos geológicos (sismos), pero en la incidencia de mortalidad los eventos geológicos son más letales con un 36% de participación (los eventos meteorológicos están en segundo orden con 17%)<sup>6</sup>.

Considerándose la información presentada, y el impacto de los desastres en la población y medios de vida a nivel nacional, se han propuesto varios métodos basados en indicadores y otras variables para la evaluación de la vulnerabilidad y del riesgo de desastres. Las contribuciones de muchos autores entre ellos Cardona et al. (2003), Word Bank (2004) y Carreño et al (2005, 2006), entre otros, han intentado medir aspectos relacionados con la vulnerabilidad y el riesgo utilizando indicadores cuantitativos o cualitativos, de acuerdo a ello se ha propuesto el Índice de Gestión de Riesgo, tomando en cuenta cuatro políticas públicas, cada una compuesta por seis indicadores que caracterizan el desempeño de la gestión en el país: el índice de identificación del riesgo, el índice de reducción del riesgo, el índice de manejo de desastres y el índice de gobernabilidad y protección financiera, cuya evaluación en la región de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y Perú, muestra que el Perú fue valorado con un nivel de desempeño medio, en comparación de otros países en relación a la práctica de la gestión de riesgos, a pesar de ello la efectividad de su accionar todavía es baja. Esto sugiere que se requieren esfuerzos considerables para promover una gestión de riesgos efectiva y sostenible, incluso en los países más avanzados. En una medición posterior por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el año 2009, se evidencia que el índice de Gestión de riesgos no se ha

---

<sup>6</sup> Registros de Información del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD). Instituto Nacional de Defensa Civil.

incrementado de manera significativa, encontrándose entre los países con menor desempeño.

De lo descrito, el importante impacto que tienen los eventos adversos en la mortalidad, morbilidad de la población y sus medios de vida, especialmente en Lima, altamente vulnerable ante sismos y otros eventos, describe la importancia del adecuado estudio de estos aspectos de la Gerencia Social, que permita tener una mirada integral y lograr acciones por parte del Estado que mejoren el ejercicio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Salud. Asimismo, los indicadores Latinoamericanos para intentar medirla de manera indirecta, son todavía muy globales y no nos permiten tener un mayor conocimiento sobre los factores que inciden en esa mayor o menor gestión del riesgo de desastres, especialmente en algo tan concreto como un sector del Estado Peruano y sus capacidades de gestión y administración en relación a las políticas específicas que el país viene implementando.

Es por ello, que el presente estudio permitirá conocer y mejorar el desempeño en la Función 49i en las Direcciones de Salud y sus respectivas redes, y servirá como una referencia para otras Direcciones de Salud en el País, donde el Ministerio de Salud cuenta con Coordinadores de Emergencias y Desastres.

Además permitirá relacionar las dimensiones de la gestión y características de la Gerencia Social a la ejecución de funciones de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres por los Coordinadores de Emergencias y Desastres y la adecuada calidad del gasto de los presupuestos transferidos, que son tan importantes para gestionar procesos sociales; así como explorar la priorización y valoración de la política de Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las Direcciones de Salud.

## CAPITULO III. OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo General

Analizar la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i, "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en la Direcciones de Salud de Lima y sus respectivas redes en el año 2012, para proponer medidas dirigidas a mejorar el desempeño de los Coordinadores de Emergencias y Desastres y la priorización en dicha materia por la Alta Dirección de las Direcciones de Salud.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- a. Conocer los resultados de la gestión institucional y presupuestal en materia de prevención y control de emergencias y desastres.
- b. Determinar las capacidades de gestión de los coordinadores de emergencias y desastres en las Direcciones de Salud de Lima y sus redes durante el año 2012.
- c. Conocer la valoración y priorización de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las Direcciones de Salud de Lima y sus redes durante el año 2012.

## CAPÍTULO IV. DEFINICIÓN DE VARIABLES E INDICADORES

### Definición de las variables

Las variables que se analizan en el presente estudio son:

- La eficacia en la ejecución de la función transferida 49i, relacionada a la reducción de los riesgos y daños a la salud de las personas frente a emergencias y desastres de la zona en estudio.
- La Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, descrita como el “conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”<sup>7</sup>.
- Las capacidades de gestión, mediante el cual la institución mejora y desarrolla sistemáticamente sus conocimientos, habilidades en las dimensiones de las competencias de gestión en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos. Se consideran como dimensiones para la gestión eficaz a la “comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, globalización, para el manejo personal”.<sup>8</sup>

“**Competencia en la Comunicación**, es la capacidad de transferir e intercambiar con eficiencia información que lleva a un entendimiento entre usted y otros. Debido a que la administración implica lograr que se haga el trabajo por medio de otras personas, la competencia en la comunicación es esencial para un desempeño gerencial efectivo e incluye: comunicación informal, comunicación formal y negociación.

---

<sup>7</sup> Decreto Supremo de la Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, (Mayo. 26, 2011).

<sup>8</sup> Hellriegel, Don y otros. En Administración, Un enfoque basado en Competencias. México: Thompson, pp 4-27. 2005

**Planeación y Administración**, implica decidir cuáles tareas necesitan hacerse, determinar cómo pueden hacerse, asignar recursos para permitir que se hagan y luego vigilar el progreso para asegurar que se realizan. Incluye:

- Recopilación de información, análisis y solución de problemas
- Planeación y organización de proyectos
- Administración del tiempo, y
- Administración presupuestal y financiera.

**Trabajo en Equipo**, realizar tareas a través de grupos pequeños de personas que son responsables en forma colectiva y cuyo trabajo requiere coordinación es la competencia en el trabajo en equipo.

**Acción Estratégica**, entender la misión y valores generales de la organización y asegurar que las acciones de los empleados corresponden con ellos define la competencia en la acción estratégica.

**Gestión del entorno**, llevar a cabo el trabajo gerencial de una organización basándose en los recursos humanos, financieros, de información y materiales de múltiples organizaciones; así como en el manejo de la empresa por los cambios que puedan ocasionar en la situación de la empresa.

**Manejo Personal**, tomar la responsabilidad por su vida en el trabajo y más allá, incluye la integridad y conducta ética, impulso personal y resistencia, equilibrar los asuntos laborales y la vida personal y conciencia de sí mismo<sup>9</sup>.

- **Coordinadores de emergencias y Desastres**, es el personal que dirige las áreas orgánicas o funcionales encargadas de implementar la función de Prevención y control de emergencias y desastres en las Direcciones/Gerencias regionales de Salud.
- **Direcciones de Salud** Es el órgano que por alta delegación del Ministerio de Salud ejerce la autoridad en salud.

---

<sup>9</sup> Hellriegel, Don y otros. En *Administración, Un enfoque basado en Competencias*. México: Thompson, pp 4-27. 2005

- **Valoración de la Gestión del Riesgo de Desastres**, corresponde a conocer la visión de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres por las autoridades de salud del nivel regional, es decir si ella responde a una política pública de calidad (Atiende la demanda de la población o lo que quiere la gente; la traducción de esas demandas en programas, proyectos y actividades por los gerentes sociales; su efectividad, comparándola con los servicios que presta el sector privado).
- **Priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres**, se define como una política priorizada aquella política en la agenda de la alta Dirección de la DIRESA y evidenciada en la planificación y organización de la institución.
- **Alta Dirección**, es el órgano de la conducción de la Dirección Regional de Salud, que tiene como función principal ejercer la autoridad de salud en el ámbito regional.
  - **Gestión del gasto público**, está referida al adecuado ejercicio de los siguientes aspectos: ejecución del gasto, asignación presupuestal.
  - **Presupuesto transferido de la función 49i del año 2011**, corresponde al presupuesto programado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del nivel central para la función 49i correspondiente.
  - **Presupuesto por Resultados 2012**, corresponde al presupuesto asignado para el 2012 para las funciones y productos relacionados a la reducción y atención del riesgo frente a emergencias y desastres (Programa Presupuestal 0068)

De ellos, los indicadores que se han considerado para el presente estudio, se encuentran:

- ✓ Tasa de mortalidad bruta frente a emergencias y desastres según Zona de estudio 2011
- ✓ Tasa de morbilidad bruta frente a emergencias y Desastres según Zona de estudio 2011
- ✓ Nivel (Ninguna, Escasa Alguna, Óptima capacidad) de capacidad de Comunicación de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.
- ✓ Nivel de capacidad de planificación y administración de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.

- ✓ Nivel de capacidad de trabajo en equipo de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.
- ✓ Nivel de capacidad de acción estratégica de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.
- ✓ Nivel de capacidad de gestión del entorno de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.
- ✓ Nivel de capacidad de manejo de personal de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.
- ✓ Grado (Ninguno, Bajo, Medio, Alto) de valoración de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS de Lima.
- ✓ Grado de priorización de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS de Lima (Escala Cualitativa)
- ✓ Porcentaje de ejecución del gasto público del presupuesto en el PP 0068 del año 2011 según DISAS de Lima.
- ✓ Porcentaje de presupuesto programado a redes de salud prioritarias según redes priorizadas.



## Capítulo V. Marco Teórico Referencial

### 5.1 CONTEXTO

El Perú es clasificado con zonas de múltiples peligros, los mismos que son descritos en los mapas de riesgo desarrollados por la Comisión Multisectorial de Reducción del Riesgo de Desastres en el 2004. Al analizar la frecuencia de desastres por tipo en el Perú, los fenómenos meteorológicos y oceanográficos: las heladas, inundaciones, lluvias intensas y vendavales son los más frecuentes, mientras que para los de geodinámica interna y externa, los más frecuentes son los sismos y los colapsos de viviendas, respectivamente. Con respecto al impacto de los eventos naturales, los fenómenos que generan mayores emergencias y mayores daños son los de tipo meteorológico (heladas, inundaciones y lluvias intensas) y de geodinámica interna (sismos) <sup>10</sup>.

Considerándose la información presentada, y el impacto de los desastres en la población y medios de vida a nivel nacional, se han propuesto varios métodos basados en indicadores y otras variables para la evaluación de la vulnerabilidad y del riesgo de desastres. Las contribuciones de muchos autores entre ellos Cardona et al. (2003), Word Bank (2004) y Carreño et al (2005, 2006), entre otros, han intentado medir aspectos relacionados con la vulnerabilidad y el riesgo utilizando indicadores cuantitativos o cualitativos. "En estos estudios, la vulnerabilidad o el riesgo de desastre ha sido evaluado desde diferentes puntos de vista, usando técnicas que son claramente similares en su metodología"<sup>11</sup>, de acuerdo a ello se propuso el Índice de Gestión de Riesgo, tomando en cuenta cuatro políticas públicas, cada una compuesta por seis indicadores que caracterizan el desempeño de la gestión en el país: el índice de identificación del riesgo, el índice de reducción del riesgo, el índice de manejo de desastres y el índice de gobernabilidad y protección financiera.

La gestión de riesgos se evaluó en la región de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y Perú, a través del índice de gestión de riesgos. La figura 5.1 muestra

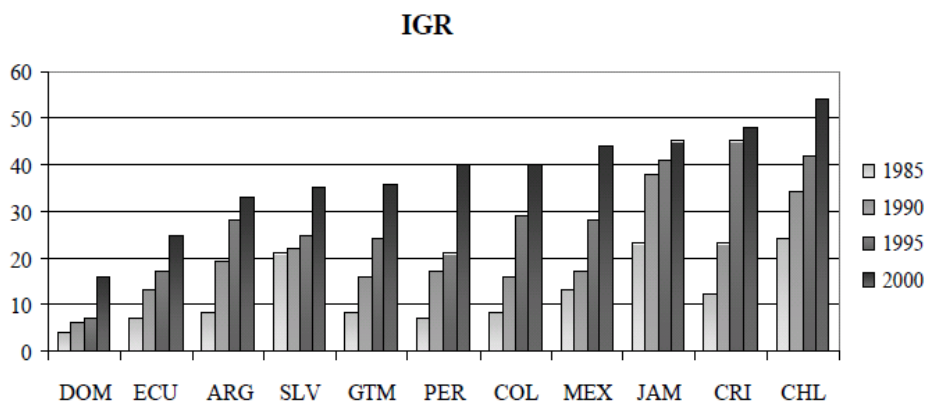
---

<sup>10</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Final: "Diseño del Programa Presupuestal Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados". Lima 27 de julio 2010.

<sup>11</sup> M.L Carreño, O.D Cardona, M.C Marulanda, A.H Barbat. Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la gestión de riesgos. 2003

el resultado final para dichos países incluyendo el Perú cada cinco años desde 1985 a 2000. El análisis muestra que el Perú representa un nivel de desempeño medio, en comparación de otros países en relación a la práctica de la gestión de riesgos, la misma que ha ido aumentando desde los años 80, a pesar de ello la efectividad factible todavía es baja. Esto sugiere que se requieren esfuerzos considerables para promover una gestión de riesgos efectiva y sostenible, incluso en los países más avanzados.

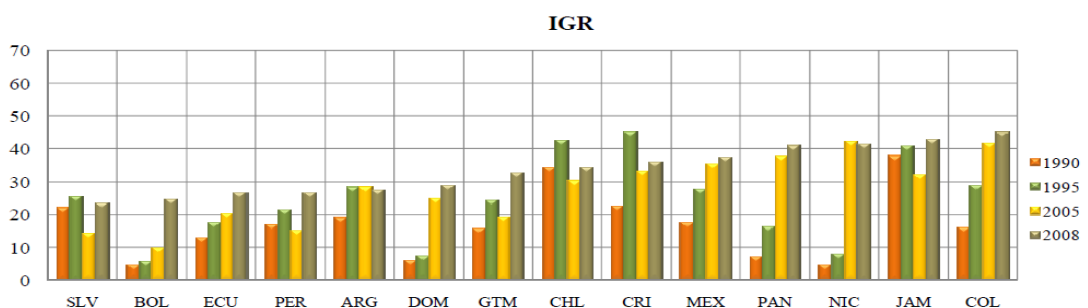
Figura N° 5.1: Índice de Gestión de Riesgo en Latinoamérica 1985-2000



Fuente: M.L Carreño "Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la Gestión de Riesgos", Banco Interamericano de Desarrollo 2003

En una medición posterior, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, se evidencia que el índice de Gestión de Riesgos en el Perú no se ha incrementado de manera significativa, encontrándose entre los países con menor desempeño.

Figura N° 5.2: Índice de Gestión de Riesgo en Latinoamérica 1990-2008



Fuente: M.L Carreño "Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la Gestión de Riesgos", Banco Interamericano de Desarrollo 2009

En dicho contexto, en el año 2010 y mediante el Decreto de Urgencia N° 024-2010<sup>12</sup>, se dispuso el diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico (PPE-023) “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” en el marco del Presupuesto por Resultados, cuyo fin es la identificación y priorización de intervenciones eficaces que articuladas contribuyan a una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres; y en el año 2012, según los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, se esgrime la adecuación de los PPE en Programas Presupuestales, los cuales se estructuran en base al diseño de un marco lógico que encadena productos con resultados. En adelante, se viene desarrollando el Programa Presupuestal 068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” que es producto de la adecuación del PPE-023, el mismo que se implementó en el sector salud desde el año 2011.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR

En el Sector de Salud, y en el marco del antiguo Sistema Nacional de Defensa Civil y del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, el Ministerio de Salud crea como Oficina de Asesoría a la Oficina General de Defensa Nacional, asignándole las funciones de gestión del riesgo de desastres y defensa nacional, las mismas que son descritas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud en el 2005<sup>13</sup>, y en las Direcciones de Salud y Direcciones Regionales de Salud - órgano que por alta delegación del Ministerio de Salud ejerce la autoridad en salud en el territorio crean los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, como áreas orgánicas o funcionales de las Direcciones Regionales de Salud encargadas de implementar la función de prevención y control de emergencias y desastres contando así con una red de oficinas que ejercen desde el 2000 las funciones de defensa civil en salud a nivel nacional y en las 25 regiones del País

De acuerdo al informe realizado por la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud en relación a las funciones y facultades transferidas en materia de Salud, durante el año 2009, se evidenció que en lo referente a la función 49 i, ninguna de las

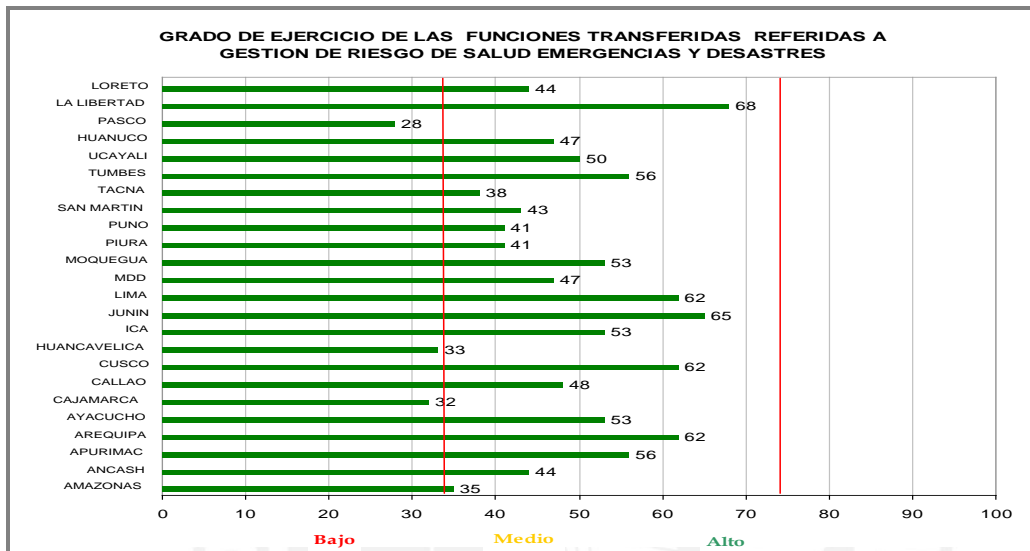
---

<sup>12</sup> Decreto de Urgencia publicado el 1ero de Abril de 2010

<sup>13</sup> Decreto Supremo N° 023-2005-SA. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. 2005 Pub. L. No.309065-309066, (Ene. 1, 2011).

regiones obtuvo calificación alta, la mayoría se encontró en el nivel medio. La región la Libertad fue la que mayor puntaje obtuvo (68/100) y la región Puno, obtuvo uno de los puntajes más bajos (43/100).<sup>14</sup>

Figura N° 5.3: Grado de Ejercicio de las Funciones Transferidas referidas a Gestión de Riesgo de Desastres en Salud.



Fuente: Oficina de Descentralización. MINSA

Elaborado: Oficina General de Defensa Nacional-MINSA

En relación a las capacitaciones y asistencia técnicas realizadas a los niveles subnacionales, se priorizan los temas de respuesta a la emergencia, sobre la asistencia en administración o en competencias administrativas - dimensiones para la gerencia eficaz a la comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, globalización, para el manejo personal<sup>15</sup> y competencias en gerencia social que permitan dar soporte en las acciones de dirección que les son asignadas,

14 Oficina de Descentralización. Informe Monitoreo, Evaluación del desempeño de la Descentralización. Lima 2009. Ministerio de Salud.

9. Oficina General de Defensa Nacional. Informe de Asistencias Técnicas a Direcciones Regionales y Direcciones de Salud. Lima 2011. Ministerio de Salud.

debido a la complejidad de trabajo que deben ejecutar los coordinadores de emergencias y desastres, es necesario que se fortalezcan sus competencias administrativas para efectivizar los resultados esperados. Dichos aspectos no han sido estudiados anteriormente.

La adecuada valoración de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, como una política pública de calidad, y su efectividad; así como su priorización – colocación en la agenda de la alta Dirección de las Direcciones de Salud y en la planificación y organización de la institución de la Alta Dirección de las Direcciones de Salud; así como el adecuado gasto de acuerdo a lo planificado serán formas de evaluar la eficacia de dicha función.

### 5.3 MARCO NORMATIVO

En nuestro País, se promulga como 32° Política de Estado a la Gestión del Riesgo de Desastres, introduciéndola en el Acuerdo Nacional. De la misma manera, define la Política de Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión del Riesgo de Desastres para el País en la Ley N° 29664; la Política es definida como “el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”.<sup>16</sup>

De la misma manera, en el marco de la Ley de Bases de Descentralización<sup>17</sup> y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>18</sup>, se definieron las funciones exclusivas y compartidas en los diferentes niveles de gobierno del País; así como se transfirieron funciones y facultades a nivel nacional en diferentes materias, dentro de las cuales se encontraba Salud.

De la misma manera, en el marco del proceso de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se transfiere “la Función 49i: “Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres y de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 566-2005/MINSA, se transfieren las facultades en materia de emergencias y desastres

---

<sup>16</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463) de fecha 9.2.2011, Lima, Perú.

<sup>17</sup> Ley N° 27783. Ley Bases de Descentralización 2002. (Jul. 17, 2002).

<sup>18</sup> Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 2004.

dentro de las que se encuentran: Facultad 51: Formular y aprobar la normativa regional en su ámbito de competencia; y difundir, adecuar y controlar la aplicación de normas nacionales de prevención y control de epidemias, emergencias y desastres; Facultad 52: Identificar, diagnosticar y analizar los riesgos de epidemias, emergencias y desastres; Facultad 53: Identificar los recursos y capacidades regionales, públicas y privadas de respuesta para la prevención y control de epidemias, emergencias y desastres en el ámbito regional; Facultad 54: Fortalecer los recursos y capacidades regionales, públicas y privadas de respuesta para la prevención y control de epidemias, emergencias y desastres en el ámbito regional; y finalmente la Facultad 55: Promover, desarrollar y evaluar convenios específicos para la prevención y control de epidemias, emergencias y desastres con las regiones fronterizas, en el marco de convenios nacionales”<sup>19</sup>.

El Gobierno del Perú inicia la implementación del Presupuesto por Resultados – PpR con la aprobación de la Ley 28927-Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007- Capítulo IV, estableciendo una ruta crítica para su implantación progresiva en todas las entidades de la administración pública peruana. Las Leyes de Presupuesto del 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 ratifican su continuidad.

En el año 2010 y mediante el Decreto de Urgencia N° 024-2010, se dispuso “el diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico (PPE-023) “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados, cuyo fin es la identificación y priorización de intervenciones eficaces que articuladas contribuyan a una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres”.<sup>20</sup>

Según los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, se esgrime la adecuación de los PPE en Programas Presupuestales, los cuales se estructuran en base al diseño de un marco lógico que encadena productos con resultados. En adelante, se viene desarrollando el Programa Presupuestal 068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” que es

---

<sup>19</sup> Ministerio de Salud. Lineamientos para la adecuación de la organización de las Direcciones Regionales de Salud en el marco del proceso de Descentralización. RM N° 566- 2005/MINSA. Diario Oficial El Peruano. N° 9171. (297632-297633)

<sup>20</sup> Decreto de Urgencia 024-2010, publicado el 1ero de Abril de 2010

producto de la adecuación del PPE-023, la misma que fue implementada en el Sector Salud desde el año 2011.

#### 5.4 DESARROLLO TEÓRICO

Los desastres son definidos como un “conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana”<sup>21</sup>. De acuerdo al informe a Nivel Mundial de la Estrategia Internacional de reducción del riesgo de Desastres, publicada en el 2011, “el riesgo de mortalidad por todas las amenazas de tipo meteorológico sigue estando concentrando en países de bajo PBI y gobernanza deficiente”<sup>22</sup>

La gestión del riesgo de desastres, es conceptualizada como un proceso complejo en el cual interactúan diversos niveles de gobierno y de la sociedad civil con la finalidad de prevenir y reducir el riesgo de sufrir daños frente a los desastres y brindar atención oportuna en el caso se produzca. Siendo este un compromiso internacional, reflejado en la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y en el Marco Acción de Hyogo, los mismos que han brindado directrices para la prevención de desastres naturales desde los años 90’s, a través de prioridades de acción de los países conformantes de las Naciones Unidas para “velar por la reducción de los riesgos de desastre; identificar, evaluar y vigilar los riesgos y potenciar la alerta Temprana; utilizar los conocimientos; las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; reducir los factores de riesgo subyacentes; y

---

<sup>21</sup> Decreto Supremo de la Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, (Mayo. 26, 2011).

<sup>22</sup> Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres. Revelar el riesgo y replantear el desarrollo. Informe de Evaluación Global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011. [24 pantallas]. Disponible en: URL: [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR2011/GAR2011\\_ES\\_SPANISH.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf)

fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz”<sup>23</sup>.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres, la gestión del riesgo de desastres es el “proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”<sup>24</sup>.

Allan Lavell, brinda un enfoque social e integral a la Gestión del Riesgo de Desastre ante el PREDECAN, definiéndola como “un proceso social cuyo fin último es la reducción y atención, o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Comprende los procesos de formulación e implementación de políticas y estrategias, acciones e instrumentos concretos de reducción y control. En principio, admite de distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar”<sup>25</sup>.

Aunque el riesgo de desastres, ha sido conceptualizado de manera general como un producto de la amenaza y la vulnerabilidad, la mayor preponderancia en uno u otro factor ha variado a lo largo del tiempo, desarrollándose diversos enfoques en relación a ello.

Wisner, Blaikie, Cannon y Davis (1993), diseñaron el modelo Presión y Recuperación (Modelo PAR) que mantiene la idea de que los “desastres son producto de la interacción de dos fuerzas: “el proceso de generación de vulnerabilidad y la ocurrencia de una amenaza o peligro”. Lo particular e importante del modelo, es que

---

<sup>23</sup> Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. 2005. [25 pantallas]. Disponible en: URL: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

<sup>24</sup> Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres. “Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres”. Naciones Unidas, Ginebra. Suiza. 2009.

<sup>25</sup> Allan Lavell. Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el Enfoque de la Gestión del Riesgo”. 2008. Lima: Predecán. Mimeo.



muestra a la vulnerabilidad no como un elemento estático del riesgo, sino como un proceso progresivo. Así mencionan tres procesos de la vulnerabilidad:

- Causas de raíz: Están asociadas a un acceso limitado a ciertas condiciones: recursos, estructuras y poder, y también a las ideologías: sistemas políticos y económicos.
- Presiones dinámicas: Están asociadas a la falta de institucionalidad local, desarrollo local (mercados, inversiones), y a la falta de capacidades, así como también a condiciones de nivel macro, como el nivel de urbanización, el crecimiento de la población entre otros.
- Condiciones inseguras: Están asociadas al entorno físico, la economía, la organización social y la institucionalidad pública. Estas condiciones concretizan los dos procesos<sup>26</sup>.

Cannon (2008), propone otra visión de la progresión de la vulnerabilidad presentada por la realizada por Wisner, Blaikie, Cannon y Davis (1993), describiendo a cinco elementos como los componentes de la vulnerabilidad: estabilidad de medios de vida, bienestar inicial (condición pre-desastre), autoprotección, protección social, y, ejercicio del poder. Esto es importante porque al igual que Wisner et al, este autor señala que las estructura y sistemas de poder como la política nacional e internacional están asociadas al riesgo de desastres, y que es necesario un abordaje en las condiciones deficientes de autoprotección y protección social.<sup>27</sup>

Wilches-Choux (2006, 1993), brinda un importante aporte a los factores de la vulnerabilidad, considerándola un concepto global, explicado en términos de factores físicos, sociales, económicos, ambientales, culturales, institucionales, científicos y tecnológicos y políticos<sup>28</sup>.

---

26 Wilches-Chaux, G. "La vulnerabilidad global". En A. Maskrey (ed.). Los desastres no son naturales. Bogotá: La Red, Tercer Mundo. 1993. Recuperado de <[www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)>.

27 Cannon, T. "Reducing people's vulnerability to natural hazards, communities and resilience". London: United Nations University. WIDER, Research paper 2008/34.

28 Wilches-Chaux. "La comunicación: un compromiso político; los desastres: resultado de múltiples incomunicaciones". En Tecnología y Sociedad, 2006. Revista Latinoamericana, N°7: 132-144. Lima, ITDG.

De la misma manera la Gestión del Riesgo de Desastres se conceptualiza, como un “proceso social un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible”<sup>29</sup>, de la misma manera describe sus componentes como gestión prospectiva, correctiva y reactiva y sus procesos como: estimación de riesgos, prevención y reducción de riesgos, preparación, respuesta y rehabilitación y reconstrucción, los mismos que fueron detallados en subprocesos en el reglamento de la ley<sup>30</sup>.

De la misma manera como las definiciones de gestión de riesgo han sido variadas, también lo han sido los enfoques y formas de intervenir sobre el riesgo de desastres, en el Perú el enfoque asumido para la planeación y el diseño del presupuesto público, fue el enfoque presentado por la Estrategia Internacional de la EIRD en el 2009 y asumido por la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que propone que el riesgo está explicado por dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad, y esta última a su vez está explicada por tres factores, exposición, referida a las decisiones y prácticas que ubican al ser humano y sus medios de vida en la zona de impacto de un peligro, la fragilidad que está referida a las condiciones de desventaja o debilidad relativa del ser humano a sus medios de vida frente a un peligro, y resiliencia referida al nivel de asimilación o capacidad de recuperación del ser humano y sus medios de vida frente a la ocurrencia de un peligro, asociado a condiciones sociales y de organización de la población<sup>8</sup>.

La Gestión del riesgo de desastres, es un proceso complejo que requiere la implementación y transversalización de una serie de acciones, no solo para la prevención, reducción, preparación, respuesta y reconstrucción posterior al desastres, sino requiere un importante soporte que les permitan ser ejecutables, tal como se menciona en los modelos conceptuales descritos, requiriendo para ello una serie de

---

29 Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436456-436463, (Feb. 19, 2011).

30 Decreto Supremo de la Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, (Mayo. 26, 2011).

competencias de la administración y de la gerencia social, al conceptualizarse por el Estado Peruano como un proceso social.

De acuerdo a lo revisado, la Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social, cuya implementación requiere su transversalización e inclusión en las acciones del estado en todos los niveles de gobierno. El Sector Salud, por su parte cuenta con una importante red administrativa y ejecutora para lograr el bienestar de la población, habiendo transferido desde el 2008, las funciones y facultades en materia de salud para la prevención y atención de emergencias y desastres (función 49i), la misma que de acuerdo a los reportes de la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud ha tenido un desempeño medio a bajo. Asimismo, las asistencias técnicas a los niveles regionales, no han priorizado asesorías en acciones de soporte que permitan darle a los Coordinadores regionales las herramientas necesarias para ejercer dicha función.

Este aspecto, es abordado de manera indirecta, en los enfoques de gestión del riesgo de desastres, donde de acuerdo al Modelo PAR (Pressure and Release) de Wisner et al, sostiene que la falta de habilidades adecuadas y capacitación forman parte de las presiones dinámicas de progresión de la vulnerabilidad. De la misma manera, Wilches-Choux, sostiene en el modelo vulnerabilidad global, que existe una vulnerabilidad denominada, sostenibilidad institucional.

Asimismo, la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastre, en el Marco de Acción de Hyogo, recomienda como prioridades, “utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y Resiliencia a todo nivel: Dentro de los cuales, se prioriza fortalecer las redes entre expertos, los planificadores, y los encargados de la gestión en materia de desastres en todos los sectores y entre las regiones, y establecer o reforzar los procedimientos para utilizar los conocimientos especializados disponibles cuando las instituciones y otros agentes importantes preparen los planes locales de reducción de los riesgos”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Final: “Diseño del Programa Presupuestal Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados”. Lima 27 de julio 2010.

De acuerdo, a la Tesis de Maestría: “Nuevo Modelo de Gestión de los Comités de Defensa Civil”<sup>32</sup>, que tuvo como unidad de análisis al Sistema de Defensa Civil en el Departamento de Piura y los Comités de Defensa Civil Regional, Provinciales y Distritales en el año 2004. Dentro de sus principales conclusiones tenemos: que la “gestión de los Comités de Defensa Civil en los momentos de prevención y emergencia es débil y se manifiesta como: desorganización en la población, autoridades, entidades gubernamentales, sociales y empresariales para afrontar los desastres naturales, generando pérdida de recursos”. De ello la “Planificación de los Comités de Defensa Civil, no se realiza en todos los Comités de Defensa Civil, ni se tiene en cuenta la naturaleza de la planificación”. De la misma manera, se señala la falta de comunicación, difusión. De acuerdo a la opinión de expertos dichos “Comités de Defensa Civil no se mantienen activos en tiempos de paz, debido a que no saben elaborar planes, no conocen sus capacidades y hay deficiencias operativas en los planes de contingencia en la aplicación, los planes sectoriales no se articulan, sólo planifican lo provincial, priorizando la capital de la provincia, no tienen presupuesto”.

En la sistematización: “Lecciones Aprendidas del Sur-Sismo de Pisco, 15 de agosto 2007”<sup>33</sup>, se recomienda la “necesidad de revisar la normatividad vigente para la atención de emergencias, a fin de simplificar los procesos administrativos y facilitar la respuesta del anterior SINADECI”, y “que el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en vigencia desde el año 2004, debe ser complementado con planes sectoriales de prevención y atención de desastres actualizado”.

De la misma manera, la Ley N° 29664. Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Describe como lineamiento, “el fortalecimiento institucional y generación de capacidades para integrar la gestión del riesgo en los procesos organizacionales”.<sup>9</sup>

---

32 Benites Prada, R; Espinoza Montenegro, M. “Nuevo modelo de gestión de los Comités de Defensa Civil” [Tesis de Maestría en Administración]. Facultad de Ciencias Administrativas. Universidad Nacional de Piura. 2004

33 Lecciones aprendidas del sur: Sismo de Pisco, 15 agosto 2007”. 2009. Recuperado en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17541/doc17541.htm>

En materia de Salud, el Informe del desempeño de las Funciones Transferida 49i, de las regiones de Puno y la Libertad, muestran que ambas regiones, presenta serias debilidades en lo referente a la conducción, coordinación, ejecución, organización y evaluación oportuna y eficazmente planes, estrategias y acciones para la prevención y control de emergencias.

Las dimensiones de las competencias administrativas necesarias para ser un gerente eficaz, de acuerdo a Hellriegel, Don, at al, están descritas como comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, globalización, para el manejo personal. De la misma manera, Kliksberg, Bernardo, describe que las "competencias administrativas del gerente social son: desarrollo de un estilo gerencial adaptativo, análisis sistemático del medio ambiente gerencial, reemplazo del enfoque sectorial para el abordaje integral, desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional, potenciación de la descentralización, diseño de metaredes y control social"<sup>34</sup>.

En conclusión, se plantea que la evaluación del desempeño en el ejercicio de la función 49i transferida desde el año 2008, no es la adecuada en los componentes de soporte, siendo necesario valorar las capacidades de gestión, en el marco de las dimensiones y competencias de la administración y la gerencia social de los Centros de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, y la priorización por los Directores Regionales de Salud, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De la misma manera, no se registra información específica sobre estudios que reflejen esta realidad, a nivel nacional o a nivel regional.

Es fundamental la prevención y reducción del riesgo de desastres, especialmente en regiones, donde se presentan los efectos de Fenómeno El Niño, Inundaciones, Bajas Temperaturas, y sismos especialmente en esta última. El adecuado estudio de estos aspectos permitirá tener una mirada integral y lograr acciones por parte del Estado que mejoren el ejercicio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Salud.

---

<sup>34</sup> Hellriegel, Don y otros. En *Administración, Un enfoque basado en Competencias*. México: Thompson, pp 4-27. 2005.

## Capítulo VI. METODOLOGIA

### 2.1 FORMA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación está diseñada en una forma de investigación de Análisis Institucional, que permita examinar a profundidad y con gran nivel de detalle la gestión institucional de salud en las Direcciones de Salud de Lima, en la aplicación de políticas de gestión del riesgo de desastres y descentralización a través de las competencias de los Coordinadores de Emergencias y Desastres y los funcionarios de las Direcciones de Salud en estudio.

### 2.2 ESTRATEGIA O ENFOQUE METODOLÓGICO.

La estrategia metodológica de la presente investigación es cuantitativa ya que se cuantifican y miden las variables estudiadas, dentro de los que se encuentran los informes y documentos del Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Salud, respecto al número de daños sucedidos por emergencias y desastres en las jurisdicciones de estudio, lo que nos permite medir los resultados de las intervenciones realizadas en gestión del riesgo de desastres por las entonces DISAs de Lima; asimismo se utilizarán encuestas descriptivas sobre las capacidades de gestión en los coordinadores de emergencias y desastres.

### 2.3 UNIDAD DE ANÁLISIS.

Las unidades de análisis son: los coordinadores de Prevención y Control de Emergencias y Desastres los representantes de la Alta Dirección de las Direcciones de Salud de Lima.

### 2.4 FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información son las personas y documentos que nos proporcionan información sobre nuestro objeto de estudio. Motivo por el cual, las fuentes de investigación en los aspectos cuantitativos: Informe del Instituto Nacional de Defensa Civil de muertes y daños por emergencias y desastres en la Direcciones de Salud, informes de ejecución de las Direcciones de Salud y en los aspectos cualitativos, los Representantes de la Alta Dirección de las Direcciones de Salud y los Coordinadores de Prevención y Control de Emergencias y Desastres de las Direcciones de Salud y Redes de Salud.

Dentro de las fuentes de información secundaria se han priorizado el Informe INDECI de muertes y daños por emergencias y desastres, la revisión de documentos de gestión como el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual y los niveles de ejecución de dichas zonas.

## 2.5 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para la estrategia metodológica seleccionada para la presente investigación se utiliza la revisión documental, que permitirá recoger información secundaria para los datos cuantitativos que requiere el documento como tasas de mortalidad y morbilidad, revisión de documentos de gestión y ejecución de gasto presupuestal.

De la misma manera, se utilizará la entrevista semi-estructurada, a realizarse en contacto directo con el entrevistado, que se orienta a describir el nivel de capacidad de gestión y grado de valoración y priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres en Salud, asimismo, se contará con preguntas abiertas para profundizar en las dimensiones que se abordan en los diferentes niveles de capacidad de gestión.

## 2.6 DIMENSIÓN DEL ESTUDIO

Investigación de campo. Estudio Cuantitativo

### Universo

El universo, corresponde:

- Once coordinadores de Prevención y atención de emergencias y desastres de la Dirección de Salud de Lima y sus redes.
- Once representantes de la Alta Dirección de la Dirección de Salud de Lima y sus Redes.

### Muestra

Para el presente estudio, se considerará el total del Universo:

1. Autoridades de la Dirección de Salud o quien haga sus veces.
2. El Director o Coordinador que tenga a su cargo las funciones de Prevención y Control de Emergencias y Desastres en las Direcciones de Salud y sus correspondientes en las redes de salud.





## Capítulo VII. PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

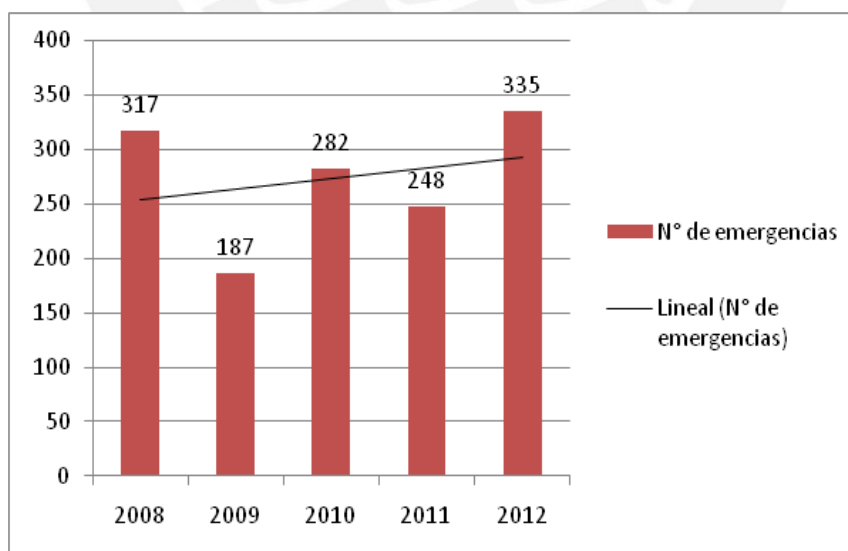
### 7.1 Ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de las políticas de descentralización. (Objetivo: Conocer los resultados de la gestión institucional y presupuestal en materia de prevención y control de emergencias y desastres)

En principio se analizará la eficacia en la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de las políticas de descentralización, con respecto a la función salud, a través del análisis de los daños a la vida y la salud, tasa de mortalidad bruta y tasa de morbilidad bruta frente a emergencias y desastres según departamento desde el año 2008 al 2012.

De acuerdo al análisis documental realizado a la base de datos del INDECI, con respecto a las emergencias en Lima entre los años 2008 al 2012, dicho departamento ha reportado un total de 1369 emergencias, la misma que ha presentado una tendencia irregular a lo largo de los cinco años e incremental al compararlo sólo entre los años 2008 y 2012. Ver gráfico N° 7.1

Gráfico N°7.1

Frecuencia de Emergencias en el Departamento de Lima entre los años 2008 al 2012

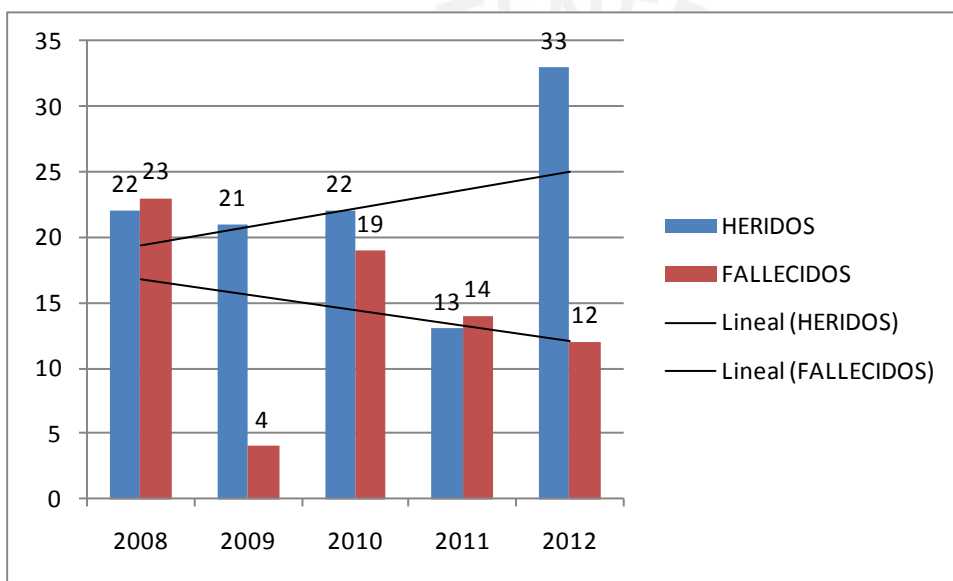


Fuente: Base de datos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación-Instituto Nacional de Defensa Civil

Cuando analizamos el comportamiento de las emergencias con respecto a los daños personales sucedidos en términos de heridos y fallecidos entre los años 2008 al 2012, podemos mencionar que existe una tendencia incremental de la cantidad absoluta de heridos entre los años 2008 al 2012 y una tendencia decreciente en la cantidad de fallecidos por emergencia en el departamento de Lima. Ver gráfico N° 7.2.

Gráfico N°7.2

**Total de Heridos y Fallecidos ocasionados por Emergencias en el Departamento de Lima entre los años 2008 al 2012**



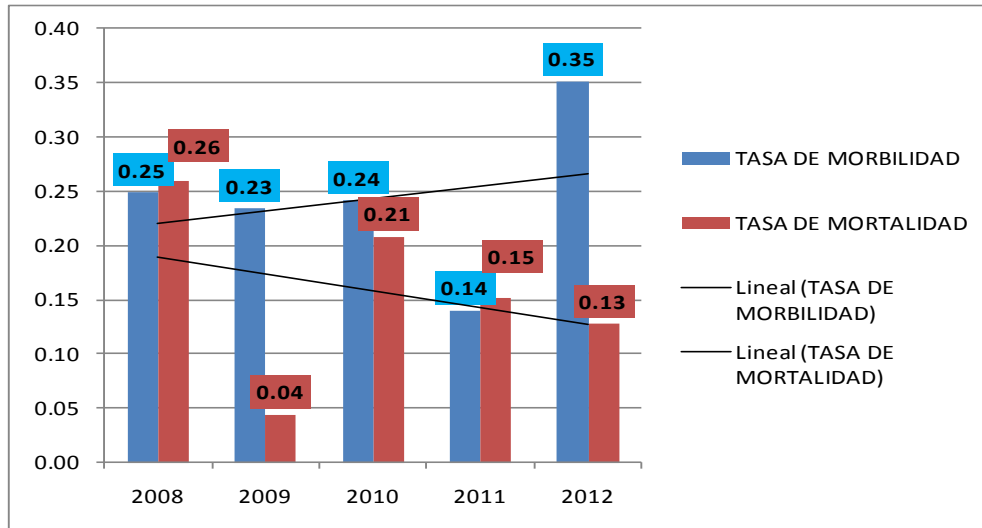
Fuente: Base de datos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación-Instituto Nacional de Defensa Civil

Cuando estandarizamos la información a través de la utilización de tasas de morbilidad y mortalidad por 100, 000 habitantes podemos evidenciar que la tasa de morbilidad bruta por emergencias y desastres en el departamento de Lima tiene una tendencia incremental, con 0.25 heridos por 100,000 habitantes el 2008 a 0.35 por 100,000 habitantes el 2012, y una tendencia decreciente en la tasa de mortalidad bruta de emergencias de 0.26 a 0.13 personas por 100,000 habitantes en dicho período, ello significaría que por cada millón de habitantes tenemos entre 250 a 350 heridos por emergencias y 260 a 130 fallecidos por emergencias en Lima de manera anual, sin contar que los años de análisis (2008 al 2012) no han sucedido desastres de

gran magnitud, lo que incrementaría de manera exponencial dichos promedios. Ver Gráfico N° 7.3

Gráfico N° 7.3

Tasa de morbilidad y mortalidad por 100, 000 habitantes por Emergencias en el Departamento de Lima entre los años 2008 al 2012



Fuente: Base de datos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación-Instituto Nacional de Defensa Civil

Esto nos permite evidenciar que los indicadores de resultado como es morbilidad y mortalidad en la población por emergencias y desastres reportadas no ha variado de manera importante o en algunos casos se ha incrementado, a pesar de las normas de transferencia de funciones en salud, es decir durante dichos años dichos cambios normativos no han producido todavía cambios importantes.

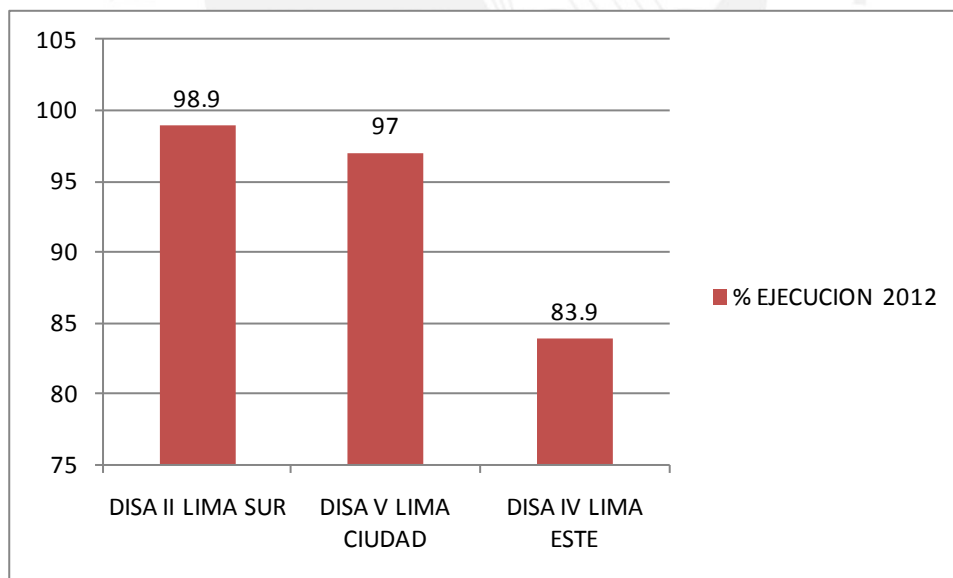
En la revisión de documentos de gestión de las Direcciones de Salud y redes en estudio se pudo evidenciar, que las DISA II Lima Sur, DISA V Lima y Ciudad y DISA IV Lima Este cuentan con Plan Estratégico Institucional, pero sólo la DISA V Lima Ciudad incorpora la Gestión del Riesgo del Desastres como un eje estratégico importante, la DISA II Lima Sur lo describe de manera limitada y la DISA IV no lo evidencia en el documento; las redes de Salud a su vez no cuentan con PEI.

Otro aspecto importante a resaltar es que todos los POA de las Instituciones cuentan con acciones de preparación y respuesta para la atención de emergencias y desastres.

Respecto a la asignación presupuestal a las Direcciones de Salud para la ejecución de la función 49i, en los temas de gestión del riesgo de desastres, debemos mencionar que las 3 Direcciones de Salud en estudio han reorientado su presupuesto, para su contribución a resultados en la categoría presupuestal Programa Presupuestal: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, lo que permite un mejor seguimiento y ejecución del presupuesto en base a resultados, encontrándose que el 100% de las ejecutoras de la DISA V Lima Ciudad y DISA IV Lima Este, estaban reorientado su presupuesto a resultados, la DISA II Lima Sur sólo el 25% al corte del 2012.

Con respecto a la ejecución del gasto en el año 2012, debemos mencionar que la ejecución es superior al 90% en la DISA II Lima Sur y DISA V Lima Ciudad, a diferencia que la DISA IV Lima Este cuya ejecución es del 83.9%. Ver gráfico N° 7.4

**Gráfico N° 7.4**  
**Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud año 2012**



Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

Si estudiamos la asignación presupuestal de acuerdo a las jurisdicciones de las Direcciones de Salud y sus respectivas redes de salud, podemos evidenciar con

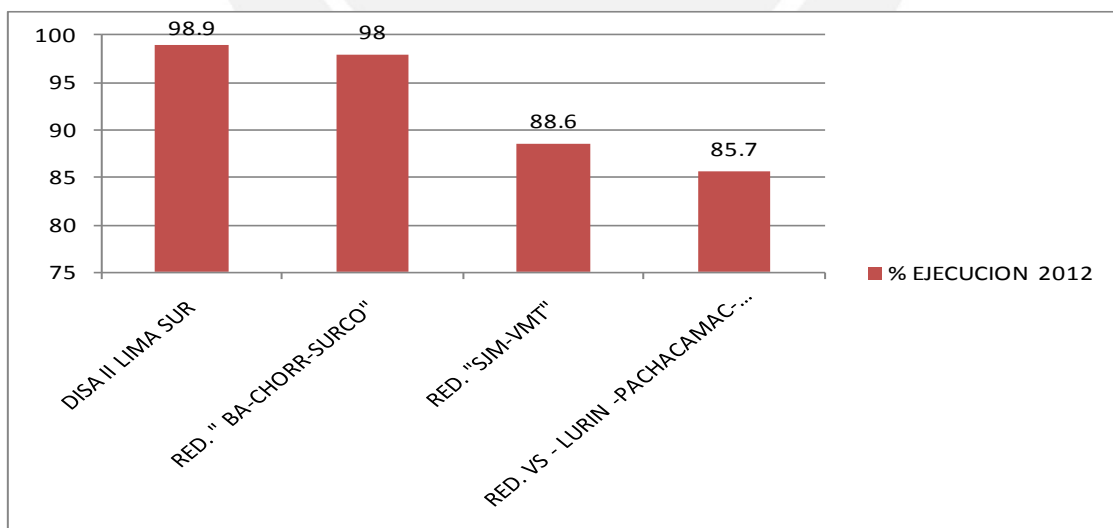
respecto a la Dirección de Salud II Lima Sur y sus respectivas redes de salud; que dos (2) de las tres (3) redes de salud de dicha jurisdicción cuentan con una ejecución del gasto menor al 90% durante el año 2012, dentro del análisis se debe mencionar que sólo la Dirección de Salud ha incorporado y organizado su presupuesto en base a resultados (Programa Presupuestal), a diferencia de sus redes de salud. Ver gráfico N° 7.7.

Asimismo, con respecto a la DISA V Lima Ciudad, podemos evidenciar que tanto la Dirección de Salud como sus respectivas redes de salud cuentan con una ejecución presupuestal mayor del 90%, de la misma manera cabe mencionar que tanto la Dirección de Salud como las redes se encuentran en el marco del presupuesto en base a resultados. Ver gráfico N°7.8.

La DISA IV Lima Este, tanto la Dirección de salud como la red de salud a su cargo cuentan con una ejecución menor del 90%. Asimismo, tanto la Dirección de Salud como la red de salud a su cargo están en el marco del presupuesto por resultados. Ver gráfico N° 7.5, 7.6 y 7.7.

Gráfico N°7.5

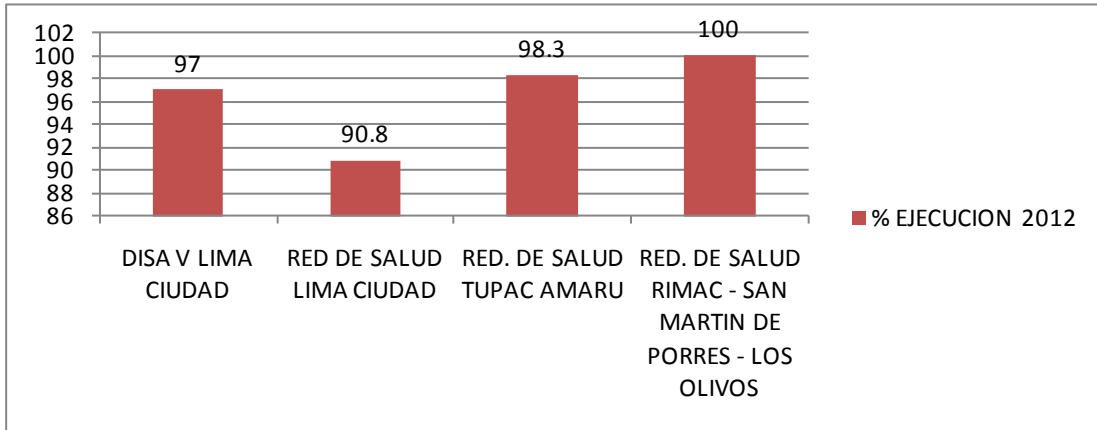
Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud II Lima Sur y Redes de Salud año 2012



Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico N°7.6

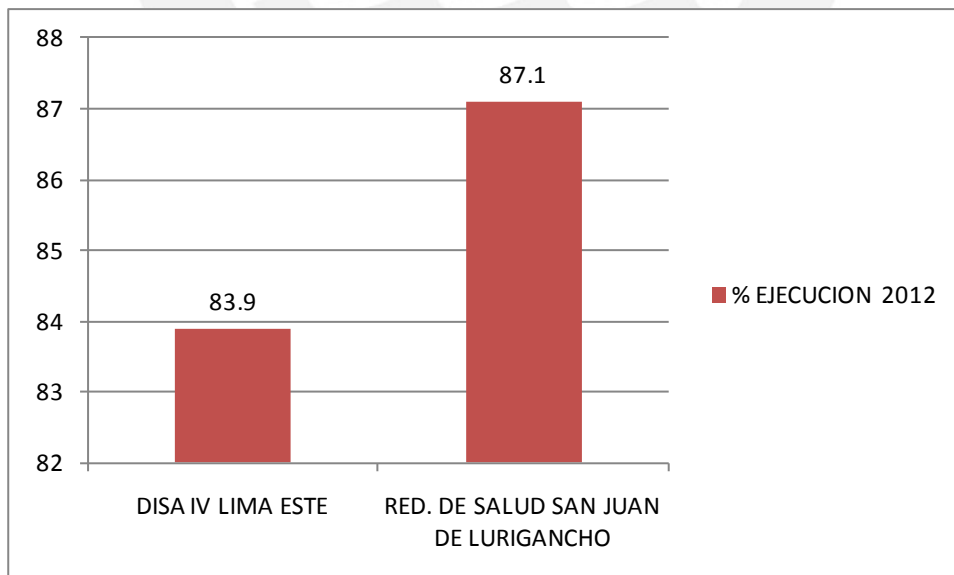
Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud V Lima Ciudad y Redes de Salud año 2012



Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico N°7.7

Ejecución de Gasto en las Direcciones de Salud IV Lima Este y Redes de Salud año 2012



Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

## 7.2 Capacidades de Gestión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres

(Objetivo: Determinar las capacidades de gestión de los coordinadores de emergencias y desastres de las Direcciones de Salud de Lima y sus redes durante el año 2012).

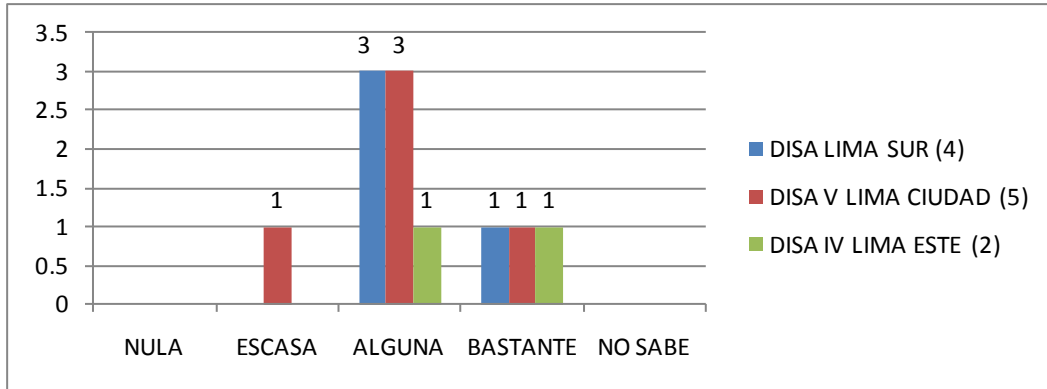
De acuerdo al diseño de la investigación, se entrevistó a los Coordinadores de Emergencias y Desastres, que permitan conocer las capacidades de gestión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres en diferentes dimensiones: Comunicación, Planeación y Administración, Competencia en el Trabajo en equipo, Acción Estratégica, Gestión del Entorno y Manejo de Personal.

En la dimensión de Comunicación, se busco conocer el nivel de capacidad de comunicación de los coordinadores de emergencias y desastres según la Dirección de Salud de Lima, el nivel de capacidad de comunicación, se ha considerado medirlo en nula, escasa, alguna o bastante; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, los niveles de comunicación entre los Directivos y trabajadores para la gestión de emergencias y desastres de la Dirección II Lima Sur consideraron en su mayoría (tres de cuatro entrevistados) contar con algún nivel de comunicación y uno de cuatro entrevistados consideró contar con un nivel óptimo de comunicación; la DISA V Lima Ciudad, en su mayoría considera contar con un algún nivel de comunicación, correspondiente a tres de cuatro entrevistados y sólo uno considera que su nivel de comunicación es óptimo y 1 entrevistado lo considera escaso; en la DISA IV Lima Este consideran de manera homogénea que su nivel de comunicación tiende a lo óptimo (un entrevistado), como a contar con algún nivel de comunicación. Ver Gráfico N° 7.8

Gráfico N°7.8

Comunicación entre Directivos y Trabajadores de su Institución para la gestión frente a Emergencias y Desastres.



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Asimismo, se profundizó en las formas en que dicho personal informa a personas de mayor rango de los acontecimientos y actividades relevantes, los resultados de la misma evidencian que el 100% de los entrevistados informan a los Directivos a través de manera verbal en reuniones de trabaja, como de manera escrita: informes, e mail, memos circulares, informes.

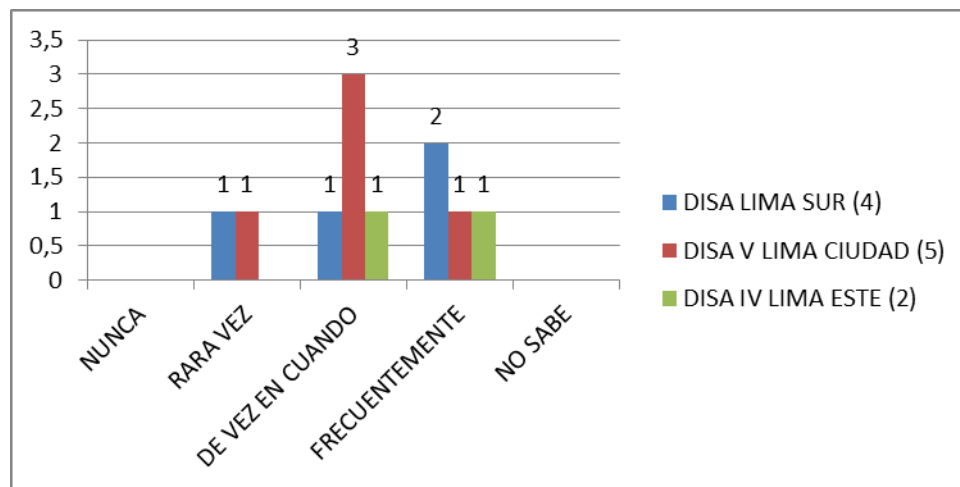
Se consideró conocer si dicho personal realiza presentaciones públicas con los directivos de su Institución, a lo cual la DISA II Lima Sur, dos de cuatro entrevistados considera que realiza presentaciones públicas de manera frecuente (1 vez al mes o más), un entrevistado mencionó que realiza presentaciones de vez en cuando (3 o más veces al año) y uno mencionó que realiza presentaciones públicas rara vez (1 o 2 veces al año). En la DISA V Lima Ciudad, la mayoría de los entrevistados tres de cinco, consideraron que realizan presentaciones públicas de vez en cuando, un entrevistado mencionó que realiza dichas presentaciones frecuentemente y un entrevistado que las realiza rara vez. En la DISA IV Lima Este, un entrevistado consideró que las realiza dichas presentaciones de vez en cuando y otro (1) que las realiza rara vez. En promedio de las tres Direcciones de Salud en estudio, más de la mitad de entrevistados menciona que realiza presentaciones públicas de vez en cuando (3 o más veces al año), la misma



que es considerada insuficiente para una adecuada comunicación de la gestión del riesgo de Desastres. La Dirección II Lima Sur es la que mayor cantidad de unidades ejecutoras realiza dichas presentaciones frecuentemente (1 vez al mes o más.), la DISA Lima IV, menciona se realizan rara vez o de vez en cuando. Ver Gráfico N° 8.9.

Gráfico N°7.9

Presentaciones públicas con los Directivos de su Institución u otras Instituciones, en el desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres.



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Otro aspecto consultado, fue sobre la habilidad de formar relaciones y ejercer influencia ascendente en los superiores, a dicha pregunta diez de once entrevistados, a excepción de una (1) ejecutora de la DISA II Lima Sur, consideró contar con dicha habilidad a través de la realización de reuniones para sensibilización: Talleres, implementación de documentos normativos en coordinación con el Comité de Defensa Civil, realización de presentaciones y brindando asesoría técnica en el tema.

En la dimensión de Planeación y Administración, se buscó conocer el nivel de capacidad de Planeación y Administración de los coordinadores de emergencias y desastres según Dirección de Salud de Lima, considerándolo como óptimo cuando cumplen completamente con los aspectos estudiados, escasa, alguno si cuenta con

alguno de los aspectos críticos o si no cuentan; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, las capacidades de Planeación y Administración para la gestión de emergencias y desastres, ha sido dividida en una serie de aspectos detallados a continuación.

1. Utilización de información sobre emergencias y desastres para priorizar acciones en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).
2. Participación en la elaboración de Planes Operativos y cronogramas para implementar la GRD.
3. Determinación, obtención y organización de recursos
4. Desarrollo e implementación de proyectos en GRD
5. Entendimiento de información presupuestal relacionada al Programa Presupuestal 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres.

Considerando que para contar con la capacidad óptima, debería contar con la totalidad de dichos aspectos mínimos, con alguna con los aspectos 1,3 y 5 y escasa si no cuenta con alguno de ellos.

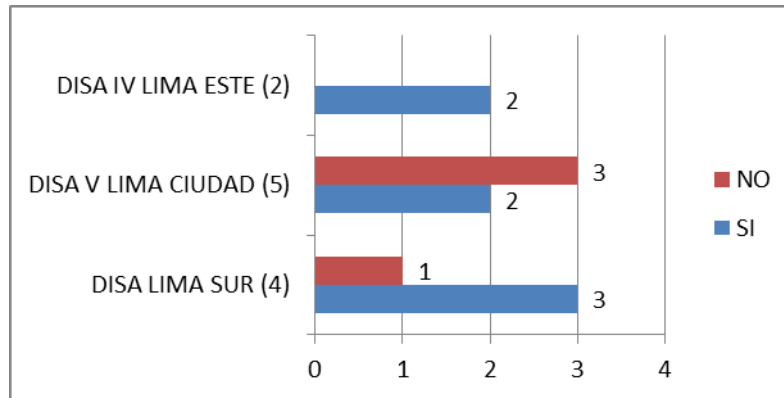
Con respecto a la Utilización de información sobre emergencias y desastres para priorizar acciones en Gestión del Riesgo de Desastres, el total de Direcciones de Salud y Redes de Salud consideran que utilizan la información sobre emergencias y desastres para priorizar acciones en GRD.

En relación a la participación en la elaboración de Planes Operativos y cronogramas para implementar la GRD, diez de once entrevistados mencionó que participa en ellos, a excepción de 1 entrevistado perteneciente a la DISA II Lima Sur.

Con respecto a la determinación, obtención y organización de recursos, las respuestas de los entrevistados es más disímil a las anteriores, dentro de las cuales, la DISA V Lima Ciudad es aquella donde se evidencia mayor cantidad de dificultades para determinar y obtener recursos (tres de cinco entrevistados). Ver Gráfico N° 7.10.

Gráfico N°7.10

Determina, obtiene y organiza los recursos necesarios para realizar la tarea a través de cuadros de necesidades

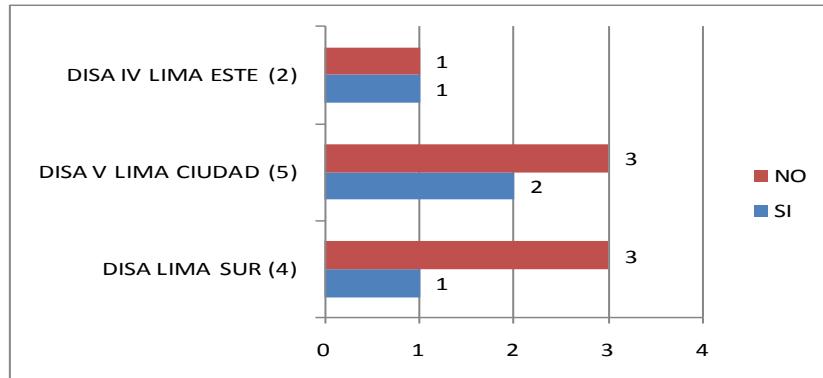


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Con respecto a Desarrollo e implementación de proyectos en GRD, más del 50% de las Direcciones de Lima y sus respectivas redes de salud no desarrollan o implementan proyectos en Gestión del Riesgo de Desastres, la misma que implica tener conocimiento de la metodología para elaboración de proyectos y gestionar su financiamiento, por lo cual es una pregunta clave, que nos permite conocer sus niveles de planeación para la acción. Ver Gráfico N° 7.11.

Gráfico N° 7.11.

Desarrolla e implementa proyectos en Gestión del Riesgo de Desastres en su ejecutora.

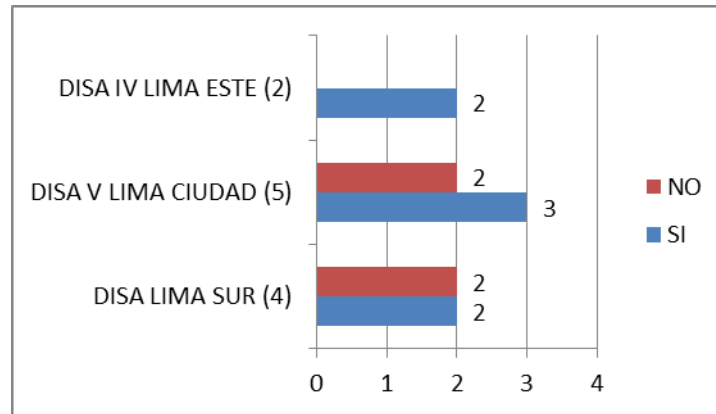


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

En relación al Entendimiento de información presupuestal relacionada al Programa Presupuestal (PP) 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, se evidencia que la más de la mitad de los entrevistados entiende la información presupuestal del PP 068, a pesar de ello es preocupante que cuatro de once entrevistados no entienda dicha información, sobre la cual se asignara presupuesto para sus respectivas actividades de manera multianual. Ver Gráfico N° 7.12.

Gráfico N° 7.12

Entiende la información presupuestal relacionada al Programa 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Dentro de los aspectos que los entrevistados no entienden del Programa Presupuestal 068, se mencionaron los siguientes insumos críticos que se requieren para presupuestarlos, definiciones operativas del Programa Presupuestal, sus productos y actividades; y el manejo del mismo por la alta dirección de la unidad ejecutora.

Asimismo, se preguntó si los entrevistados utilizaban la información presupuestal para la mejora de sus acciones, las respuestas fueron bastante disimiles, entre rara vez (1 a 2 veces al año), de vez en cuando (3 o más veces al año) y frecuentemente (1 vez al mes o más).

En la dimensión de Competencia en el Trabajo en Equipo, se analizó la capacidad de Competencia en el Trabajo de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según Dirección de Salud de Lima, considerando medirlo, en el grado adecuado, insuficiente, nulo; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

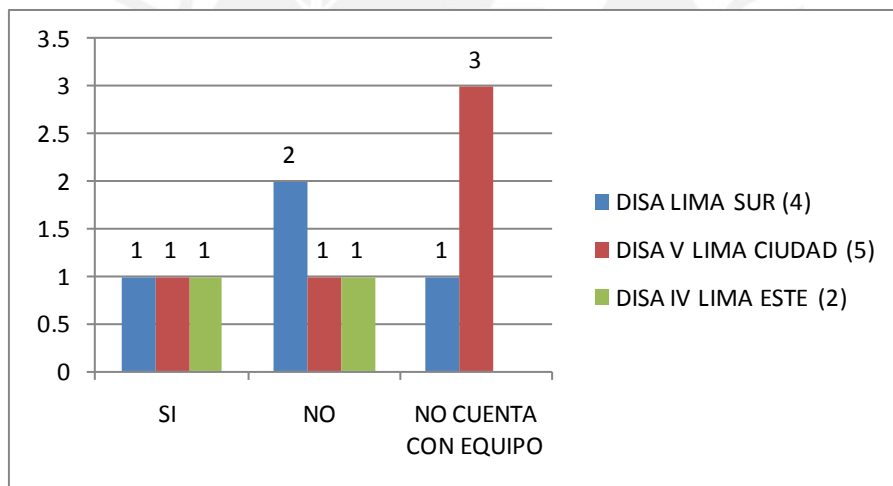
De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, las capacidades de Competencia en el trabajo en equipo para la gestión de emergencias y desastres, han sido divididas en dos aspectos

detallados a continuación y que son consideradas como mínimas para contar con dicha capacidad de manera adecuada, insuficiente si cuentan con solo uno de ellos y nulo si no cuentan con ninguno.

1. Contar con personal apropiado
2. Contar con un Centro de Operaciones de Emergencia implementado.

En la pregunta sobre contar con el personal apropiado para el equipo, más de la mitad de los entrevistados (ocho de once), considera que no cuenta con el personal apropiado o que no cuenta con personal. Ver Gráfico N° 7.13.

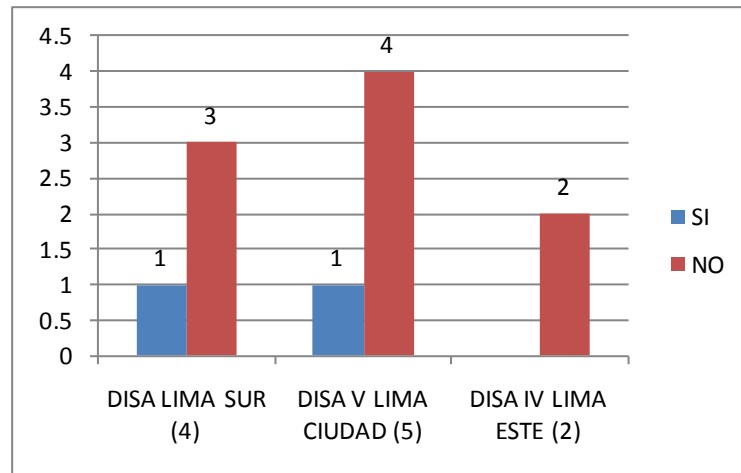
**Gráfico N° 7.13**  
**Cuenta con el personal apropiado para el equipo, tomando en cuenta el valor de sus ideas y habilidades técnicas**



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

A la pregunta sobre el Centro de Operaciones de Emergencia implementado, más de la mitad de los entrevistados (nueve de once entrevistados), mencionaron que no cuentan con centro de operaciones de emergencia para sus jurisdicciones. Ver Gráfico N° 7.14.

Gráfico N° 7.14  
Cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencias implementado con personal y equipamiento.



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

En la profundización a la pregunta para aquellas Direcciones de Salud y Redes de Salud con equipos de trabajo, la totalidad de los entrevistados mencionaron que formula metas claras a los miembros del equipo, define responsabilidades, comparte el crédito con ellos y entiende y aprovecha las ventajas y desventajas de su equipo.

En la dimensión de Acción Estratégica, se busco si los coordinadores de emergencias y desastres tienen la capacidad de Acción Estratégica según Dirección de Salud de Lima, considerando medirlo en los niveles de ninguna, alguna y óptima capacidad; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, las capacidades de Acción Estratégica para la gestión de emergencias y desastres, han sido divididas en tres aspectos detallados a continuación y que son consideradas como mínimas para contar con dicha capacidad de manera óptima, alguna si cuentan con alguno de ellos y ninguna si no cuentan con ninguno de ellos.

1. Participación en el Plan Estratégico Institucional (PEI)
2. Incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el PEI.
3. Permanecer informado de las acciones de otras organizaciones similares.

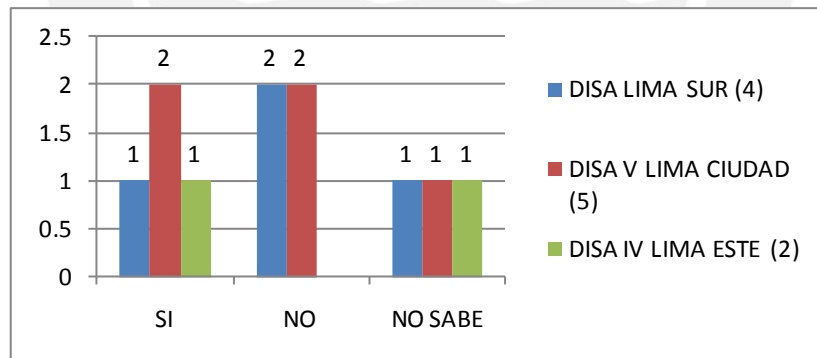
Con respecto al conocimiento de las acciones estratégicas de su institución, la mayoría de los entrevistados (nueve de once) respondieron afirmativamente, sólo dos unidades de análisis correspondientes a la jurisdicción de la DISA II Lima Sur contestaron negativamente.

Cuando se profundizó sobre la participación de las mismas en el Plan Estratégico Institucional, la mitad de los entrevistados contestaron que si habían participado y la mitad de los entrevistados que no participaban o no conocían dicho aspecto.

Cuando se consultó sobre la incorporación de la GRD en el PEI, la mayoría de las siete de once entrevistados no contaban con la GRD incorporada al PEI de sus instituciones o no lo conocían en ese momento. Gráfico N° 7.15

Gráfico N° 7.15

El PEI de su Institución incorpora la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Cuando se consultó sobre la información de las acciones de otras organizaciones similares, más del 50% de entrevistados es decir diez de once entrevistados



permanecían informados sobre las acciones de otras organizaciones, sólo uno contestó no conocer.

En la dimensión de Gestión del Entorno, se busco conocer el nivel de capacidad de Gestión del entorno de los coordinadores de emergencias y desastres según Dirección de Salud de Lima, el nivel de capacidad de Gestión del entorno, se ha considerado medirlo en nula, escasa, alguna o bastante; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, los niveles de gestión del entorno, se han medido a través de preguntas que permitan conocer si el entrevistado se encuentra permanentemente informado sobre las tendencias y hechos de su institución y los impactos de los eventos naturales globales en la gestión del riesgo de desastres, las respuestas a ambas preguntas han sido similares considerando rangos entre alguna capacidad (de vez en cuando) a óptima capacidad (frecuentemente) en las tres jurisdicciones en estudio.

En la dimensión de Manejo Personal se busco conocer el nivel de capacidad de Gestión del Manejo Personal de los coordinadores de emergencias y desastres según Dirección de Salud de Lima, el nivel de capacidad de Gestión del entorno, se ha considerado medirlo en nula, escasa, alguna o bastante; así como conocer información cualitativa de dicha unidad de análisis.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, en la opinión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres, los niveles de manejo personal, se han medido a través de preguntas que permitan conocer lo siguiente:

1. Mantener normas personales claras
2. Admitir errores en su labor
3. Cuidarse bien de sí mismo.
4. Evaluar y establecer metas para la propia vida
5. Evaluar y establecer metas relacionadas al trabajo

Las respuestas a dichas preguntas han sido similares considerando rangos entre alguna capacidad (de vez en cuando) a óptima capacidad (frecuentemente) en las tres jurisdicciones en estudio.

**7.3. Valoración de la Gestión del riesgo de desastres y el grado de priorización de la gestión del riesgo de desastres** (Objetivo: Conocer la valoración y priorización de la gestión del riesgo de desastres en la Alta Dirección de las Direcciones de Salud de Lima y sus redes durante el año 2012)

Se estudiaron el grado de valoración de la Gestión del riesgo de desastres en la Alta Dirección y el grado de priorización de la gestión del riesgo de desastres en la Alta Dirección de las Direcciones de Salud y sus redes de salud.

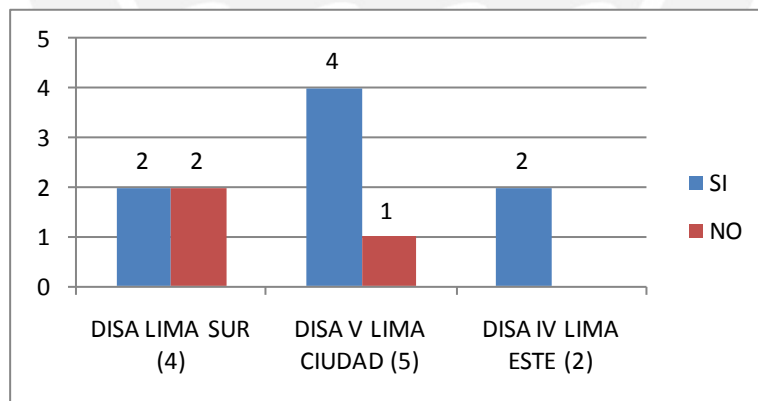
**7.3.1 Priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres**

Para medirla se realizó una entrevista que permitió conocer el grado de priorización y profundizar en dichas respuestas.

Con respecto al conocimiento de los entrevistados en el concepto de Gestión del riesgo de desastres, se puede evidenciar que los entrevistados en las jurisdicciones de la DISA V y II Lima Sur cuentan con profesionales de la Alta Dirección que no conocen el concepto de GRD. Ver Gráfico N° 7.16.

Ver Gráfico N° 7.16

Ud. conoce el concepto Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

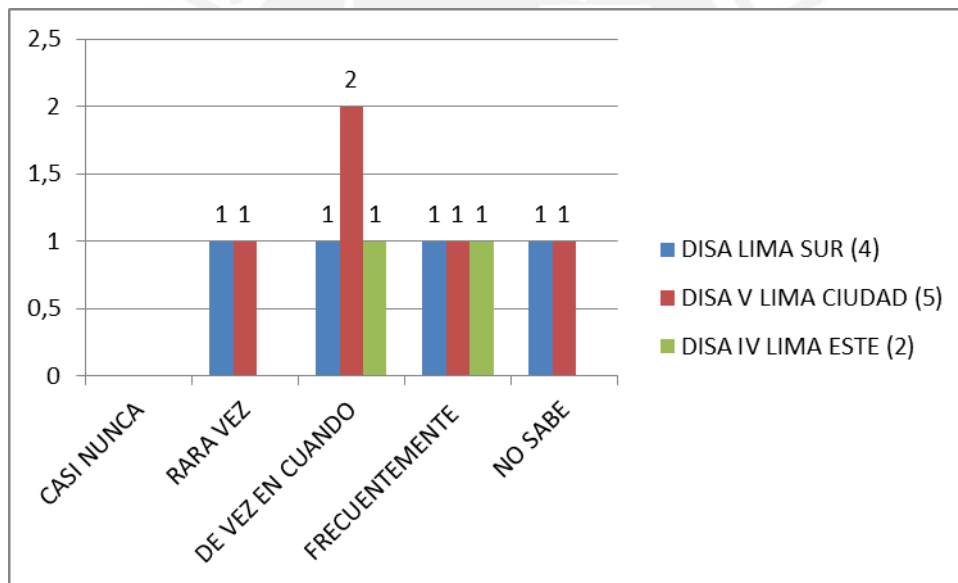
Al concepto que la gestión del riesgo de desastres es un punto que debe ser considerado en la agenda del equipo de gestión el 100% de los entrevistados consideró que si debería ser incluida.

En la operativización de la gestión del riesgo de desastres, la mayoría de los entrevistados la operativiza a través de Comités, en algunos casos a través del Centro de Operaciones de Emergencia.

A la consulta con qué frecuencia se operativiza, no existe una tendencia única en las tres jurisdicciones, la cual tiende desde contar con niveles bajos a altos en las unidades de análisis

Gráfico N° 7.17

Con qué frecuencia lo operativiza

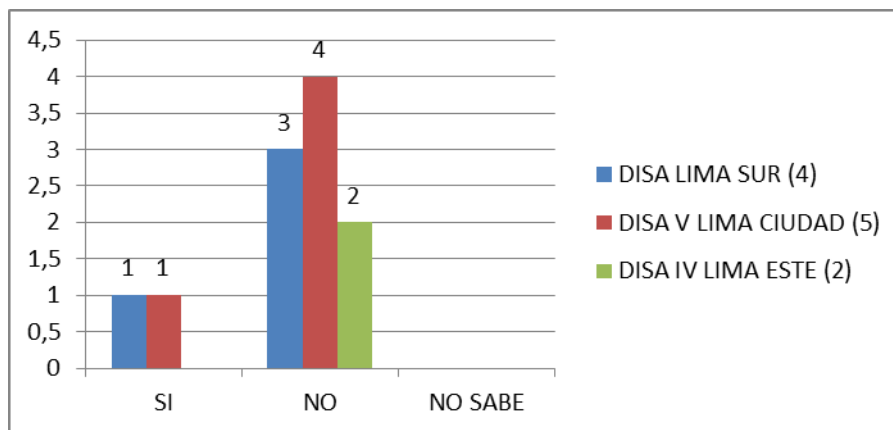


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Se buscó conocer si dentro del Plan Estratégico de las Direcciones de Salud de Lima incluyeron la Gestión del Riesgo de Desastres, la mayoría de los entrevistados (nueve de once entrevistados) contestaron que no. Ver Gráfico N° 7.18.

Gráfico N° 7.18

El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra dentro del Plan Estratégico de su Institución

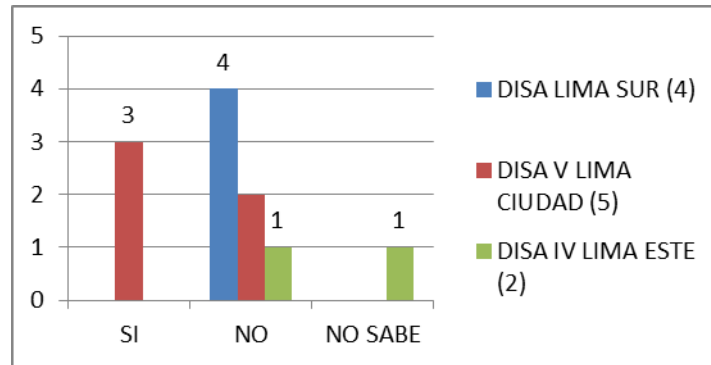


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Con respecto a si el Plan Operativo de las Direcciones de Salud de Lima incluye actividades para operativizar la Gestión del Riesgo de Desastres, la mayoría de los entrevistados (nueve de once entrevistados) contestaron que no o no conocen. Ver Gráfico N° 7.19

Gráfico N° 7.19

El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra dentro del Plan Estratégico de su Institución

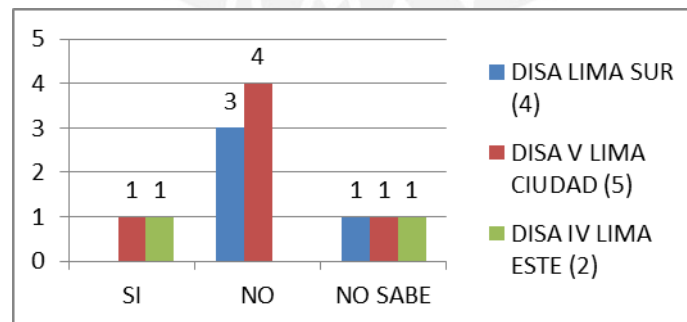


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Se buscó conocer si el personal que desarrolla el tema de la GRD se encuentra en la Estructura organizacional de la Institución, la mayoría de los entrevistados (diez de entrevistados) contestaron que no o no conocen. Ver Gráfico N° 7.20

Gráfico N° 7.20

El personal que desarrolla el tema de gestión del riesgo de desastres, se encuentra dentro de la estructura organizacional de la Institución.



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

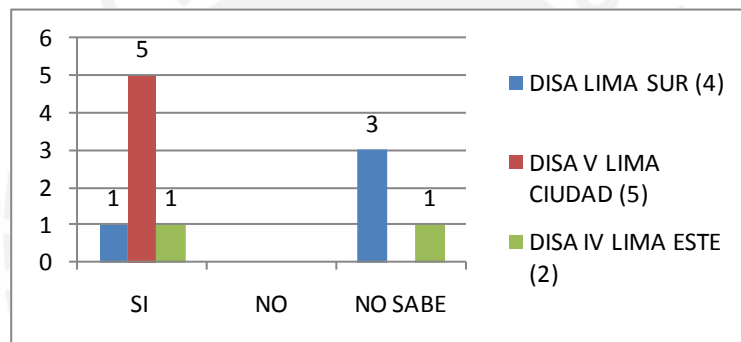
### 73.2 Valoración de la Gestión del Riesgo de Desastres

Para medirla se realizó una entrevista que permitan conocer el grado de valoración y profundizar en dichas respuestas.

Se buscó conocer si la política de gestión del riesgo de desastres atiende los problemas y necesidades de la población, se puede evidenciar que la mayoría de los entrevistados (siete de once) en las jurisdicciones de estudio lo consideran positivo, 4 entrevistados refieren no conocer. Ver Gráfico N° 7.21.

Gráfico N° 7.21

Según su consideración, la política de Gestión del riesgo de desastres atiende a los problemas y necesidades de la población.

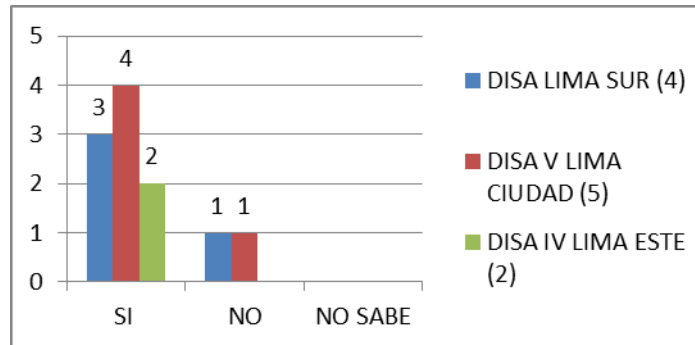


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Se buscó conocer, si existe un programa presupuestal que aborde la problemática frente al riesgo de desastres, la mayoría de los entrevistados (ocho de once) conoce el Programa Presupuestal 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. Ver Gráfico N° 7.22.

Gráfico N° 7.22

Conoce si existe algún programa presupuestal que aborde dicha problemática

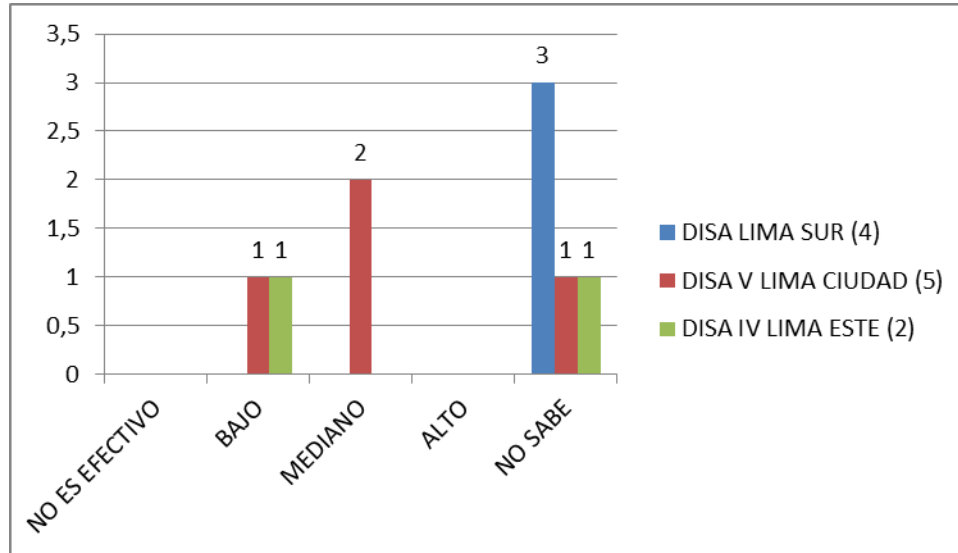


Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Con respecto a si considera efectivo el programa presupuestal, la mayoría de los entrevistados (5 de 11) no conoce sobre la efectividad el Programa Presupuestal 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres y en algunos casos lo han considerado de mediano y baja efectividad. Ver Gráfico N° 7.23.

Ver Gráfico N° 7.23

Conoce si existe algún programa presupuestal que aborde dicha problemática



Fuente: Estudio. Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i: "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012.

Cuando se consulta porque no lo considera efectivo o de baja efectividad, se ha considerado porque requiere mayor asignación presupuestal en el tema, es lento el tema logístico retrasa la ejecución del programa.



## CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES / PROPUESTAS

### 8.1 CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación nos han permitido conocer la eficacia en la ejecución de la función transferida 49i “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres” en el marco de la Política de Gestión del riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima y sus respectivas redes de salud en el año 2012, a través de la medición de las capacidades de gestión de los coordinadores de emergencias y desastres de las Direcciones de Salud de Lima, la valoración y priorización de la gestión del riesgo de desastres y la gestión presupuestal del mismo.

Se ha tomado como referencia las dimensiones para la gestión eficaz que incluye: la comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, gestión del entorno y el manejo personal.

#### **8.1.1. Eficacia en la ejecución de la función transferida 49i “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”**

1. De acuerdo al análisis documental, la tasa de morbilidad bruta por emergencias en las Direcciones de Salud de Lima es mayor entre el año 2008 (0.25 x 100,000 habitantes) al 2012 (0.35 x 100,000 habitantes), evidenciando una tendencia incremental. Dicho aspecto es de especial interés, considerando que durante el año 2008 se transfieren las funciones de salud en emergencias y desastres, a las unidades ejecutoras de salud, recibiendo la responsabilidad de ejecutar dichas funciones y asignarle el presupuesto necesario.
2. De la misma manera la tasa de mortalidad bruta evidencia la tendencia a la reducción en comparación del año 2008 (0.26 X 100,000 habitantes) al 2012 (0.13 x 100,000 habitantes), ello puede relacionarse a la menor frecuencia de eventos de gran magnitud en el área de estudio
3. Con respecto a la incorporación de la política de Gestión del Riesgo de Desastres en las ejecutoras de salud de Lima en los documentos de gestión, en la revisión de documentos de gestión de las Direcciones de Salud (DISA) y redes en estudio se

pudo evidenciar, que las DISA II Lima Sur, DISA V Lima y Ciudad y DISA IV Lima Este cuentan con Plan Estratégico Institucional, pero sólo la DISA V Lima Ciudad incorpora la Gestión del Riesgo del Desastres como un eje estratégico importante.

4. En el análisis de la incorporación de la política de Gestión del riesgo de Desastres en los instrumentos financieros del Estado, la revisión de la asignación de presupuesto en la lógica de Programas Presupuestales y la ejecución del gasto han permitido evidenciar lo siguiente:
  - a. El porcentaje de ejecución presupuestal en las Direcciones de Salud de Lima y las Redes de Salud de Lima es adecuada durante el año 2012, ejecutándose el presupuesto en rangos que van desde el 80% al 100%.
  - b. Con respecto al ordenamiento del presupuesto en la lógica de resultados, es decir presupuesto alineado a Programas Presupuestales para la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres. La Dirección V Lima Ciudad es la tiene mayor organización en cuanto al presupuesto ya que se encuentra ordenado en base a resultados (Programa Presupuestal) en el 100% de ejecutoras y cuenta con una ejecución de gasto, mayor del 90%; dicha precisión es importante ya que la organización del presupuesto en base a resultados permite un mejor seguimiento de bienes y servicios entregables a la población y brinda la oportunidad de contar con mayor asignación presupuestal en dichos productos y actividades, a diferencia de aquellas ejecutoras que no asignan presupuesto en base a resultados.

#### **8.1.2 Capacidades de Gestión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres**

1. En la dimensión de comunicación, más de la mitad de los entrevistados de las Direcciones de Salud de Lima cuentan con algunas capacidades para la comunicación entre Directivos y Trabajadores para la Gestión del Riesgo de Desastres,; especialmente en las formas de comunicación escrita sobre las formas verbales, como las presentaciones públicas que pueden tener mayor ascendencia en los Directivos; con respecto a la frecuencia de dichas presentaciones, la mayoría ha respondido que las realiza tres o más veces al

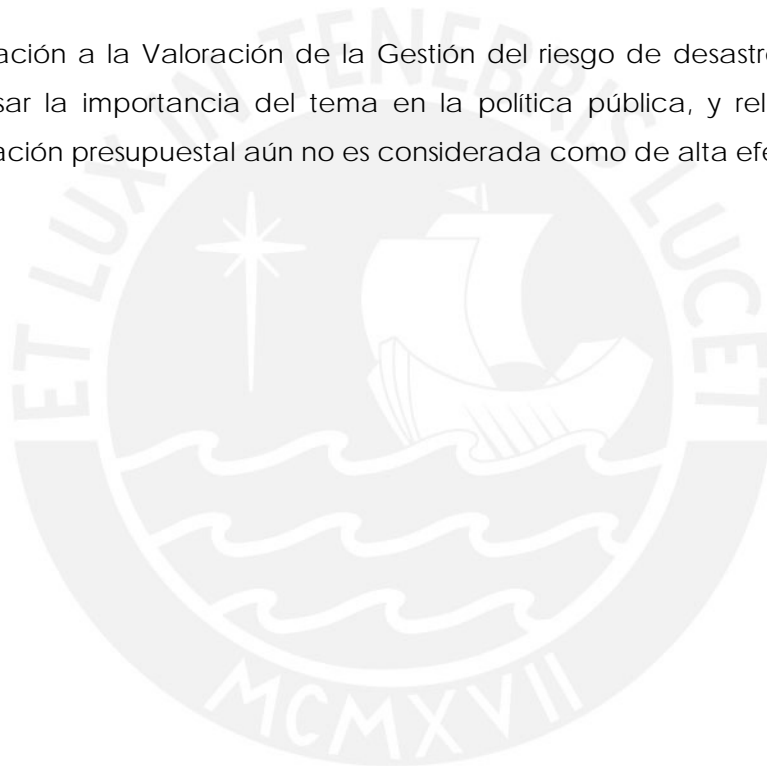
año (de vez en cuando) lo cual es insuficiente para la adecuada comunicación de la gestión del riesgo de Desastres.

La DISA II Lima Sur y sus respectivas redes, es la que ha realizado mayor cantidad de dichas acciones y la DISA Lima IV, la que menor cantidad de acciones de comunicación ha realizado.

2. En la dimensión de Planeación y Administración, el estudio evidencia un escaso nivel de capacidad de planificación y administración, con importantes deficiencias en los aspectos de desarrollo e implementación de proyectos y en el entendimiento de la información presupuestal, específicamente con respecto a la Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, ello se relaciona con el hecho de que una importante cantidad de Unidades ejecutoras en el momento de estudio no habían organizado su presupuesto en la lógica de presupuesto por resultados.
3. En la dimensión de Competencia en el trabajo en equipo, más de la mitad de entrevistados, no cuentan con equipos de trabajo adecuado, ni centro de operaciones de emergencia para la vigilancia y monitoreo de emergencias y desastres, la misma que se relaciona con las deficiencias en el desarrollo de proyectos y programas presupuestales en la dimensión de planeamiento y administración, considerándose como insuficiente.
4. En la dimensión Acción estratégica, las tres Direcciones de Salud de Lima y sus respectivas redes de salud, se evidenciaron deficiencias en la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en sus Planes Estratégicos Institucionales, considerándose que el nivel alcanzado por dicha dimensión cuentan con algún grado de avance aunque insuficiente.
5. En la dimensión gestión del entorno, es decir que las Direcciones estudiadas cuenten manejen los cambios que puedan ocasionar en sus Instituciones y que aprovechen las oportunidades externas a ellos, las tres jurisdicciones estudiadas han presentado capacidades entre medias a óptimas para la gestión del entorno.
6. Con respecto, al manejo de personal, las tres jurisdicciones estudiadas han presentado capacidades entre medias a óptimas para el manejo de personal.

### 8.1.3. Priorización y Valorización de la Alta Dirección en incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres.

1. Con respecto a la priorización de la gestión del riesgo de desastres, se evidencia el desconocimiento de aspectos importantes de la Gestión del Riesgo de Desastres, así como escaso conocimiento por parte de las Autoridades sobre la incorporación de dicha política en los documentos de gestión de gestión, encontrándose en nivel de priorización medio principalmente.
2. En relación a la Valorización de la Gestión del riesgo de desastres, a pesar de expresar la importancia del tema en la política pública, y relacionarlo a la asignación presupuestal aún no es considerada como de alta efectividad.



## 8.2 RECOMENDACIONES

1. En el marco de las funciones transferidas en salud, entre ellas la función 49i correspondiente Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, las Direcciones de Salud y redes de salud de Lima deben cumplir su responsabilidad de incluir la política de gestión del riesgo de desastres en los documentos de gestión e incorporar en sus presupuestos la lógica de resultados (Programas Presupuestales) que permitirá la articulación de la política con las acciones operativas de dichas entidades.
2. Se recomienda la organización del presupuesto en la lógica de Programas Presupuestales, ya que permite invertir en intervenciones públicas eficaces y eficientes, coberturar brechas y lograr el seguimiento de las intervenciones. Por lo tanto, se podrá lograr mejor resultados en cuanto a los daños personales de la población durante emergencias.
3. Se requiere optimizar la dimensión de comunicación entre los Coordinadores de Emergencias y Desastres y los Directivos de las entidades estudiadas, utilizando especialmente las capacidades de comunicación verbal y la incidencia en presentaciones públicas que permita contar con mayor influencia ascendente con los superiores, ello implicaría mayores facilidades para la adecuada ejecución de acciones para la implementar la gestión del riesgo de desastres.
4. Se requiere fortalecer el diseño y ejecución de proyectos de inversión pública, que permitan implementar con el equipamiento necesario para la implementación de la gestión del riesgo de desastres, especialmente en el Centro de Operaciones de Emergencias.
5. Se requiere un mayor entendimiento de Programas Presupuestal 0068: "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres", los mismos que son instrumentos importantes para la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres, sin los cuales no se podría contar con asignación presupuestal para la ejecución de los procesos de la GRD.

6. Se debe reconocer la política de Gestión del Riesgo de Desastres en las Direcciones de Salud a través de la incorporación de la GRD en los Planes Estratégicos Institucionales a fin de visualizar a la Gestión del Riesgo como una estrategia de acción prospectiva, multianual.
7. Aún se requiere trabajar con el personal de la Alta Dirección de las Unidades de Análisis que permita incorporar a la Gestión del Riesgo de Desastres en los documentos de gestión de la Institución y su valoración como política efectiva.
8. Es necesario una formación especializada en **materia de Gestión Pública y financiera** para Salud, que podrá incluir a otros sectores debido a la transversalidad de la materia.

Este programa estaría destinado a personas que por su rol en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres requieren de una formación especializada y de nivel técnico y operativo en Gestión Pública y Financiera para el desempeño de sus funciones, en el marco de una gestión por resultados, considerándose dentro de los destinatarios al personal de Salud que realiza acciones técnico y/o operativas en materias de de reducción del riesgo de desastres como para el desarrollo de acciones en el marco de las operaciones frente a incidentes críticos, ámbitos sustantivos de una gestión integral del riesgo.

9. En base a dichas conclusiones y recomendaciones se incorpora la propuesta correctiva denominada: Programa de Desarrollo de capacidades en Gestión Pública y Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Salud.

### **8.3 Propuesta Correctiva: Programa de desarrollo de capacidades en gestión pública y financiera para la gestión del riesgo de desastres en el sector salud**

#### **8.3.1 Antecedentes**

Sobre la base del marco legal que define la Ley 29142 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, a través de la Dirección General del Presupuesto Público - DGPP, inició el proceso de implementación del presupuesto por resultados a partir del diseño de programas estratégicos.

De este modo, en el año 2010 y mediante Decreto de Urgencia 024-2010, se dispuso “el diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico PPE 023 Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, el mismo que tenía como fin identificar y priorizar intervenciones eficaces que articuladas contribuyan a una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres”<sup>35</sup>.

Según los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, se esgrime la adecuación de los PPE en Programas Presupuestales, los cuales se estructuran en base al diseño de un marco lógico que encadena productos con resultados. En adelante se viene desarrollando el Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” que es producto de la adecuación del PPE-023.

La implementación del Programa Presupuestal se inició de esta manera difundiendo la lógica de las intervenciones priorizadas en marco de la Gestión del Riesgo de Desastres, resaltando la importancia de la asignación presupuestal, que permita estimar, prevenir, reducir y prepararse frente a peligros de origen natural principalmente y lograr mejorar la gestión del riesgo en el País, cuyo Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) entre los años 2011 al 2015 a nivel Nacional, Regional y Local se incrementó de 63.23 millones (2011) a 1028.43 millones, es decir un incremento

---

<sup>35</sup> Decreto de Urgencia 024-2010, publicado el 1ero de Abril de 2010

en 965.2 millones en cuatro años fiscales, lo que corresponde al 0.78% del presupuesto de la nación para el año 2015.

De la misma manera el incremento de la asignación presupuestal en intervenciones de gestión del riesgo de desastres en la lógica del presupuesto por resultados no han sido acompañados con la dinamización del aparato administrativo para su ejecución, en dicho contexto, la ejecución presupuestal entre los años 2012 al 2014, cuentan con un promedio anual de 72%.

**Cuadro N° 8.3.1.1**  
**Evolución de la ejecución presupuestal por nivel de gobierno en el Programa Presupuestal "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres",**  
**Período 2012-2014.**

| Niveles de Gobierno | Porcentaje de ejecución anual del PP 0068 |      |      |                             |
|---------------------|---|------|------|-----------------------------|
|                     | 2012                                      | 2013 | 2014 | PROMEDIO DE EJECUCION ANUAL |
| G.NACIONAL          | 70.8                                      | 78.3 | 79.8 | 76.3                        |
| G.REGIONAL          | 60.9                                      | 83.7 | 72   | 72.2                        |
| G.LOCAL             | 56.1                                      | 60.1 | 65.7 | 60.6                        |
| Global              | 64.4                                      | 76   | 74.4 | 71.6                        |

Fuente: Consulta Amigable, MEF.

Asimismo, cuando se analiza la ejecución presupuestal por sector salud entre los años 2012-2014 en el PP 0068, se evidencia que el sector Salud es el que tiene una tendencia decreciente, con una ejecución de 34.38% en el PP. 0068, siendo la responsabilidad de dicha ejecución de los coordinadores de emergencias y desastres del Pliego. (Cuadro N° 8.3.1.2)



**Cuadro N° 8.3.1.2**  
**Ejecución del Gasto en el PP 0068 entre el 2012-2014 por sectores**

| SECTOR                                    | % Ejec. 2012  | % Ejec. 2013  | % Ejec. 2014  |
|---|---------------|---------------|---------------|
| 01 PRESIDENCIA CONSEJO<br>MINISTROS       | 95.26%        | 56.66%        | 41.69%        |
| 05 AMBIENTAL                              | 76.96%        | 78.88%        | 92.70%        |
| 07 INTERIOR                               |               |               | 54.76%        |
| 10 EDUCACION                              |               | 87.63%        | 97.27%        |
| 10A UNIVERSIDADES                         |               | 89.29%        | 86.03%        |
| <b>11 SALUD</b>                           | <b>79.14%</b> | <b>86.50%</b> | <b>34.38%</b> |
| 13 AGRICULTURA                            | 51.91%        | 87.21%        | 87.10%        |
| 16 ENERGIA Y MINAS                        |               |               | 99.26%        |
| 26 DEFENSA                                |               | 100.00%       | 96.77%        |
| 37 VIVIENDA CONSTRUCCION<br>Y SANEAMIENTO | 94.35%        | 67.69%        | 83.68%        |
| 38 PRODUCCION                             |               |               | 99.11%        |
| 39 MUJER Y DESARROLLO                     |               | 94.74%        | 96.33%        |

Fuente: Consulta Amigable, MEF.

Asimismo, en el marco del “Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49i: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres” en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, en las Direcciones de Salud de Lima durante el año 2012” se concluye que ***se requiere reforzar las capacidades de Gestión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres en las dimensiones de Planeación y Administración, competencia en el trabajo en equipo, acción estratégica.***

Por ello, para enfrentar de manera gradual los desafíos que esta propuesta implica, es que se requiere fortalecer el proceso de capacidades y acompañamiento técnico en Gestión Pública y Financiera en los Coordinadores de Emergencias y Desastres de las ejecutoras de Salud en el Programa Presupuestal 0068 “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, como principal mecanismo para la adecuada organización y asignación de recursos públicos para lo cual se requerirá la coordinación entre los actores responsables de la implementación del mencionado programa presupuestal por los pares técnicos del área de salud; para lo cual uno de los mecanismos es brindar asistencia técnica al personal temático y de presupuesto de las unidades ejecutoras de salud.

Para ello, el Programa de Capacidades y Acompañamiento técnico pretende

efectuar los contenidos mínimos para generar capacidades en planeación estratégica y operativa, presupuesto por resultados, gestión de programas e implementación de los principales productos y actividades en Gestión del Riesgo de Desastres, gestión financiera y de adquisiciones y monitoreo y evaluación de programas y proyectos vinculados a la gestión de riesgo de desastres y específicamente en la adecuada ejecución presupuestal del sector salud.

### **8.3.2 Dirigido:**

Al personal directivo y profesionales de gestión del riesgo de desastres de las ejecutoras de salud de Lima.

### **8.3.3 Perfil del Egresado**

Al concluir este programa se deberá

- a. Contar con fundamentos teóricos y normativos sobre la gestión del riesgo de desastres, la gestión pública en la lógica de resultados.
- b. Planear, ejecutar y evaluar acciones sectoriales en la lógica de resultados para la gestión del riesgo de desastres en salud.
- c. Desarrollar competencias de comunicación, gestión del entorno y manejo personal que favorezcan a la adecuada gestión institucional.

### **8.3.4 Objetivos**

- a) Desarrollar en los directores y profesionales de gestión del riesgo de desastres, las habilidades y competencias necesarias para realizar una adecuada planeación, ejecución y evaluación de actividades en gestión del riesgo de desastres.
- b) Incrementar los conocimientos teóricos en el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, y la gestión pública y financiera para resultados, especialmente en la programación, formulación, ejecución y evaluación de programas presupuestales.
- c) Permitir y fomentar el intercambio de experiencias que han tenido los directivos y profesionales de gestión del riesgo de desastres sobre su labor en competencias comunicacionales, gestión del entorno y manejo personal.

### 8.3.5 Metas a alcanzar

Capacitar al 100% del personal encargado de la gestión del riesgo de desastres de las ejecutoras de salud de Lima en los procesos de gestión pública y financiera en el marco de la gestión del riesgo de desastres, participando de la implementación de programas presupuestales referidos a la materia.

### 8.3.6 Actividades

#### a. Fortalecimiento y desarrollo de Capacidades

En relación a lo descrito, se ha establecido la necesidad de desarrollar las capacidades a los Coordinadores de Emergencias y Desastres del Sector Salud que operativiza la gestión del riesgo de desastres, con la finalidad que incorporen competencias en gestión pública y financiera; así como la lógica de resultados, mediante el desarrollo de metodologías y talleres de capacitación.

a.1 Desarrollo de Metodologías y Guías para la Capacitación en Gestión del Riesgo de Desastres en la lógica del presupuesto por resultados para el sector salud.

a.2 Implementar talleres de validación y difusión de guías de capacitación en Gestión del Riesgo de Desastres en la lógica del presupuesto por resultados para el sector Salud.

a.3 Desarrollo de Programa de Capacitación con los coordinadores de emergencias y desastres del sector Salud en los módulos de planeación estratégico y operativa, presupuesto por resultados, gestión de programas e implementación de los principales productos y actividades en Gestión del Riesgo de Desastres, gestión financiera y de adquisiciones y monitoreo y evaluación de programas y proyectos.

#### b. Acompañamiento Técnico a los Coordinadores de Emergencias y Desastres del Sector Salud gobiernos subnacionales en los procesos presupuestarios en materia de gestión del riesgo de desastres

De la misma manera, realizar el acompañamiento técnico a los niveles coordinadores de emergencias y desastres del sector salud principalmente que permitan una

adecuada Programación, Formulación, Ejecución y Evaluación de los Programas Presupuestales en materia de gestión del riesgo.

**b.1** Talleres de acompañamiento técnico en la lógica del Presupuesto por resultados en materia de gestión del riesgo de desastres para los Coordinadores de Emergencias y Desastres del Sector Salud en el marco de las Modificaciones presupuestales de Programas Presupuestales

**b.2** Visitas de monitoreo sobre la ejecución de programas presupuestales en gestión del riesgo de desastres.

### **8.3.7 Descripción del Programa de desarrollo de capacidades**

#### **AREAS DE CAPACITACION**

El Programa incluye cuatro áreas de capacitación:

- Unidad 1: Fundamentación Básica del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión Pública orientada a resultados.
- Unidad 2: Desarrollo de habilidades en la aplicación de Programas Presupuestales y proyectos en Gestión del Riesgo de Desastres.
- Unidad 3: Desarrollo de habilidades gerenciales en comunicación, gestión del entorno y manejo personal.

La capacitación se realizará de manera presencial y se utilizarán materiales estructurados, que sirvan como ejemplo especialmente en las unidades 3 y 4.

#### **ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS**

El programa de estudios propuesta tendrá una duración de 123 horas lectivas, mediante la siguiente estructura.

| CLAVE | ESTRUCTURA DEL PLAN DE ESTUDIOS<br>FUNDAMENTACIÓN BASICA                                   | DURACION |
|-------|--|----------|
| FT01  | Fundamentación Teórica y normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres | 8 Horas  |
| FT02  | Fundamentación Teórica de la Gestión Pública orientada a resultados                        | 15 Horas |

|       |  |          |
|-------|--|----------|
| CLAVE | <b>HABILIDADES EN LA APLICACIÓN DE PP Y PROYECTOS EN GRD EN SALUD</b>                                |          |
| HA01  | Curso de Programas Presupuestales en Gestión del Riesgo de Desastres                                 | 40 Horas |
| HA02  | Curso de Gestión de Proyectos en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres                      | 40 Horas |
| HA03  | Taller de Casos Prácticos de Programas Presupuestales en Gestión del Riesgo de Desastres             | 4 Horas  |
| HA04  | Taller de Casos Prácticos en Gestión de Proyectos en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres. | 4 Horas  |
| CLAVE | <b>DESARROLLO DE HABILIDADES GESTION DEL ENTORNO Y MANEJO PERSONAL</b>                               |          |
| DH01  | Taller de Técnicas de manejo de personal y gestión del entorno                                       | 4 Horas  |

Los contenidos de los cursos descritos son los siguientes:

**a. FUNDAMENTACIÓN BASICA**

- Fundamentación Teórica y normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
  - Definiciones básicas y marco legal del SINAGERD
  - Organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
  - Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
  - Articulación y funciones del Sector Salud en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
  - Coordinación
- Fundamentación Teórica de la Gestión Pública orientada a resultados
  - Planificación Estratégica orientada a resultados
  - Presupuesto basado en resultados
  - Gestión de Programas y Proyectos
  - Gestión financiera de Programas y Proyectos
  - Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.

**b. HABILIDADES EN LA APLICACIÓN DE PPR Y PROYECTOS EN GRD EN SALUD**

- Curso de Programas Presupuestales en Gestión del Riesgo de Desastres
  - Diseño del Programa Presupuestal 0068: "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres"

- Modelos operacionales en salud del PP 0068
- Estructura de Costos de los productos y actividades de salud en el PP 0068
- Herramientas para el monitoreo y Seguimiento del PP 0068.
- Curso de Gestión de Proyectos en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres
  - Introducción
  - Herramientas de la Gestión de Proyectos
  - Monitoreo y Control de Proyectos
- Taller de Casos Prácticos de Programas Presupuestales en Gestión del Riesgo de Desastres
  - Caso Práctico en el Sector Salud, programación a nivel de DISA
  - Caso Práctico en el Sector Salud, programación a nivel de Red de Salud
  - Caso Práctico en el Sector Salud, programación a nivel de Hospital
- Taller de Casos Prácticos en Gestión de Proyectos en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Caso Práctico de Proyectos en reducción del riesgo de desastres: Construcción de Hospital por niveles de seguridad.
  - Caso Práctico de Proyectos en respuesta: Hospitales de Campaña

### c. DESARROLLO DE HABILIDADES GESTION DEL ENTORNO Y MANEJO PERSONAL

- Taller de manejo del entorno y gestión

#### 8.3.8 *Tiempo del Programa*

El programa tendrá un periodo de duración de 24 meses, distribuido de la siguiente manera:

- Desarrollo de Metodologías y Guías para la Capacitación (4 meses)
- Desarrollo de Programa de Capacitación con los coordinadores de emergencias y desastres del sector Salud (8 meses)
- Talleres de acompañamiento técnico en la lógica del Presupuesto por resultados (4 talleres a lo largo de 12 meses por ejecutora)
- Visitas de monitoreo sobre la ejecución de programas presupuestales en gestión del riesgo de desastres (24 visitas por ejecutora a lo largo de 12 meses)

### 8.3.9 Presupuesto proyectado

El presupuesto que ascendería el desarrollo del presente programa es de USD 550,000, mediante el siguiente detalle:

#### Detalle del cronograma y costos por Acción del Programa

| Mes             | Acción   | Responsable              | Ppto       |
|-----------------|--|--------------------------|------------|
| Enero-Abril     | Desarrollo de Metodologías y Guías para la Capacitación                                    | Director del Programa    | \$ 50,000  |
| Mayo-Diciembre  | Programa de Capacitación con los coordinadores de emergencias y desastres del sector Salud | Director del Programa    | \$ 400,000 |
| Enero-Diciembre | Talleres de acompañamiento técnico en la lógica del Presupuesto por resultados             | Equipo de acompañamiento | \$ 50,000  |
| Enero-Diciembre | Visitas de monitoreo sobre la ejecución de programas presupuestales                        | Equipo de Monitoreo      | \$ 50,000  |

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. CONGRESO DE LA REPUBLICA

2011 Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, Lima, Perú.

### 2. ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

2011 Revelar el riesgo y replantear el desarrollo. Informe de Evaluación Global sobre la reducción del riesgo de desastres. [24 pantallas]. Disponible en: URL: [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgddocs/GAR2011/GAR2011\\_ES\\_SPANISH.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgddocs/GAR2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf)

### 3. ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

2005 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. 2005. [25 pantallas]. Disponible en: URL: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

### 4. ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

2009 "Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres". Naciones Unidas, Ginebra. Suiza.

### 5. CARREÑO M.L, CARDONA O.D, MARULANDA M.C, BARBAT A.H

2003 Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la gestión de riesgos. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.

### 6. ALLAN LAVELL.

2008 Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el Enfoque de la Gestión del Riesgo". Predecan. Mineo Lima.

### 7. WILCHES-CHAUX, G.

1993 "La vulnerabilidad global". En A. Maskrey (ed.). Los desastres no son naturales. Bogotá: La Red, Tercer Mundo. Recuperado de <[www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)>.



8.CANNON, T.

2008 "Reducing people's vulnerability to natural hazards, communities and resilience". United Nations University. WIDER, Research paper 2008/34.Londres.

9.WILCHES-CHAUX.

2006 "La comunicación: un compromiso político; los desastres: resultado de múltiples incomunicaciones". En Tecnología y Sociedad, 2006. Revista Latinoamericana, N°7: 132-144. Lima, ITDG.

9.MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

2010 Informe Final: "Diseño del Programa Presupuestal Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados". Lima, Perú.

11. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

2011 Decreto Supremo de la Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, (Mayo. 26, 2011).12.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

2002. Ley Bases de Descentralización Ley N° 27783, Lima, Perú.

13. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley N° 29158. Diario Oficial El Peruano (145358), Lima, Perú.

14. MINISTERIO DE SALUD.

2005 Decreto Supremo N° 023-2005-SA. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. Pub. L. No.309065-309066, Lima, Perú

## 15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867. Diario Oficial El Peruano N°8185. (233492- 233507), Lima, Perú.

## 16. MINISTERIO DE SALUD.

2005 Lineamientos para la adecuación de la organización de las Direcciones Regionales de Salud en el marco del proceso de Descentralización. RM N° 566- 2005/MINSA. Diario Oficial El Peruano. N° 9171. (297632-297633), Lima, Perú.

## 17. MINISTERIO DE SALUD.

2009 Informe Monitoreo, Evaluación del desempeño de la Descentralización. Lima, Perú.

## 18. MINISTERIO DE SALUD.

2011 Informe de Asistencia Técnica a las DIRESAs y Direcciones de Salud en las funciones de prevención y control de emergencias y desastres. Lima, Perú.

## 19. HELLRIEGEL, DON Y OTROS.

2005 Administración. Un Enfoque basado en Competencias. 10° Edición. Editorial Thomson. México.

## 20. KLIKSBURG, BERNARDO.

1997 "Hacia una Gerencia Social eficiente en América Latina", en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Número 15, INAP, Madrid. España.

## 21. BENITES PRADA, R; ESPINOZA MONTENEGRO, M.

2004 "Nuevo modelo de gestión de los Comités de Defensa Civil" [Tesis de Maestría en Administración]. Facultad de Ciencias Administrativas. Universidad Nacional de Piura. 2004

## 22. INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

2009 Lecciones aprendidas del sur: Sismo de Pisco, 15 agosto 2007". Recuperado en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17541/doc17541.htm>, Lima, Perú.



## ANEXOS

### ANEXO N°1: GLOSARIO DE TERMINOS

1. **“Gestión del riesgo de Desastres**, es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible”<sup>36</sup>.
2. **“Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres**, es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”<sup>37</sup>.
3. **“Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**, es el Sistema Nacional que tiene los siguientes objetivos:
  - a. La identificación de los peligros, el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la Gestión del Riesgo de Desastres.
  - b. La articulación de los componentes y procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
  - c. La promoción para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial.
  - d. La prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de contribuir al desarrollo sostenible del país.

---

<sup>36</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463), de fecha 9.2 2011, Lima, Perú.

<sup>37</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463), de fecha 9.2 2011, Lima, Perú.

- e. La promoción de la participación de diferentes actores locales, de la sociedad civil y del sector privado en general, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones subsidiarias pertinentes.
- f. La articulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con otras políticas de desarrollo a escala nacional e internacional.
- g. La disposición de la información a través del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, para la formulación de planes, programas y proyectos.
- h. La atención oportuna de la población en emergencias, a través de los procesos adecuados para la preparación, respuesta y rehabilitación.
- i. La recuperación social, la reactivación económica y la reconstrucción, como consecuencia de un desastre, en el marco del proceso de planificación del desarrollo.

Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:

- La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.
  - El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
  - El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).
  - El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).
  - Los gobiernos regionales y gobiernos locales.
  - El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
  - Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.”<sup>38</sup>
4. **“Desastre:** Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus

---

<sup>38</sup> Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial El Peruano N° 436456. (436456-436463), de fecha 9.2 2011, Lima, Perú.

consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana”<sup>39</sup>.

5. **“Emergencia:** Estado de daños sobre la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por la acción humana que altera el normal”.<sup>40</sup>
6. **“Peligro:** Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un perlado de tiempo y frecuencia definidos”.<sup>41</sup>
7. **“Vulnerabilidad:** Es la susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza”.<sup>42</sup>
8. **“Desarrollo sostenible:** Proceso de transformación natural, económico social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones”<sup>43</sup>.
9. **Desarrollo de capacidades,** el proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos, a través de mejores conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones, entre otras cosas. El desarrollo de las capacidades es un concepto que amplía el término de aumento de las capacidades para abarcar todos los aspectos de la creación y el mantenimiento del incremento de tales capacidades en el transcurso del tiempo. El concepto incluye el aprendizaje y varios tipos de capacitación, al igual que un esfuerzo continuo para desarrollar las instituciones, la concientización pública, los recursos financieros, los sistemas tecnológicos y un entorno propicio más amplio en los ámbitos social y cultural<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Decreto Supremo de la Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011. Pub. L. No.436206-436218, (Mayo. 26, 2011).

<sup>40</sup> Idem,

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Idem

<sup>44</sup> Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015

10. **“Descentralización**, tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”<sup>45</sup>.
11. **Eficacia**: La eficacia (o efectividad) hace énfasis en el logro de los resultados, lograr objetivos.
12. **“Dimensiones de las Competencias Administrativas**, se consideran como dimensiones para la gerencia eficaz a la comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, globalización, para el manejo personal.

Competencia en la Comunicación, es la capacidad de transferir e intercambiar con eficiencia información que lleva a un entendimiento entre usted y otros. Debido a que la administración implica lograr que se haga el trabajo por medio de otras personas, la competencia en la comunicación es esencial para un desempeño gerencial efectivo e incluye: comunicación informal, comunicación formal y negociación.

Planeación y Administración, implica decidir cuáles tareas necesitan hacerse, determinar cómo pueden hacerse, asignar recursos para permitir que se hagan y luego vigilar el progreso para asegurar que se realizan. Incluye:

- Recopilación de información, análisis y solución de problemas
- Planeación y organización de proyectos
- Administración del tiempo, y
- Administración presupuestal y financiera.
  
- Trabajo en Equipo, realizar tareas a través de grupos pequeños de personas que son responsables en forma colectiva y cuyo trabajo requiere coordinación es la competencia en el trabajo en equipo.
- Acción Estratégica, entender la misión y valores generales de la organización y asegurar que las acciones de los empleados corresponden con ellos define la competencia en la acción estratégica.

---

<sup>45</sup> 2002. Ley Bases de Descentralización Ley N° 27783, Lima, Perú.

- Gestión del entorno, llevar a cabo el trabajo gerencial de una organización basándose en los recursos humanos, financieros, de información y materiales de múltiples organizaciones; así como en el manejo de la empresa por los cambios que puedan ocasionar en la situación de la empresa.
  - Manejo Personal, tomar la responsabilidad por su vida en el trabajo y más allá, incluye la integridad y conducta ética, impulso personal y resistencia, equilibrar los asuntos laborales y la vida personal y conciencia de sí mismo” 46.
13. **“Competencias de la Gerencia Social**, Kliksberg<sup>47</sup>, lo describe al desarrollo de un estilo gerencial adaptativo, análisis sistemático del medio ambiente gerencial, reemplazo del enfoque sectorial para el abordaje integral, desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional, potenciación de la descentralización, diseño de metaredes y control social”.
  14. **Coordinadores de los Centros de Prevención de Emergencias y Desastres**, Es el personal que dirige las áreas orgánicas o funcionales encargadas de implementar la función de Prevención y control de emergencias y desastres en las Direcciones/Gerencias regionales de Salud.
  15. **Direcciones de Salud** son los órganos que por alta delegación del Ministerio de Salud ejerce la autoridad en salud.
  16. **Alta Dirección de las Direcciones de Salud** es el órgano de la dirección de la Dirección de Salud, que tiene como función principal ejercer la autoridad de salud en el ámbito de su jurisdicción.
  17. **Valoración de la Gestión del Riesgo de Desastres**, corresponde a conocer si la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres responde a una política pública de calidad, debe atender: la demanda de la población o lo que quiere la gente; la traducción de esas demandas en programas, proyectos y actividades por los gerentes sociales; su efectividad, comparándola con los servicios que presta el sector privado.
  18. **Priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres**, se define como una política priorizada aquella política en la agenda de la alta Dirección de la DIRESA y evidenciada en la planificación y organización de la institución.

---

<sup>46</sup> Hellriegel, Don y otros. En Administración, Un enfoque basado en Competencias. México: Thompson, pp 4-27. 2005

<sup>47</sup> Kliksberg, Bernardo. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Número 15. 1997.



19. **Gestión del presupuesto asignado en prevención y control de emergencias y desastres en salud**, evaluación del desempeño del gasto público en las áreas temáticas de la función 49i "prevención y control de emergencias y desastres en la función salud.



ANEXO N° 2: Tabla de Columna Vertebral Completa / Invertida

| Problema/oportunidad  | Objetivos (general y específico)  | Preguntas de Investigación<br>(Hipótesis)   | Variables  | Indicadores  |
|---|---|---|--|--|
| <p>¿Por qué las Direcciones Regionales de Salud de Lima Provincias y La Libertad no son eficaces en la ejecución de la función transferida 49 i: "Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres" en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres?</p> | <p><b>Objetivo General</b></p> <p>Analizar la <u>eficacia en la ejecución de la función transferida 49 i</u>, "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"; en el marco de la <u>Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</u>, en las Direcciones Regionales de Salud Lima Provincias y la Libertad en el año 2011, para proponer medidas dirigidas a mejorar el desempeño de los Coordinadores de Emergencias y Desastres y la priorización en dicha materia por la Alta Dirección de las Direcciones Regionales de Salud.</p> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eficacia en la ejecución de la función transferida 49i, "prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres"</li> <li>Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tasa de mortalidad bruta frente a emergencias y desastres según Departamento de estudio 2011</li> <li>✓ Tasa de morbilidad bruta frente a emergencias y Desastres según Departamento de estudio 2011</li> </ul>   |
|   | <p><b>Objetivos Específicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Determinar las <u>capacidades de gestión de los coordinadores de emergencias y desastres en las DISAS de Lima</u> durante el año 2011.</li> </ol>  | <p>¿Cuáles son las capacidades de gestión de los coordinadores de emergencias y desastres en las Direcciones de Salud Lima?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidades de gestión de los Coordinadores de emergencias y Desastres en las Direcciones de Salud</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Nivel (Ninguna, Escasa Alguna, Óptima capacidad) de capacidad de Comunicación de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio.</li> <li>✓ Nivel de capacidad de planificación y administración de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio</li> <li>✓ Nivel de capacidad de trabajo en equipo de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio</li> <li>✓ Nivel de capacidad de acción estratégica de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio</li> <li>✓ Nivel de capacidad de</li> </ul> |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  |   |  | <p>gestión del entorno de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio</p> <p>✓ Nivel de capacidad de manejo de personal de los Coordinadores de Emergencias y Desastres según zona de estudio</p>                |
| <p>2. Conocer la <u>valoración y priorización de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS de Lima</u> durante el año 2011.</p>   | <p>¿Cuál es la valoración y priorización de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las Direcciones de Salud de Lima=</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración de la Gestión del Riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS</li> <li>• Priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS</li> </ul> | <p>✓ Grado (Ninguno, Bajo, Medio, Alto) de valoración de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta DISAS de Lima</p> <p>✓ Grado de priorización de la Gestión del riesgo de Desastres en la Alta Dirección de las DISAS de Lima</p> |
| <p>3. Analizar la <u>gestión del gasto público para el presupuesto transferido en la función 49i</u> en materia de prevención y control de emergencias y desastres del <u>año fiscal 2011</u> y el <u>presupuesto por resultados 2012</u>.</p> | <p>¿Cuál es la calidad de gasto del presupuesto transferido para la función 49 i en materia de prevención y control de emergencias y desastres en las Direcciones de Salud de Lima?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión del gasto público del Presupuesto transferido de la función 49i del año 2011</li> <li>• Gestión del Gasto Público del Presupuesto Estratégico 2012</li> </ul>                         | <p>✓ Porcentaje de ejecución del gasto público del presupuesto en el PP 0068 del año 2011 según DISAS de Lima</p> <p>✓ Porcentaje de presupuesto programado a redes de salud prioritarias según redes priorizadas.</p>                  |

ANEXO N°3: FORMATOS DE LOS INSTRUMENTOS

MODELO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA

Encuesta dirigida a Coordinadores de Emergencias y Desastres

Estimado Sr(a):

La presente encuesta ha sido diseñada para medir sus capacidades en la gestión del Centro de Prevención y Control de Emergencias y Desastres, con la finalidad de evidenciar sus potencialidades. Agradecemos su colaboración.

N° :

Datos de la Persona Entrevistada: Nombre de la Ejecutora: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Marcar con una X en el recuadro que corresponda.

Con respecto a las Capacidades de Gestión de los Coordinadores de Emergencias y Desastres responda las siguientes preguntas:

1. Comunicación

a.1 En su opinión, en que rango consideraría la comunicación entre Directivos y Trabajadores de su Institución para la gestión frente a Emergencias y Desastres, ello incluye la escucha y la conversación mutuas para la mejora de las acciones en dicho aspecto.

| Nula                     | Escasa                   | Alguna                   | Bastante                 | No Sabe                  |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1                        | 2                        | 3                        | 4                        | 5                        |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

a.2 Ud. informa a los Directivos o personas de mayor rango de los acontecimientos y actividades relevantes

Si  (1)

No  (2)

Si la respuesta es positiva:

¿Cómo los mantiene informados? Ejemplos a través de boletines, informes y/o correo electrónico

---

a.3 Hace presentaciones públicas con los Directivos de su Institución u otras Instituciones, en el desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres

| Nunca | Rara Vez<br>(1 a 2 veces al año) | De vez en cuando<br>(3 o más veces al año) | Frecuentemente<br>(1 vez al mes o más) | No Sabe/No Recuerda |
|-------|----------------------------------|--|--|---------------------|
| 1     | 2                                | 3  | 4                                      | 5                   |
|       |                                  |  |  |                     |

a.4 Es hábil para formar relaciones y ejercer influencia ascendente con los superiores

- Si  (1)
- No  (2)

Si la respuesta es positiva:

¿Cómo ejerce influencia ascendente o positiva sobre el tema de Gestión del Riesgo de Desastres con sus Superiores?

2. Planeación y Administración

|  | Si | No |
|--|----|----|
|  | 1  | 2  |
| b.1 Ud. utiliza la información sobre emergencias y desastres para priorizar acciones en Gestión del Riesgo de Desastres.                     |    |    |
| b.4 Participa en la elaboración de planes operativos y cronogramas para implementar la Gestión del Riesgo de Desastres.                      |    |    |
| b.5 Determina, obtiene y organiza los recursos necesarios para realizar la tarea a través de cuadros de necesidades                          |    |    |
| b.6 Desarrolla e implementa proyectos en Gestión del Riesgo de Desastres en su ejecutora.  |    |    |
| b.7 Entiende la información presupuestal relacionada al Programa 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres |    |    |

b.8 Si la respuesta es negativa en la pregunta b7.

Describir que aspectos no entiende de la información presupuestal relacionada al Programa 068:

|   | Nunca | Rara Vez<br>(1 a 2<br>veces al<br>año) | De vez<br>en<br>cuando<br>(3 o<br>más<br>veces<br>al año) | Frecuent<br>emente<br>(1 vez al<br>mes o<br>más) | No<br>Sabe | No es de su<br>competenci<br>a/Responsa<br>bilidad |
|---|-------|--|---|--|------------|--|
|   | 1     | 2                                      | 3   | 4  | 5          | 6  |
| b.9 Utiliza la información presupuestal, para la mejora de sus acciones |       |  |   |  |            |  |

3. Competencia en el Trabajo en Equipo

C.1 Cuenta con el personal apropiado para el equipo, tomando en cuenta el valor de las diversas ideas y las habilidades técnicas necesarias

Si  (1)

No  (2)

No cuenta con equipo  (3)

Cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencias implementado con personal y equipamiento.

Si  (1)

No  (2)

Sólo cuenta con 1 de ellos.

Describir: \_\_\_\_\_

Si cuenta con equipo de trabajo, responda las siguientes preguntas

|   | Nunca | Rara Vez | De vez<br>en<br>cuando | Frecuent<br>emente | No<br>Sabe | No es de su<br>competenci<br>a/R<br>esponsa<br>bilidad |
|---|-------|----------|------------------------|--------------------|------------|--|
|   | 1     | 2        | 3                      | 4                  | 5          | 6  |
| C.2 Formula metas claras a los miembros del equipo a cumplirlos   |       |          |                        |                    |            |  |
| C.3 Define responsabilidad para el equipo en conjunto y asigna tareas y responsabilidades a los miembros individuales del equipo. |       |          |                        |                    |            |  |
| C.4 Entiende y Aprovecha las ventajas y desventajas de los  |       |          |                        |                    |            |  |

|   |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|
| miembros del equipo para lograr las tareas como un equipo |  |  |  |  |  |  |
| C.5 Comparte el Crédito con otros                         |  |  |  |  |  |  |

4. Acción Estratégica

D.1 Conoce las actividades estratégicas de su Institución.

Si  (1)

No  (2)

|  | Si | No | No Sabe |
|--|----|----|---------|
|  | 1  | 2  | 3       |
| D.2 Participo en la formulación de actividades estratégicas de su Institución (PEI)  |    |    |         |
| D.3 El PEI de su Institución incorpora la Gestión del Riesgo de Desastres  |    |    |         |
| D.3 Permanece informado de las acciones de otras organizaciones que pueden apoyarlo en sus acciones y tareas (Otras Instituciones Públicas: Municipalidades, Organizaciones de la Sociedad Civil (ONGs)) |    |    |         |

5. Gestión del Entorno

|   | Nunca | Rara Vez | De vez en cuando | Frecuente | No Sabe |
|---|-------|----------|------------------|-----------|---------|
|   | 1     | 2        | 3                | 4         | 5       |
| E.1 Se encuentra permanentemente informado de tendencias y hechos fuera de su Institución que se relacionan a su labor. |       |          |                  |           |         |
| E.2 Reconoce el impacto de los eventos naturales globales, en la Gestión del Riesgo de Desastres.                       |       |          |                  |           |         |

6. Manejo Personal.

|   | No/Nunca | Rara Vez | De vez en cuando | Frecuente | No Sabe |
|---|----------|----------|------------------|-----------|---------|
|   | 1        | 2        | 3                | 4         | 5       |
| F.1 Mantiene normas personales claras que mantienen su sentido de integridad y conducta ética |          |          |                  |           |         |
| F.2 Admitir errores en su labor.  |          |          |                  |           |         |
| F.3 Cuida bien de si mismo, desde el punto mental y físico                                    |          |          |                  |           |         |
| F.4. Evalúa y establece metas para la propia vida   |          |          |                  |           |         |
| F.5 Evalúa y establece metas relacionadas con el trabajo                                      |          |          |                  |           |         |

Gracias

## ENTREVISTA

## Entrevista dirigida a Funcionarios

Estimado Sr(a):

La presente encuesta ha sido diseñada para medir sus conocimientos y valoración en relación a la Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de evidenciar sus potencialidades. Agradecemos su colaboración.

N°

Datos de la Persona Entrevistada: N° de Informante: \_\_\_\_\_

Nombre de la Ejecutora: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Marcar con una X en el recuadro que corresponda.

1. Priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres

a.1 Ud. conoce el concepto Gestión del Riesgo de Desastres

Si  (1)

No  (2)

Si su respuesta es positiva,

¿Cómo lo definiría?

---

a.2 Ud. considera que la Gestión del Riesgo de Desastres es un punto que debe ser considerado en la agenda del equipo de gestión.

Si  (1)

No  (2)

Si su respuesta es positiva.

a.3 ¿Cómo operativiza la priorización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el equipo de Gestión?

a. Reuniones del Comité de Gestión del Riesgo de Desastres

b. Reuniones del Comité de Defensa Civil



c. Centro de Operaciones de Emergencia

d. No sabe.

e. Otros.

Especifique: \_\_\_\_\_

Con qué frecuencia lo operativiza:

| Casi Nunca (1 vez al año) | Rara Vez (1 vez cada 6 meses) | De vez en cuando (1 vez cada 3 meses) | Frecuentemente (1 vez cada 15 días) | No Sabe/No Recuerda |
|---------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| 1                         | 2                             | 3                                     | 4                                   | 5                   |
|                           |                               |                                       |                                     |                     |

A.4 El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra dentro del Plan Estratégico de su Institución?

Si  (1)

No  (2)

Por qué.....

No sabe  (3)

a.5 Dentro del Plan Operativo de la Institución, se encuentran acciones para la operativización de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Si  (1)

No  (2)

Porqué.....

No sabe  (3)

a.6 El personal que desarrolla el tema de gestión del riesgo de desastres, se encuentra dentro de la estructura organizacional de la Institución.

Si  (1)

en donde.....

No  (2)

No sabe  (3)

2. Valoración de la Gestión del Riesgo de Desastres

b.1 Según su consideración, la política de Gestión del riesgo de desastres atiende a los problemas y necesidades de la población.

- Si  (1)
- No  (2)
- No sabe  (3)

Si su respuesta es negativa:

Porque?

---



---

b.2 Conoce si existe algún programa presupuestal que aborde dicha problemática

- Si  (1)
- No  (2)
- No sabe  (3)

Si su respuesta es positiva

Podría mencionar como se denomina dicho Programa:

---



---

b.3 Si lo conoce, podría mencionar si su ejecutora ha programado presupuesto durante el presente año

---



---



---

b.4 Considera que dicho programa es efectivo en su ejecutora?

| No es efectivo | Bajo grado de efectividad | Mediano grado de efectividad | Alto grado de efectividad | No Sabe/No Recuerda |
|----------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------|
| 1              | 2                         | 3                            | 4                         | 5                   |
|                |                           |                              |                           |                     |

Si no lo considera efectivo, describa

porqué:.....

Gracias.

