

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**PROCESO DE REASENTAMIENTO DE POBLACIONES
EN MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE, DE MANERA
EFICIENTE Y SOSTENIBLE**

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ingeniería Civil
con mención en Gestión de Riesgos Naturales que presenta:

Luis Manuel Cueto Campos

Asesora:

Sandra Cecilia Santa Cruz Hidalgo

Lima, 2025


Informe de similitud

Yo, Sandra Cecilia Santa Cruz Hidalgo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Proceso de Reasentamiento de Poblaciones en Muy Alto Riesgo no Mitigable, de manera eficiente y sostenible, de el autor Luis Manuel Cueto Campos, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 2 de diciembre de 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 2 de Diciembre de 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Santa Cruz Hidalgo, Sandra Cecilia</u>	
DNI: 09642115	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5227-3869	

RESUMEN

El acelerado crecimiento de las ciudades, junto con el aumento poblacional, el empobrecimiento de algunas zonas y los escenarios de violencia y conflictos armados, han obligado a miles de personas a desplazarse y buscar mejores condiciones de vida. En el Perú, la violencia generada por el terrorismo en la sierra central provocó inestabilidad económica e inseguridad, detonando una intensa migración hacia las periferias de las grandes ciudades. En muchos casos, estas poblaciones ocuparon áreas de muy alto riesgo no mitigable, donde la probabilidad de daños a la integridad física de los habitantes, a sus bienes privados y a las inversiones del Estado, es elevada. Por tal motivo, resulta necesario diseñar estrategias eficientes que permitan reasentar a dichas comunidades en lugares de menor exposición a los peligros de origen natural que son cada vez más severos y frecuentes, favoreciendo así el desarrollo de ciudades sostenibles y resilientes.

En la actualidad, el Perú cuenta con un marco legal en materia de reasentamiento poblacional de zonas en muy alto riesgo no mitigable, que incluye guías metodológicas y responsabilidades definidas para diversas entidades de los tres niveles de gobierno conformantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD); sin embargo, las iniciativas implementadas a nivel nacional han sido escasas y, de las pocas ejecutadas, se ha evidenciado un gran descontento por parte de los reasentados, al no establecerse estrategias integrales que garanticen el cumplimiento de los objetivos planteados.

En ese contexto, la presente investigación propone recomendaciones orientadas a fortalecer el proceso de reasentamiento de poblaciones en muy alto riesgo no mitigable en el Perú, de manera eficiente y sostenible en el tiempo. Para ello, se revisará la metodología internacional aplicada por entidades como el Banco Mundial, ACNUR, la Fundación Esfera, CEPAL, entre otras, para la ejecución del reasentamiento poblacional

ante diferentes escenarios; asimismo, se analizarán los casos de éxito y las experiencias positivas en Latinoamérica y otras regiones del mundo, especialmente en lo referida la autoconstrucción dirigida y recuperación de los medios de vida de la población.



ABSTRACT

The rapid growth of cities, coupled with population increases, the impoverishment of some areas, and the prevalence of violence and armed conflict, has forced thousands of people to migrate in search of better living conditions. In Peru, the violence generated by terrorism in the central highlands caused economic instability and insecurity, triggering intense migration to the outskirts of large cities. In many cases, these populations occupy areas of very high, unmitigable risk, where the probability of harm to the physical safety of residents, their private property, and state investments is high. Therefore, it is necessary to design efficient strategies that allow these communities to be resettled in places with less exposure to increasingly severe and frequent natural hazards, thus promoting the development of sustainable and resilient cities.

Currently, Peru has a legal framework for the resettlement of populations from areas at very high, unmitigable risk, which includes methodological guidelines and defined responsibilities for various entities at all three levels of government comprising the National Disaster Risk Management System (SINAGERD). However, initiatives implemented at the national level have been scarce, and those few have generated significant discontent among resettled populations due to the lack of comprehensive strategies to guarantee the achievement of the stated objectives.

In this context, this research proposes recommendations aimed at strengthening the resettlement process for populations at very high, unmitigable risk in Peru, in an efficient and sustainable manner. To this end, the international methodologies applied by entities such as the World Bank, UNHCR, the Sphere Foundation, and ECLAC, among others,

for the implementation of population resettlement in different scenarios will be reviewed. In addition, success stories and positive experiences in Latin America and other regions of the world will be analyzed, especially regarding directed self-construction and recovery of the population's livelihoods.



INDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	14
1.1. MARCO SITUACIONAL.....	14
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	19
1.3. OBJETIVO PRINCIPAL	19
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
1.5. HIPÓTESIS	20
1.6. METODOLOGÍA.....	20
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	24
2.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL:.....	24
2.2. ASENTAMIENTOS INFORMALES:.....	26
2.3. RIESGO DE DESASTRES:.....	29
2.4. RIESGO NO MITIGABLE	37
2.5. REASENTAMIENTO POBLACIONAL	38
2.6. ARQUITECTURA DE EMERGENCIA:	43
CAPÍTULO III: ESTADO DEL ARTE	46
3.1. REASENTAMIENTOS POBLACIONALES POR PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL	47
3.1.1. PROCEDIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC):.....	49
3.1.2. PROCEDIMIENTO DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM):	52
3.1.3. PROCEDIMIENTO DEL ORGANISMO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO (OTASS):	54
3.2. REASENTAMIENTO DE POBLACIONES REFUGIADAS	57
3.2.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS REFUGIADOS QUE NECESITAN DEL REASENTAMIENTO:	58
3.2.2. EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD INDIVIDUAL DE REASENTAMIENTO:	60
3.2.3. PREPARACIÓN DE LA PRESENTACIÓN DEL CASO PARA EL REASENTAMIENTO:	60
3.2.4. DECISIÓN DEL ACNUR DE PRESENTAR EL CASO:	60
3.2.5. DECISIÓN DEL PAÍS DE REASENTAMIENTO:.....	60

3.2.6. PREPARATIVOS PREVIOS A LA SALIDA Y MONITOREO:	61
3.3. REASENTAMIENTO POBLACIONAL POR EMERGENCIA PRODUCIDAS POR DESASTRES.....	61
3.3.1. PLANIFICACIÓN:.....	64
3.3.2. LOCALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL ASENTAMIENTO:	64
3.3.3. ESPACIO HABITABLE:	65
3.3.4. ARTÍCULOS DOMÉSTICOS:	66
3.3.5. ASISTENCIA TÉCNICA:.....	66
3.3.6. SEGURIDAD DE LA TENENCIA:.....	67
3.3.7. SOSTENIBILIDAD MEDIO AMBIENTAL:	67
3.4. RELOCALIZACIÓN PLANIFICADA.....	68
3.4.1. METODOLOGÍA DE ACNUR:.....	68
3.4.1.1. FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL:	69
3.4.1.2. EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD DE RELOCALIZACIÓN:	70
3.4.1.3. PLANIFICACIÓN, MEDIDAS ANTES Y DURANTE LA RELOCALIZACIÓN FÍSICA:	70
3.4.1.4. RECONSTRUCCIÓN DE LAS VIDAS A TRAVÉS DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA	72
3.4.1.5. MONITOREO Y EVALUACIÓN:	73
3.4.2. METODOLOGÍA DEL BANCO MUNDIAL	74
3.4.2.1. PERTINENCIA DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL	74
3.4.2.2.PREPARACIÓN	76
3.4.2.3. ANÁLISIS PREVIO AL REASENTAMIENTO	79
3.4.2.4. DESARROLLO DEL PLAN DE REASENTAMIENTO	82
CAPÍTULO IV: EXPERIENCIAS DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL Y PROPUESTAS RELEVANTES PARA EL PROCESO	87
4.1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REASENTAMIENTOS POBLACIONALES.....	88

4.1.1. ARGENTINA (1997-2006)	88
4.1.2. SRI LANKA (2004).....	91
4.1.3. PICOAZÁ- PORTOVIEJO – ECUADOR (2007-2012)	94
4.2. LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA	97
4.2.1. PROGRAMA MUNICIPAL INTEGRAL DE RENOVACIÓN URBANA (LIMA – PERÚ)	97
4.2.2. PROGRAMA INTEGRAL DE AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA – PIAC (MÉXICO)	100
4.2.3. AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA Y SUSTENTABILIDAD (ARGENTINA).....	103
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL.....	107
5.1. MARCO NORMATIVO DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN EL PERÚ:	107
5.2. GUÍA METODOLÓGICA ELABORACIÓN DE “PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN ZONAS DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE”.....	111
5.2.1. FASE 01: PREPARACIÓN/ORGANIZACIÓN	111
5.2.2. FASE 02: DIAGNÓSTICO	112
5.2.3. FASE 03: FORMULACIÓN DEL PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL	113
5.2.4. FASE 04: VALIDACIÓN, APROBACIÓN Y DIFUSIÓN.....	116
5.3. MAPA DE ACTORES DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL.....	117
5.3.1. POBLACIÓN:.....	117
5.3.2. GOBIERNO LOCAL:	118
5.3.3. GOBIERNO REGIONAL	118
5.3.4. GOBIERNO NACIONAL	119
5.4. EXPERIENCIAS RELACIONADAS AL REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN EL PERÚ:.....	121
5.4.1. NUEVA CIUDAD DE BELÉN – LORETO, PROYECTO DE REASENTAMIENTO DE PRIORIDAD NACIONAL	122
5.4.2. REUBICACIÓN POR EMERGENCIA EN ALBERGUES PERMANENTES DE USO TEMPORAL - SIRAHUAYA.....	127
5.4.3. REUBICACIÓN DE NUEVA MOROCOCHA	131
5.5. ANÁLISIS FODA:	133
5.5.1. FORTALEZAS	134

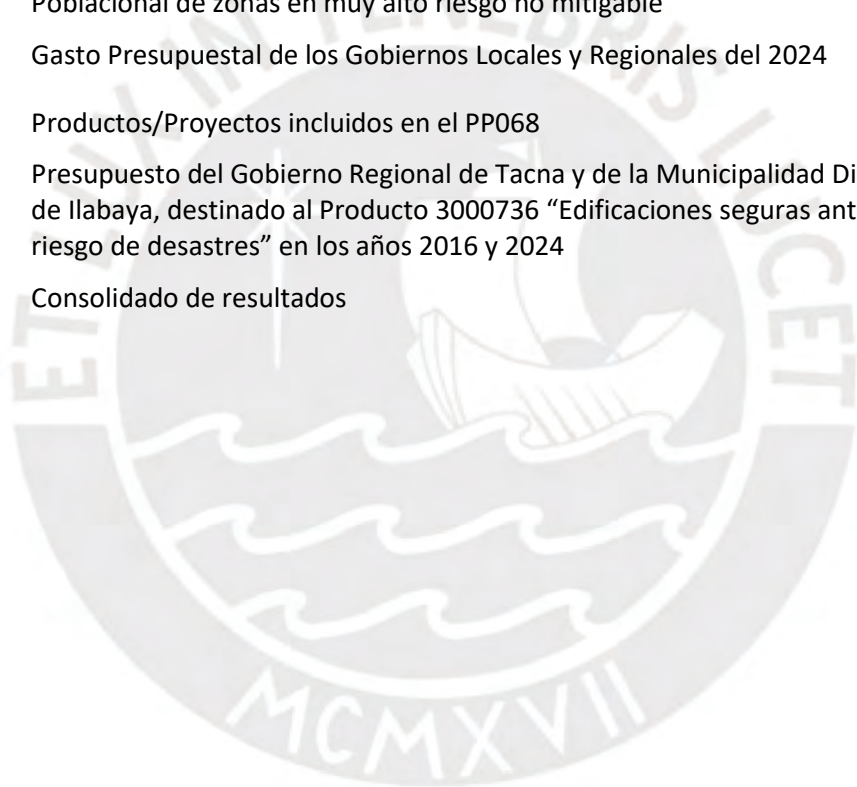
5.5.2. DEBILIDADES	136
5.5.3. OPORTUNIDADES	142
5.5.4. AMENAZAS	145
CAPÍTULO VI: ESTUDIO DE CASO - MIRAVE	149
6.1. REASENTAMIENTO PLANIFICADO Y NO EFECTUADO OPORTUNAMENTE: LOCALIDAD DE MIRAVE - TACNA	149
6.2. PROPUESTAS QUE PUDIERON MEJORAR EL PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL DE MIRAVE.....	158
6.2.1. MEDIO 01: ZONA DE ACOGIDA CON BAJA SUSCEPTIBILIDAD ANTE LA OCURRENCIA DE FLUJO DE DETRITOS, PREPARADA PARA EL REASENTAMIENTO POBLACIONAL.....	161
6.2.2. MEDIO 02: VIVIENDAS DIGNAS Y CON BAJA VULNERABILIDAD:	163
CAPÍTULO VII: RESUMEN DE LOS RESULTADOS.....	169
7.1. DE LA EXPLORACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN DIFERENTES CONTEXTOS:	169
7.2. DEL ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE REASENTAMIENTO Y OTRAS RELEVANTES PARA EL PROCESO.	172
7.3. DEL ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL	174
7.4. DEL ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO	175
7.4.1. MEDIO 01: ZONA DE ACOGIDA CON BAJA SUSCEPTIBILIDAD ANTE LA OCURRENCIA DE FLUJO DE DETRITOS, PREPARADA PARA EL REASENTAMIENTO POBLACIONAL.	176
7.4.2. MEDIO 02: VIVIENDAS DIGNAS CON BAJA VULNERABILIDAD ...	176
7.5. PROPUESTAS DE MEJORA CON BASE EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS:.....	177
7.5.1. IMPLEMENTAR UNA PLATAFORMA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE Y SEGUIMIENTO DE SU SITUACIÓN:	177
7.5.2. IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COLABORADORES:	178
7.5.2.1. INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS:	178
7.5.2.2. INSCRIPCIÓN DE ONGS:	179
7.5.3. REORGANIZACIÓN FUNCIONAL EN EL SINAGERD PARA LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE REASENTAMIENTO	

POBLACIONAL:	180
7.5.4. REFORMULAR EL PROGRAMA PRESUPUESTAL PP 068 A FIN DE INCLUIR PRODUCTOS VINCULADOS CON EL PROCESO DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL:.....	180
CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFÍA	185



TABLAS

Tabla 1	La realidad de los asentamientos informales desde el caso de América Latina	28
Tabla 2	Daños y pérdidas en poblaciones reasentadas y no reasentadas	42
Tabla 3	Factores que contribuyen a los impactos por desplazamiento de poblaciones	78
Tabla 4	Información sobre población a reasentar	80
Tabla 5	Resumen de buenas prácticas, procedimientos, consideraciones, herramientas exploradas en guías, normativas, directivas y manuales	85
Tabla 6	Resumen de buenas prácticas rescatadas de experiencias en procesos de reasentamiento y autoconstrucción dirigida	106
Tabla 7	Actividades Operativas Multisectoriales referidas al Reasentamiento Poblacional de zonas en muy alto riesgo no mitigable	135
Tabla 8	Gasto Presupuestal de los Gobiernos Locales y Regionales del 2024	139
Tabla 9	Productos/Proyectos incluidos en el PP068	141
Tabla 10	Presupuesto del Gobierno Regional de Tacna y de la Municipalidad Distrital de Ilabaya, destinado al Producto 3000736 “Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres” en los años 2016 y 2024	163
Tabla 11	Consolidado de resultados	181



FIGURAS

Figura 1	Procedimiento metodológico empleado en la presente investigación	23
Figura 2	Mapa de zonificación sísmica del Perú	30
Figura 3	Susceptibilidad por movimiento de masas en el Perú	31
Figura 4	Mapa de susceptibilidad a inundación en periodos FEN en el Perú	32
Figura 5	Calendario de ocurrencia de peligros de origen natural en el país	33
Figura 6	Viviendas expuestas ante movimiento sísmico	35
Figura 7	Viviendas construidas de forma precaria en Lima	36
Figura 8	Pobladores limpiando sus negocios afectados por desborde del río Rímac	37
Figura 9	Módulo Temporal de Vivienda (MTV)	44
Figura 10	Aula modular tipo helada instalado	45
Figura 11	Tipos de reasentamientos explorados en la presente investigación	46
Figura 12	Flujograma de la Herramienta para la Identificación de Personas en Situación de mayor Riesgo (HRIT)	59
Figura 13	Escenarios de asentamientos posteriores a la emergencia	63
Figura 14	Componentes del programa de reasentamiento colectivo	82
Figura 15	“Metodología aplicada durante la implementación del Programa de Protección contra inundaciones (PPI)”	89
Figura 16	Planta y elevación de vivienda social modelo	90
Figura 17	Reasentamiento de 50 viviendas de la población pesquera de Kirinda (Sri Lanka)	94
Figura 18	Loma del Calvario, antes y después de las acciones de reasentamiento poblacional	96
Figura 19	Estado de las viviendas de la manzana 05076, antes del inicio del proyecto “La Muralla”	97
Figura 20	Mujeres capacitadas en el programa, trabajando en el proyecto “La Muralla”	98
Figura 21	Estado de las viviendas después de la ejecución del proyecto de vivienda “La Muralla”, inauguradas en 2008	99
Figura 22	Proceso de autoconstrucción dirigida con el programa PIAC	101
Figura 23	Centros Productivos de Autoempleo – CPA “Bloqueras Comunitarias”	102
Figura 24	Ejecución del proyecto con materiales de la zona (Madera y adobe) y proyecto terminado	105
Figura 25	Diagrama del Árbol de Problemas	113
Figura 26	Diagrama del Árbol de Objetivos	114
Figura 27	Esquema que contextualiza el Plan de Reasentamiento Poblacional	117
Figura 28	Localidad de Bajo Belén – Iquitos - Loreto	119
Figura 29	Nueva ciudad de Belén – Iquitos - Loreto	124
Figura 30	Vista panorámica de la población de Bajo Belén	125
Figura 31	Prueba de parrilla solar en la Nueva Ciudad de Belén	127
Figura 32	Mapa de Peligro por erupción volcánica – Volcán Ubinas	128
Figura 33	Albergue temporal de Anascapa	129
Figura 34	Albergue Permanente de uso temporal – Sirahuaya	130

Figura 35	Vista panorámica de la Nueva ciudad de Morococha	132
Figura 36	Árbol de Problemas de la Gestión de Riesgos de Desastres en el Perú	140
Figura 37	Ubicación Geográfica del Centro Poblado Mirave	150
Figura 38	Mapa de riesgo del Centro Poblado Mirave	151
Figura 39	Ubicación geográfica de la zona de acogida denominada “Alto Mirave”	152
Figura 40	Mapa de riesgo del área de acogida Alto Mirave	153
Figura 41	Centro poblado de Mirave afectado tras la ocurrencia de huaico de gran magnitud	154
Figura 42	Imagen comparativa pre y post desastre en la localidad de Mirave	155
Figura 43	Reasentamiento Mirave Alto – Post desastre	156
Figura 44	Vista Satelital de la zona de Acogida – Alto Mirave	157
Figura 45	Ejemplo de Árbol de Problemas, aplicado al Reasentamiento Poblacional	159
Figura 46	Ejemplo de Árbol de Objetivos, aplicado al Reasentamiento Poblacional	161
Figura 47	FODA proceso de Reasentamiento Poblacional en el Perú	175



CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. MARCO SITUACIONAL

El ser humano, luego de pasar por una etapa de nómada donde los medios de vida eran comúnmente la caza y la pesca itinerante, optó por establecerse en áreas determinadas donde desarrolló sistemas de agricultura y ganadería, lo que finalmente propició el establecimiento de asentamientos en áreas fijas. Con el pasar del tiempo, el ser humano no solo encontró en estos asentamientos un lugar de protección y seguridad contra los peligros externos, sino que también lo convirtió en un lugar de descanso, donde podían almacenar provisiones y realizar actividades sociales, políticas, espirituales y culturales (R.B. Mandal, 2001).

La persona que habita un espacio mantiene una relación directa con la construcción, tanto en un aspecto material como simbólico, creándose una conexión que lo identifica con éste (Heidegger, 1994). Este concepto de conexión es ratificado por Cuervo (2010), quien indica que cualquier espacio independiente y ocupado por una persona, familia o grupo de personas, puede constituirse como vivienda, al margen de que esta pueda ser una casa, departamento, cuarto, choza, cueva o refugio. En ese sentido, la habitabilidad es la medida en la que el habitante ha encontrado pertenencia con el sitio, habiendo construido un vínculo, tanto físico como simbólico con éste y con la comunidad que ahí habita (Marín, 2014).

Sin embargo, contar con un espacio donde habitar, no representa que éste cuente con condiciones aceptables o dignas de vida (Chardon, 2010). La

habitabilidad, hace referencia a la calidad de vida dentro de un hábitat y puede medirse bajo parámetros de bienestar personal, ambiental, psicosocial y sociopolítico (Marín, 2014; Rueda, 1997).

Esta misma problemática fue abordada por la Organización de las Naciones Unidas desde 1976, con la primera conferencia relacionada con los asentamientos humanos y el hábitat (Hábitat I), con la que se creó el “Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT”. Para el año 1996 se convocó a la segunda conferencia (Hábitat II) en la que los temas principales fueron “*vivienda adecuada para todos*” y “*desarrollo urbano sostenible*”, y donde se concluyó que las ciudades y pueblos son la fuente del desarrollo económico y el progreso social, cultural, espiritual y científico. A pesar de ello, la realidad de América Latina y el Caribe nos muestra un crecimiento físico y poblacional acelerado, poco o nada organizado, con proyecciones efectuadas al 2050 que muestran una concentración poblacional del 89% en zonas urbanas (CEPAL, 2022). En parte, esto se ha visto motivado por el crecimiento económico mundial, reformas agrarias y de acceso a servicios; desastres climáticos, la degradación de recursos y empobrecimiento de las áreas rurales; conflictos armados o escenarios de violencia; crecimiento del aparato estatal, entre otras. (Gomez, A; Cuvi, N. 2016). Los procesos migratorios del campo a las ciudades en búsqueda del sueño urbano solo reflejan la búsqueda constante del ser humano por satisfacer sus necesidades físico-biológicas, relacionadas a la salud y seguridad, así como sus necesidades sociales, relacionadas con la estima personal y la autorrealización (Maslow, 1975), aunque muchas veces

para estos logros, se opte por la invasión de tierras o compra de lotes en mercados informales.

En el Perú hemos presenciado grandes olas de crecimiento urbano, por medio de ocupaciones informales desde los años 70, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas de Juan Velasco Alvarado, quien inició una serie de propuestas socialistas que aceleraron las invasiones de terreno a nivel nacional, especialmente en las periferias de Lima, siendo el comienzo de lo que conocemos hoy como asentamientos poblacionales, los que posteriormente pasaron a ser pueblos jóvenes, donde se concentraron en gran cantidad, las poblaciones migrantes del interior del país (Matos, 2007). Si bien existen ejemplos aislados como el de Villa El Salvador en 1970 que se caracterizó por su enfoque autogestionario y comunitario, donde los participantes se involucraron en la planificación y construcción de viviendas (Swisscontact, 2016), la mayoría de las invasiones se hicieron sin criterios urbanísticos, ni con un enfoque de la gestión de riesgos de desastres. Estas prácticas erróneas continúan presentes hasta el día de hoy, donde los actores principales son los traficantes de terrenos quienes en muchos casos se encuentran blindados por los estrechos vínculos con autoridades y funcionarios públicos corruptos relacionados con mafias de usurpación de propiedades públicas y privadas, y sicarios (N. Pimentel, 2020).

A consecuencia de esta situación, podemos ver que los pobladores son los más perjudicados ya que, en su desconocimiento, optan por comprar estos terrenos, ya sea por sus bajos costos o por lo sencillo que resulta, sin pensar

en que esos terrenos no son aptos para vivienda ya que, además de carecer de infraestructura pública básica, tener problemas de accesibilidad y ser afectados directamente por la contaminación ambiental generada por el sector minero, metalúrgico o industrial, muchas veces pueden encontrarse en zonas de muy alto riesgo de desastre, además de otros riesgos relacionados con el bienestar social o la adecuada implementación urbana como infraestructura de servicios de salud, educación, etc.

La Presidencia del Consejo de Ministros (2024), como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), plantea como problema público la *“alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante los recurrentes peligros de origen natural”*; y considera, entre otros, las siguientes causas vinculadas con la ocupación del territorio:

- *“la ocupación y uso inadecuado del territorio, sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo”*;
- *“la débil comprensión del riesgo de desastre, en todas sus dimensiones, por parte de la población”*;
- *“la débil gobernanza por parte de las autoridades locales y regionales”*;
- *y “la casi nula integración de los conceptos de la gestión de riesgos en las inversiones públicas y privadas”*.

Por ello, considera que una de las soluciones aplicables a estas situaciones son los procesos de reasentamiento poblacional, en donde se busca desplazar a la población a un área con mínima exposición al impacto de peligros naturales,

en salvaguarda de la integridad de las personas, sus bienes, medios de vida, etc., con un enfoque de eficiencia y sostenibilidad en el tiempo.

Producto del análisis mencionado en el párrafo anterior, en el año 2012 se publicó la Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, dándole un marco legal a los actores de los tres niveles de gobierno para iniciar con la identificación de estas zonas y proceder a corregir y reordenar el territorio con una visión de gestión del riesgo de desastres. Posteriormente, el Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre (CENEPRED) publicó la Guía metodológica elaboración de “Plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable” (CENEPRED, 2016). Esta guía describe los pasos que deben tener en cuenta los Gobiernos Locales para efectuar esta práctica, resaltando que debe aplicarse como último recurso; es decir, cuando las medidas de mitigación (estructurales y no estructurales) son técnicamente insuficientes para proteger a la población expuesta, o porque el costo de las medidas de mitigación y su mantenimiento sea mucho mayor que el costo que conlleve efectuar un reasentamiento. A pesar de contar con estos dos instrumentos, solo se tienen algunas experiencias concluidas. CENEPRED (2020) afirma que, en 2019, a nivel nacional, se tuvieron 34 experiencias de reasentamiento, de las cuales 25 se encontraron en proceso (no concluidas) y 9 que no iniciaron, sin destacar alguna experiencia exitosa, lo que evidencia una debilidad en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Otros intentos de aplicación de esta normativa han tenido deficiencias que han generado insatisfacción en los reasentados, riesgos de empobrecimiento y de disminución en la calidad de vida o simplemente el abandono y retorno a la zona de origen, por lo que el riesgo de desastre al que se encuentran expuestos, no se mitiga

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La problemática que busca analizar la presente investigación, se encuentra vinculada con el inadecuado desempeño de los servicios de las intervenciones públicas, al que hace referencia la Contraloría General de la República (2016), particularmente en los extremos referidos a la eficacia, efectividad y calidad; siendo entonces el problema principal: la reducida eficacia, efectividad y calidad del proceso de reasentamiento de poblaciones en muy alto riesgo no mitigable por parte de los tres niveles de gobierno del Perú, de 2012 al 2025.

1.3. OBJETIVO PRINCIPAL

Brindar recomendaciones para incrementar la eficacia, efectividad y calidad del proceso de reasentamiento de poblaciones en muy alto riesgo no mitigable en el Perú.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar aspectos positivos de la normativa peruana que regula el proceso de reasentamientos a partir del contraste con normativas internacionales y experiencias de reasentamientos poblacionales

- Identificar causas de éxito o fracaso de un proceso de reasentamiento mediante el análisis de un estudio de caso en el Centro Poblado Mirave-Tacna y de otras experiencias internacionales.
- Proponer mejoras en materia de reasentamiento poblacional de zonas en muy alto riesgo no mitigable, a nivel del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a nivel funcional de las instituciones y a nivel de normativa nacional vigente.

1.5. HIPÓTESIS

La escasa aplicación del proceso de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable y el bajo éxito detectado en los pocos casos ejecutados, evidencian una problemática que puede solucionarse a partir del fortalecimiento del SINAGERD en materia normativa, presupuestal, funcional e institucional, logrando que estos procedimientos se efectúen de manera eficiente y sostenible a largo plazo.

1.6. METODOLOGÍA

A fin de alcanzar los objetivos de la presente investigación, se realizará una revisión bibliográfica del estado del arte del reasentamiento de poblaciones, explorando las diversas guías, normativas, directrices o manuales publicados por entidades expertas en la materia como el Banco Mundial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Corporación Esfera y entidades nacionales como El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Organismo Técnico de la Administración de

los Servicios de Saneamiento (OTASS), explorando a su vez las diversas motivaciones del reasentamiento poblacional, que incluye al reasentamiento por proyectos de interés nacional, el reasentamiento por conflictos armados, reasentamiento por emergencias y reasentamientos de carácter preventivo ante el riesgo de desastres. A la vez, se explorarán las experiencias en materia de reasentamiento poblacional, destacando las buenas prácticas y lecciones aprendidas. Asimismo, se explorarán otras experiencias relevantes para el proceso en materia de autoconstrucción dirigida, recuperación de los medios de vida, trabajos sociales y la intervención de actores del sector privado y organismos no gubernamentales.

Posteriormente, se procederá a efectuar un análisis crítico de la realidad nacional, explorando el marco legal vigente, la guía metodológica emitida por CENEPRED, los actores responsables del proceso, las experiencias más relevantes a nivel nacional y se tomará en cuenta las opiniones vertidas en las encuestas realizadas a doce (12) expertos en gestión del riesgo de desastres que colaboraron en esta investigación. Este análisis se efectuará mediante una matriz FODA del proceso de reasentamiento poblacional en el Perú a nivel del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a nivel institucional, normativo, económico y de gestión.

Adicionalmente, se efectuará el análisis del caso de estudio “Plan de reasentamiento poblacional de Mirave” elaborado por la Municipalidad Distrital de Ilabaya - Tacna, a fin de evidenciar las falencias que produjeran que este proceso no se concretara.

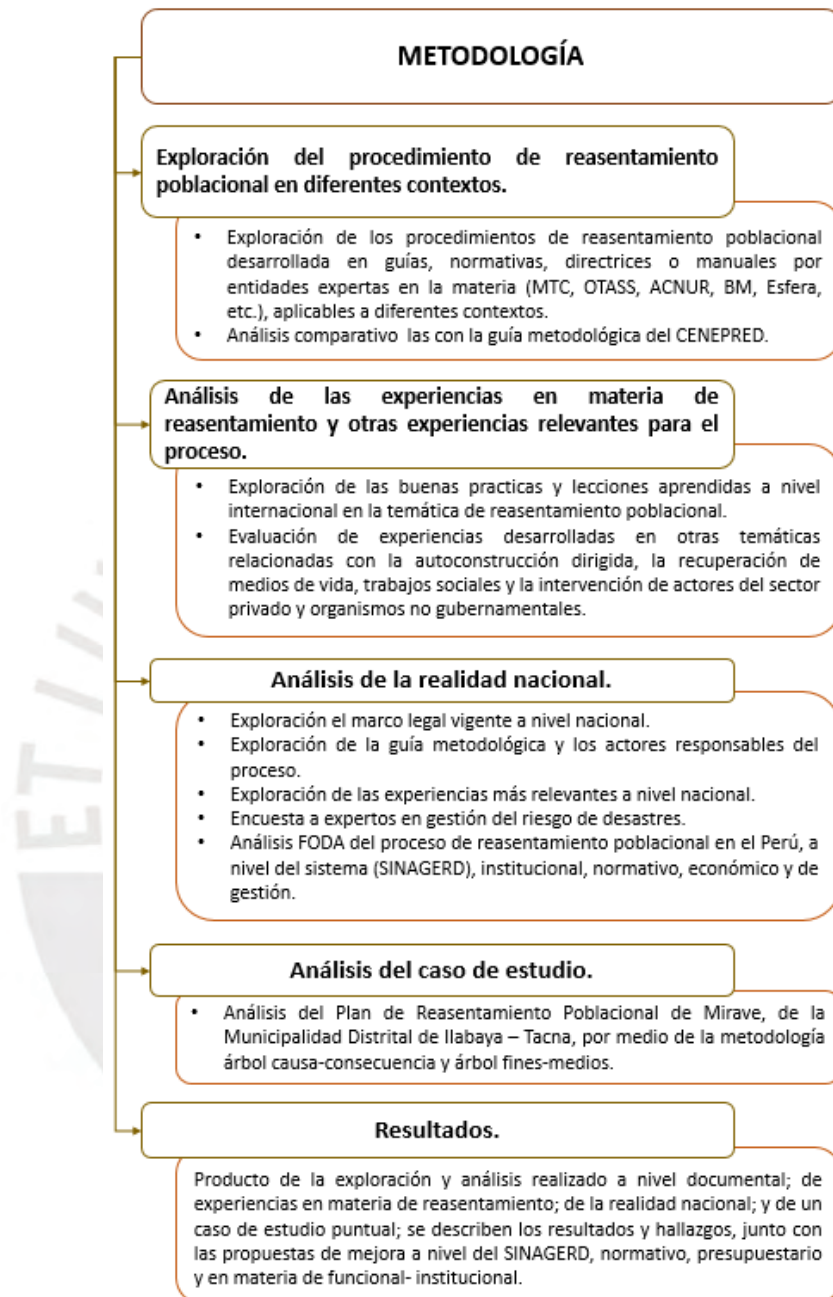
A partir de los análisis efectuados se podrán obtener hallazgos y resultados que servirán de base para las propuestas de mejora a nivel del SINAGERD, en materia normativa, presupuesta, funcional e institucional. En la Figura 1 se muestra un flujo del procedimiento metodológico que se empleará en la presente investigación.

Tipo de Investigación:

Por su orientación, la presente es una investigación aplicada, cuya prioridad es la resolución del problema detectado en la ejecución del proceso de reasentamiento poblacional de localidades que se encuentran expuestas a muy alto riesgo de desastre por peligros de origen natural. Asimismo, por su profundidad, puede clasificarse como una investigación explicativa, ya que la intención es determinar las causas que originan la baja tasa de reasentamientos y a la vez busca brindar soluciones ante esta problemática.

Figura 1

Procedimiento metodológico empleado en la presente investigación



Nota. Elaboración propia.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo, se desarrollarán los conceptos de algunos temas relevantes para el entendimiento de la presente investigación. Incluyen temas relacionados al Ordenamiento Territorial, la conformación de asentamientos informales, la Gestión del Riesgo de Desastres, los reasentamientos poblacionales y su clasificación.

2.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Para hablar de Ordenamiento Territorial, es importante tener claro el concepto de “Territorio”. Según la fuente que consultemos, este puede tener acepciones diferentes; por ejemplo, la Constitución Política del Perú lo define como el dominio sobre el suelo, subsuelo, espacio aéreo y marítimo que lo comprende. Sin embargo, entidades más especializadas como el Ministerio del Ambiente (MINAM, 2015), define al territorio como el espacio físico en el que los seres humanos desarrollan sus actividades, interactuando con los elementos del medio natural que lo conforma y, al mismo tiempo, lo ocupan, transforman, aprovechan o disfrutan, según sean sus intereses, cultura, identidad, entre otros.

A pesar de que el aprovechamiento del territorio es una acción natural, este puede traer consigo impactos negativos, ya que las políticas nacionales, regionales y locales carecen de mecanismos adecuados de gestión que permitan tener las condiciones para lograr un desarrollo equilibrado en los procesos de ocupación y desarrollo del territorio (MINAM, 2015). En ese sentido, los riesgos de no contar con una política articulada de ordenamiento

territorial han sido identificados por el Ministerio del Ambiente (2015), entre los cuales resaltamos los siguientes:

- La reducción de la disponibilidad de recursos naturales.
- El desarrollo desigual y la falta de competitividad.
- La carencia de una visión compartida de desarrollo.
- La exclusión y marginalidad de la población.
- El incremento de las condiciones de vulnerabilidad de las personas.
- El desequilibrio y deterioro de los ecosistemas.

Por estos dos últimos riesgos en particular, el Ministerio del Ambiente consideró en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (2015), el Objetivo 03: *“Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de servicios básicos en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad)”*. En este, se menciona que algunas de las acciones que deben priorizarse son las siguientes: la sensibilización y concientización de los pobladores ubicados en zonas de alto riesgo; monitorear y evaluar las zonas vulnerables; prohibir el establecimiento o reconocimiento legal de asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo y proveer de infraestructura social y económica que promueva la consolidación de estas localidades; implementar programas de reubicación y traslado para los pobladores de los asentamientos humanos junto con sus actividades económicas; y prevenir o corregir el funcionamiento de actividades informales.

Campana y Gómez (2017), afirman que, al contar con información biofísica y socioeconómica proveniente de un proceso de ordenamiento territorial, permitiría una adecuada ocupación del territorio que reduzca de esta forma el riesgo de desastres. Mencionan también que, la información recopilada por este instrumento, rara vez se usa para la toma de decisiones por parte de las autoridades, lo que decanta en la continua ocupación inadecuada del territorio, permitiendo que los desastres se materialicen y haciendo que la capacidad de recuperación de la población sea cada vez menor. Zilbert Soto (2016) coincide con esta idea, ya que considera que la debilidad institucional para planificar y el actual modelo de desarrollo del Estado, anteponen las nuevas inversiones sin considerar la implementación de procesos que permitan mitigar los daños originados por eventos naturales.

2.2. ASENTAMIENTOS INFORMALES:

Los asentamientos informales, asentamientos humanos, pueblos jóvenes o barriadas, son emprendimientos residenciales urbanos, resultantes de una ocupación ilegal o subdivisión inapropiada del suelo (Fernandes, 2011). Esta práctica es muy común y son el rostro de la desigualdad existente en Latinoamérica, en donde las condiciones históricas y las prácticas de segregación y exclusión social, han contribuido a las condiciones de desigualdad respecto al crecimiento económico y la distribución de riquezas, y deben ser superadas para lograr un desarrollo sostenible (TECHO, 2018). La definición de viviendas informales es multidimensional, ya que abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales; sin embargo, puede definirse como aquellas viviendas que no tienen títulos legales-formales, muestran

patrones de crecimiento irregular, carecen de servicios públicos esenciales y que, probablemente, ocupen un área privada o pública (Fernandes, 2011).

Normalmente, estos asentamientos informales son consolidados ilegalmente, y esto responde a diversas razones, entre las que se incluyen la falta de viviendas sociales, la falta de créditos accesibles para familias de bajos recursos, y la gran oferta de lotes de bajos precios motivados por traficantes de terrenos. Las acciones violentas y represivas de los traficantes de terrenos suelen consistir en la posesión del espacio (terrenos del estado, privados y/o de la comunidad campesina) para la mercantilización a pobladores con poco o nulo conocimiento de las regulaciones del uso del suelo y acumulación de dinero (N. Pimentel, 2020). Con el paso del tiempo, estas personas crean construcciones precarias, las que muchas veces son reemplazadas con materiales más duraderos, aunque en gran medida, sin asesoramiento técnico y, en muy pocos casos, llegan a contar con un servicio digno de agua, saneamiento, electricidad, una organización comunitaria o una tenencia regular del terreno. (W. Mejía, L. Duquino, 2021). En la Tabla 1, Mejía y Duquino (2021) muestran la realidad de los asentamientos informales, con base en el análisis efectuado a 651 casos con un muestreo aleatorio estratificado de 93 asentamientos por cada país de América Latina (7 países), efectuado por TECHO (2019).

Tabla 1.*La realidad de los asentamientos informales desde el caso de América Latina*

Característica	Realidad	%
Conexión a la red de alcantarillado	3 de 4 asentamientos no cuenta con conexión a una red de alcantarillado	73.3%
Servicio de electricidad formal y seguro	1 de 3 asentamientos no cuenta con servicio de electricidad	36.7%
Conexión al servicio de agua potable	1 de cada 2 asentamientos no tiene conexión al servicio de agua potable	53.5%
Organización comunitaria para enfrentar adversidades	3 de 4 asentamientos cuenta con al menos una forma de organización comunitaria	76%
Tenencia regular del terreno	3 de 4 asentamientos no cuenta con la tenencia regular del terreno.	75.4%
Posibilidad de sufrir un desalojo	1 de 5 asentamientos cuentan con altas posibilidades de sufrir desalojo	20.3%

Nota. Extraído de W. Mejía, L. Duquino, 2021

En el pasado, algunos países recurrían al desalojo forzoso como política pública generalizada que permitía solucionar las invasiones o asentamientos informales; sin embargo, esta práctica fue dejada de lado casi por completo debido a los cambios de políticas autoritarias a políticas democráticas, que ocurrieron entre los años 1980 y 1990. No obstante, diversos estudios muestran que aún perduran este tipo de prácticas en algunos países de América latina, ya sea en áreas urbanas o rurales. Por ejemplo, solo entre el 2004 y 2006 fueron desalojadas casi 150,000 personas en quince países latinoamericanos, resultando la mayor cantidad en Brasil con 70,637 pobladores seguido de Perú con 42,728; México con 10,374 y Venezuela con 6,848 (COHRE, 2006).

Ahora bien, la mayoría de los asentamientos informales en América Latina tienen problemas fundamentales de legalidad al transgredir las normas locales sobre el uso, planeamiento, registro, edificación y tributación de los suelos;

sin embargo, el reconocimiento de los aspectos ilegales del desarrollo informal no significa que sus habitantes no tengan derechos, o que deban ser reprimidos. En la mayor parte de los casos es muy probable que no tengan derecho sobre el suelo que ocupan, pero sí puede que tengan derechos resultantes de su ocupación, como el derecho a ser compensados equitativamente por las edificaciones o instalaciones comunales que pudieran haberse realizado durante su prolongada ocupación (Fernandes 2011).

2.3. RIESGO DE DESASTRES:

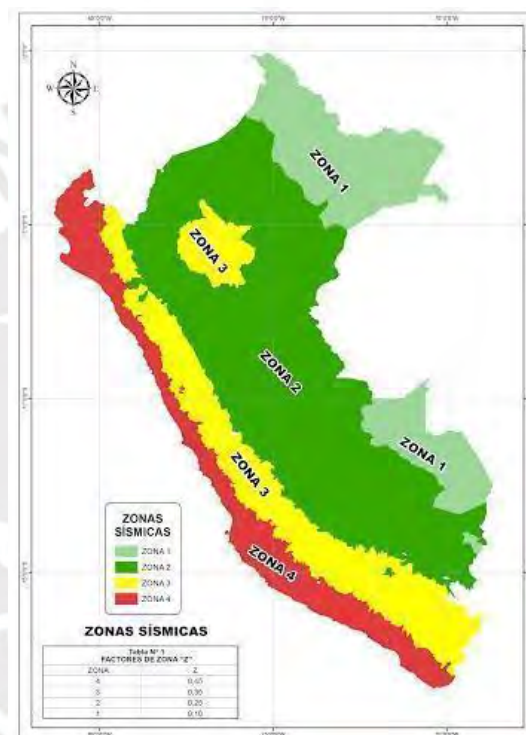
El CENEPRED (2016), define al riesgo de desastres como la “(...) *probabilidad de que la población, sus medios de vida, la infraestructura pública y/o privada, sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro de origen natural o antrópico; por su parte, el peligro se define como la probabilidad de que un fenómeno, potencialmente dañino, se presente en un lugar específico, con cierta intensidad, en un periodo de tiempo y con una frecuencia definida*”.

Para hablar de riesgo de desastre, es necesario conocer los peligros que lo pueden originar y, a nivel global, existen diferentes tipos. En el ámbito peruano, el CENEPRED, en el Manual de Evaluación de Riesgo de 2014, identificó y caracterizó los peligros más relevantes, y en el caso de peligros de origen natural, con el aporte de las entidades técnico-científicas, desarrolló los mapas de susceptibilidad del territorio peruano ante los siguientes fenómenos:

- a) Por procesos de Geodinámica interna: que considera movimientos sísmicos, maremotos y actividad volcánica. En la figura 2 se visualiza el mapa de zonificación sísmica, donde se identifican las zonas más susceptibles ante este peligro.

Figura 2

Mapa de zonificación sísmica del Perú

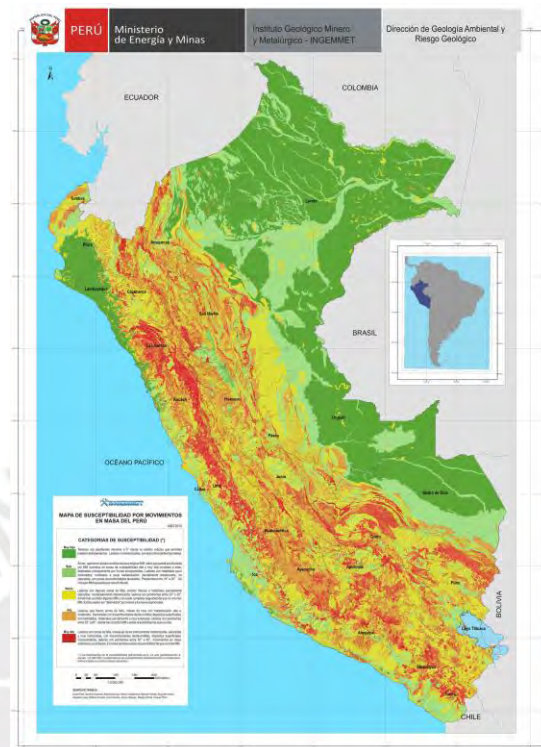


Nota. Tomado de D.S. N° 003-2016-MVCS, NT E030 "Diseño sismorresistente" del RNE.

- b) Por procesos de Geodinámica externa: que incluye deslizamientos de tierra, derrumbes, aludes, aluviones, huaycos, erosión, reptación de suelos, etc. En la figura 3 se observa los niveles de susceptibilidad por el peligro de movimiento de masas, en el territorio peruano.

Figura 3

Susceptibilidad por movimiento de masas en el Perú

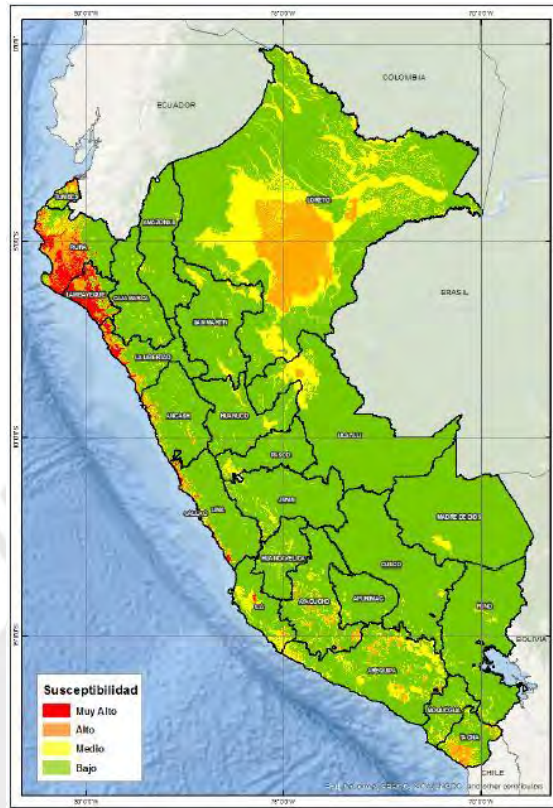


Nota. Extraído de INGEMMET, 2010.

- c) Por fenómenos hidrológicos, meteorológicos y oceanográficos: que hace referencia a inundaciones (Pluviales o fluviales), precipitaciones intensas, heladas, friajes, granizadas, nevadas, vientos fuertes, deglaciación, oleajes anómalos, sequías e incendios forestales. En la figura 4 se muestran los niveles de susceptibilidad del territorio peruano ante el peligro por inundación producido por intensas precipitaciones pluviales, tomando de referencia las precipitaciones extraordinarias registradas en el Fenómeno de El Niño de los años 1983, 1998 y 2017.

Figura 4

Mapa de susceptibilidad a inundación en periodos FEN en el Perú



Nota. Extraído de CENEPRED, 2021.

d) Peligros de origen biológico: que circunscribe Plagas y Epidemias.

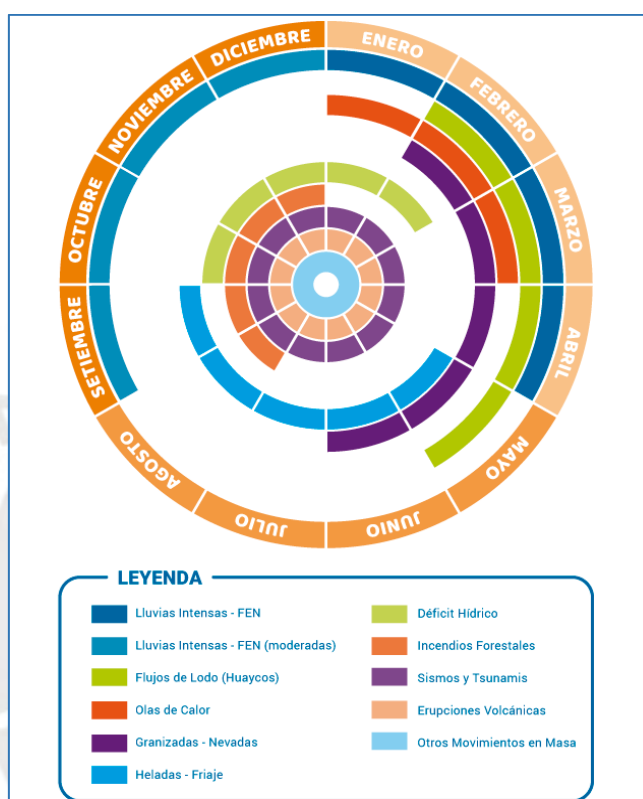
Por otro lado, existen peligros antrópicos, los cuales pueden definirse como aquella manifestación que ocurre durante el desarrollo de actividades cotidianas del ser humano como tareas productivas o industriales; y entre los que se incluyen a los incendios, derrames de sustancias químicas, contaminación, deforestación, subversión, guerra, terrorismo y otros.

Aunque por lo general, los peligros de origen natural son impredecibles, las probabilidades de ocurrencia de algunos peligros hidrometeorológicos, así

como peligros asociados a ellos, suelen ser preponderantes en ciertas épocas específicas del año, tal cual se muestra en la figura 5.

Figura 5

Calendario de ocurrencia de peligros de origen natural en el país



Nota. Extraído de INDECI, 2018.

Este aspecto es muy importante, ya que ayuda a la preparación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, quienes tienen la responsabilidad de efectuar acciones paliativas o temporales de carácter preventivo, a fin de proteger a la población expuesta y mitigar el riesgo de desastre. Sin embargo, deben tomarse en cuenta que algunos parámetros como la magnitud del evento, su intensidad, frecuencia, periodo de retorno y duración, a fin de identificar las zonas donde se ameriten acciones no solo sean paliativas y temporales, sino que sean definitivas y permitan reducir el alto riesgo de desastre que pudiera originar; y si, por lo contrario, no sea posible reducir el

riesgo con medidas estructurales o no estructurales, se plantee la intangibilización de la zona al ser un área de alto riesgo no mitigable.

Ahora bien, para identificar los niveles de riesgo, además de conocer los niveles de peligrosidad y áreas de impacto de los fenómenos naturales, es necesario analizar las vulnerabilidades de los elementos de interés que, para el caso en particular, corresponde a la población, los servicios e infraestructura pública y privada.

En ese sentido, el análisis de la vulnerabilidad puede determinarse a través de los siguientes factores:

- a) Exposición: se define como la práctica de ubicar elementos dentro un área de impacto o influencia del fenómeno de origen natural, pudiendo ser población, medios de vida o actividades económicas, servicios públicos básicos, viviendas, recursos naturales, entre otros. Normalmente, la exposición se produce por la falta de planificación en procesos de expansión demográfica o la falta de planificación en procesos migratorios; asimismo, puede deberse a un débil desarrollo de políticas de ordenamiento territorial. Los asentamientos informales, al carecer de una planificación urbana y una adecuada percepción del riesgo, suelen encontrarse expuestos a diversos peligros, tal como puede observarse en la figura 6 en donde las viviendas asentadas en una ladera de pendiente pronunciada, se encuentran expuestas ante peligros de geodinámica interna (sismos) y peligros asociados como deslizamientos.

Figura 6

Viviendas expuestas ante movimiento sísmico



Nota. Extraído de Correo, 2015.

- b) Fragilidad: se define como las condiciones de desventaja o debilidad de un elemento o sistema, centrado en sus condiciones físicas o de origen interno. Puede hacer referencia al sistema estructural de una edificación, los materiales que se usaron para su construcción, la carencia de un adecuado proceso constructivo, la falta de mantenimiento o conservación, entre otros; asimismo, en un ámbito económico, hace referencia a aquellos medios de vida más susceptibles a las inclemencias de la naturaleza, como la agricultura o ganadería de subsistencia; por su parte, en un ámbito ambiental, la fragilidad puede incrementarse a causa de la deforestación y la degradación del suelo. En la figura 7 podemos ver viviendas construidas en la ciudad de Lima sin seguir la Norma Técnica para edificaciones de albañilería confinada, empleando ladrillos pandereta en los muros portantes, ignorando la importancia de un adecuado confinamiento, excediendo el número de pisos máximos para

este tipo de sistemas, entre otros. Estas prácticas evidencian un nivel alto de fragilidad de las estructuras.

Figura 7

Viviendas construidas de forma precaria en Lima



Nota. Extraído de Correo, 2017.

- c) Resiliencia: se define como el nivel de asimilación o capacidad de recuperación del ser humano y sus medios de vida frente a la ocurrencia de un peligro. En ese sentido podemos decir que, a mayor resiliencia, menor vulnerabilidad. En la figura 8, se puede observar cómo unos comerciantes, afectados por las inundaciones producidas por el

Fenómeno del Niño costero ocurrido en 2017, apoyan en la limpieza de las calles, con el objetivo de reactivar sus negocios lo antes posible.

Figura 8

Pobladores limpiando sus negocios afectados por desborde del río Rímac



Nota. Extraído de CONSTRUART, 2017

2.4. RIESGO NO MITIGABLE

El riesgo no mitigable hace referencia a la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro y que la implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo (CENEPRED, 2014).

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS] (2022), en el Reglamento de Acondicionamiento territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, agrega al concepto anterior que, las zonas de riesgo no mitigable comprenden también aquellas de riesgos recurrentes por diversos peligros. A su vez, señala como

responsables de su declaración a las Municipalidades Provinciales, mediante acuerdo de Consejo Provincial, lo que permite clasificar a dicha zona en los Instrumentos de Planificación Urbana, como “suelo de protección” en la subcategoría de “suelo de riesgo”, recibiendo automáticamente la zonificación de “Zona de Reglamentación especial con fines de protección”. Esto significa que dicha área pierde su condición como suelo urbano, prohibiendo su ocupación para fines de vivienda, la instalación de servicios, la formalización de ocupaciones informales u otro uso urbano que pueda poner en riesgo la vida o integridad de las personas.

En ese mismo orden, el MVCS (2022), cataloga como zona de riesgo no mitigable a las “fajas marginales” a las que se refiere el Ministerio de Energía y Minas (2010), en el Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado con Decreto Supremo N° 001-2010-AG. En dicho dispositivo el MINEM (2010) define a las fajas marginales como las “(...) *áreas inmediatas superiores a las riberas de las fuentes de agua (...)*” y establece la prohibición de su uso para fines de asentamiento humano, agrícola u otras actividades que afecte la fuente natural del agua o que generen un riesgo a la salud y la vida humana.

2.5. REASENTAMIENTO POBLACIONAL

Al hablar de un proceso de reasentamiento, es importante tomar en consideración que el término “asentarse” hace referencia a la acción de establecerse en un sitio, con una connotación particular de seguridad, firmeza y permanencia en el tiempo, lo que implica un proceso físico, social, cultural,

de identidad y económico. Este hábitat es ocupado con un sentimiento de arraigo, por lo que la acción de reasentarse denota un “volver a asentarse o establecerse” en un lugar nuevo, buscando recuperar las mismas condiciones que se tenían inicialmente (Chardon, C., 2010; SEA 2014).

Existen diferentes motivaciones por las cuales un conjunto de personas se reasenta o relocaliza, pudiendo ser voluntario o involuntario. El Banco Europeo de Inversiones (2021), indica que un reasentamiento involuntario se refiere al desplazamiento que pudiera producirse como consecuencia directa de la adquisición de tierras con el fin de ejecutar proyectos de relevancia o interés nacional, pudiendo referirse a obras del sector transportes, telecomunicaciones, agua y saneamiento, energía, minas, entre otros. Este tipo de reasentamientos incluye el desplazamiento físico, que implica la pérdida de residencia o refugio; y el desplazamiento económico, que involucra la pérdida de activos o del acceso a activos, fuentes de ingreso o medios de subsistencia. Indica también que, al ser involuntario, representa que las personas o comunidades afectadas, no tienen derecho a rechazar dicha propuesta.

De igual forma, existen casos en los que este proceso se deriva de conflictos armados, hambruna extrema o violencia política. Este tipo de reasentamientos suelen darse en grupos de menor tamaño y siendo dirigidos a zonas fuera del país de origen (ACNUR, 2020).

Finalmente existen casos en los que algunas poblaciones se ven alcanzadas por el impacto producido por algún peligro de origen natural o antrópico, destruye completamente el hábitat de este conjunto de personas, generando la necesidad de intangibilizar la zona afectada y viéndose obligada a evacuar y reasentarse en una zona de acogida, donde podrán iniciarse las acciones de recuperación. Altamirano Rúa (2014) advierte que, debido al cambio climático, se verán incrementados los desplazamientos de poblaciones a zonas más altas.

Por otro lado, existen ocasiones en las que, por medio de estudios técnicos científicos, ha podido detectarse que una determinada población se encuentra en muy alto riesgo de desastre no mitigable, lo que implica que la propuesta estructural que pueda mitigar el impacto del desastre resulte mucho más costosa que un planteamiento integral para el traslado y reasentamiento de la población a un lugar donde dicha población pueda desarrollarse de manera segura. Según el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, las acciones de reasentamiento poblacional, constituyen una medida eficaz para reducir el riesgo de desastre, y estas deben ser consensuadas con la población involucrada, por lo que se les caracteriza como reasentamientos voluntarios. El ejecutar un reasentamiento poblacional de carácter preventivo, trae consigo el beneficio principal de salvaguardar la vida y la salud de la población expuesta, así como sus bienes materiales. En adición, existe un ahorro en los costos correspondientes a los procesos de respuesta y recuperación, acciones indispensables ante el impacto de algún desastre (Banco Mundial, 2011).

En contraparte, la ejecución de un reasentamiento poblacional de carácter preventivo, puede traer consigo perjuicios sociales, económicos y culturales; sin embargo, el encontrarse en una zona de riesgo por el impacto de algún peligro de origen natural, es razón suficiente que justifique el inicio de este proceso. En razón de ello, Correa (2011) menciona que el proceso de reasentamiento poblacional, debe enfocarse, no solo en la asignación de una nueva vivienda en un sitio seguro; sino que también, debe enfocarse en la reconstrucción de los medios de subsistencia de los pobladores, en el nuevo hábitat, recuperando sus actividades económicas, relaciones sociales, accesos a los servicios públicos básicos, prácticas culturales, etc.

En la tabla 2, se adapta el análisis comparativo efectuado por Correa (2011) sobre las ventajas y desventajas de la ejecución de un reasentamiento poblacional preventivo, en función a los daños y pérdidas que pueden ocasionarse al sufrir el impacto de daños. Asimismo, incluye aquellas pérdidas o nuevos riesgos que pueden generarse de no aplicarse una adecuada metodología de reasentamiento.

Tabla 2

Daños y pérdidas en poblaciones reasentadas y no reasentadas

Dimensión		Daños y pérdidas	
		Población no reasentada e impactada por un desastre	Población Reasentada
Vida Humana	Muerte	<ul style="list-style-type: none"> ● Costos de defunción. ● Trauma en sobrevivientes. ● Pérdida de ingreso económico. 	No hay pérdidas de vidas humanas ni heridos.
	Heridos	<ul style="list-style-type: none"> ● Gastos médicos. ● Pérdidas de días laborables. ● Discapacidad. ● Pérdidas de ingresos. ● Traumas psicológicos. 	
Infraestructura	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de viviendas. ● Costo de manejo de escombros. ● Costos de instalación de albergues. ● Costos de reconstrucción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de la inversión de la vivienda desocupada. ● Costo de nueva vivienda en la zona de acogida.
	Serv. Públicos Básicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de los Servicios básicos ya adquiridos. ● Costos de habilitación de servicios temporales. ● Costo de manejo de escombros. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de la inversión realizada para la adquisición de Servicios básicos en la zona desocupada. ● Costos para la instalación de nuevos Servicios públicos básicos en la zona de acogida. ● Posible demora en la instalación de nuevos servicios públicos básicos en la zona de acogida.
	Estructura para actividades productivas	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdidas de inversión realizada. ● Costo de manejo de escombros. ● Costo de reconstrucción. ● Costo para adaptar instalaciones temporales para retomar el servicio. ● Costo total o parcial del servicio. ● Disminución de capital humano y aumento en los costos de transportes. ● Disminución en el abastecimiento de bienes y provisiones. ● Desempleo. ● Disminución de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdidas de inversión realizada en zona desocupada. ● Costos para una nueva inversión. ● Posible demora en la reactivación del servicio productivo. ● Disminución en la producción. ● Potencial conflicto social.
Bienes	Terreno (Privado, comunal, público)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida Terrenos. ● Pérdida de actividades económicas asociadas al uso de la tierra. ● Consecuencias sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de la inversión en terrenos realizada. ● Interrupción en las actividades económicas asociadas al uso de la tierra. ● Pérdida de la identidad y sentido de pertenencia. ● Consecuencias sociales.
	Bienes productivos (Privado, comunal, público)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de maquinaria, equipos y herramientas. ● Costos de reposición de dichos bienes. ● Pérdida de ingresos, desempleo. ● Disminución en la calidad de vida. 	Durante la ejecución de un reasentamiento poblacional pueden trasladarse los bienes privados, públicos y comunales a la zona de acogida, garantizando su conservación y permitiendo una pronta reanudación de las actividades económicas.
	Bienes privados	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de ahorros, documentos de identificación, pertenencias personales (mobiliario, ropa, electrodomésticos, etcétera). ● Costo de reposición de bienes. 	
	Bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdidas de bienes públicos. ● Costo de reposición de bienes. 	
	Bienes comunales	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de bienes comunitarios (religiosos, culturales, recreativos, educativos, etcétera). ● Costo de reposición de bienes. ● Pérdida de estructura y redes sociales, reducción del capital social y cultural. ● Alteraciones en la dinámica social y cultural. 	

Nota. Adaptado de Correa, E. 2011

2.6. ARQUITECTURA DE EMERGENCIA:

Según Maiztegui (2020), la arquitectura de emergencia puede definirse como la respuesta constructiva que se da ante la necesidad humana que pueda presentarse extraordinariamente, ofreciendo soluciones provisionales para la protección, refugio temporal y hasta atención médica. Sin embargo, según Davis (1980), el término “provisionales” es un idealismo, ya que, en muchos casos, terminan siendo viviendas permanentes. Como ejemplo, Davis menciona las casas prefabricadas “provisionales” que fueron brindadas posteriormente a la Primera y Segunda Guerras Mundiales, en Inglaterra, las cuales siguen siendo habitadas.

Por su parte, son rescatables los principios de la arquitectura de emergencia establecidos por Tavares (2020), los cuales son:

- Rapidez de respuesta: por lo que se utilizan sistemas prefabricados o construcciones con colaboración de los afectados.
- Funcionalidad y diseño: por lo que temas como la ornamentación o estética pasan a segundo plano.
- Flexibilidad: que hace referencia a que el planteamiento arquitectónico debe ser adaptable tanto a emplazamientos, ampliación, modificación o a circunstancias climáticas.
- Economía: que muchas veces condiciona el desarrollo de estas iniciativas y engloba tanto recursos materiales como mano de obra.

En concordancia con lo antes mencionados, el MVCS (2025) aprobó la *“Ficha de homologación: Servicio de instalación de Módulo Temporal de*

Vivienda - MTV”, amparado en el marco legal de la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225) que, entre otros, faculta a los Ministerios a uniformizar criterios de contratación a través de un proceso de homologación. En la mencionada ficha, se describe el servicio en lo concerniente a la carga, transporte, descarga e instalación del MTV, se precisan las características técnicas de los elementos que lo componen, personal clave necesario, las obligaciones del contratista, los plazos para la ejecución, formatos de actas, un manual de instalación paso a paso, planos de detalle, entre otros. Contar con este instrumento, agiliza las gestiones en materia de contratación, permitiendo asistir prontamente a la población que lo requiera. La figura 9, muestra el render de un MTV instalado.

Figura 9

Módulo Temporal de Vivienda (MTV)



Nota. Extraído de MVCS, 2025

Caso similar fue aplicado por el Ministerio de Educación (2021), que aprobó cuatro Fichas homologadas de módulos prefabricados de educación,

diferenciando sus especificaciones basadas en las características climatológicas de costa, sierra, selva y zona de heladas. En la figura 10 se aprecia un aula modular tipo helada instalada.

Figura 10

Aula modular tipo helada instalado



Nota. Extraído de MINEDU, 2025.

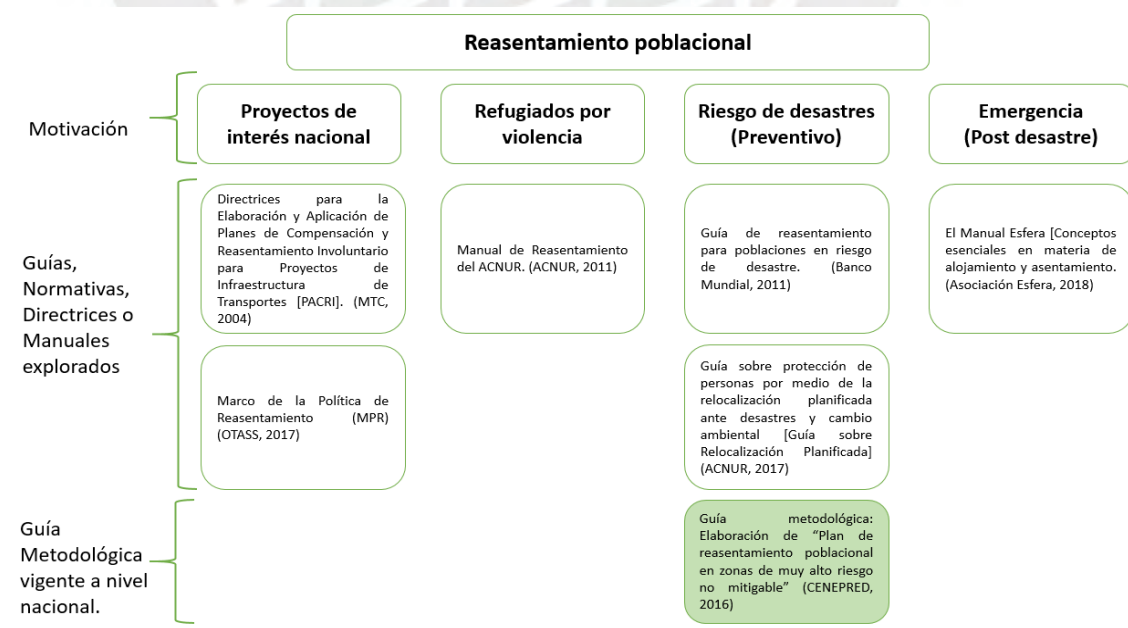
Estos ejemplos respetan los principios de rapidez, funcionalidad y diseño, flexibilidad y economía planteados por Tavares (2020) y, aunque en varias oportunidades se haya evidenciado que cumplen con su función durante las emergencias, terminan coincidiendo con el planteamiento de Davis (1980), al convertirse en infraestructura permanente que no evoluciona para darle mejor calidad de vida a sus ocupantes.

CAPÍTULO III: ESTADO DEL ARTE

En el presente capítulo se realizará la exploración de las metodologías y procedimientos desarrollados en guías, manuales, directivas o normativa emitida por algunas entidades estatales, así como entidades internacionales como el Banco Europeo de Inversiones, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Banco Mundial, la Cooperación Financiera Internacional, la Asociación Esfera y la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para ejecutar el proceso de reasentamiento poblacional, ante diferentes situaciones como lo son los proyectos de interés nacional, los desplazamientos producto de conflictos armados, el riesgo de desastre y las emergencias por impacto de daños. En la figura 11 se esquematizan los tipos de reasentamientos y la documentación analizada en el presente capítulo.

Figura 11

Tipos de reasentamientos explorados en la presente investigación



Nota. Elaboración propia.

3.1. REASENTAMIENTOS POBLACIONALES POR PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL

Una de las causales para iniciar un proceso de desplazamiento o reasentamiento poblacional son los proyectos de desarrollo a gran escala. Según Figueroa (2017), la justificación ética para la ejecución de estos proyectos por parte de los gobiernos es el “*interés público*”, el “*desarrollo*” y el “*bien común*”; relegando de esta forma a los desalojos, desplazamientos o reasentamientos como “*costos sociales necesarios para el progreso*”, dando así que los beneficios generados por los proyectos, superan en importancia a problemas colaterales que pueda generar su implementación a la sociedad.

La Corporación Financiera Internacional - CFI (2012), afirma que, en su mayoría, los reasentamientos involuntarios asociados con proyectos de desarrollo, traen consigo el empobrecimiento de las comunidades y familias desplazadas. Algunos de los factores que conllevan a esta situación son la escasa disponibilidad de tierras, la pérdida de medios de subsistencia, la falta de vivienda, la marginación, la inseguridad alimentaria, un incremento en la morbilidad y mortalidad, la pérdida de acceso a propiedades y servicios públicos.

El Banco Mundial, en la Política Operacional 4.12 (2001), advierte que, si no se reducen al mínimo los reasentamientos involuntarios a causa de grandes proyectos de inversión, considerando la ejecución de programas de desarrollo sostenible, pueden originarse grandes problemas económicos, sociales y

ambientales, que incluyen el desbaratamiento del sistema de producción. El inminente efecto de empobrecimiento ocurre debido al traslado de las poblaciones a entornos donde las especialidades de producción puedan resultar inútiles y donde la competencia por los recursos sea mayor, acrecentando así el riesgo de empobrecimiento, la debilitación o pérdida de las redes sociales y la identidad cultural.

La Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a manera de responder a la problemática de los desplazamientos existentes en todo el mundo, presentó los “*Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*”. Dicho escrito defiende y protege los derechos de todo ser humano que forzosamente quieren ser alejados de sus hogares o lugar de residencia habitual, encontrándose en contra de los desplazamientos arbitrarios, considerando también su protección y asistencia durante el desplazamiento, reasentamiento y la reintegración.

Los Principios Rectores señalan que el desplazamiento poblacional sólo puede plantearse cuando se hayan evaluado y descartado todas las demás alternativas de solución, en cuyo caso, se deberá procurar un desplazamiento mínimo, analizando medidas para reducir los efectos adversos y respetando, entre otras, las siguientes garantías:

- a) No se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los desplazados.

- b) Brindar la información completa sobre razones y procedimientos del reasentamiento y, de ser el caso, el procedimiento para la recepción de la indemnización.
- c) Contar con el consentimiento explícito de la población a ser desplazada.
- d) Hacer partícipe a la población desplazada de la planificación del reasentamiento.
- e) Garantizar la participación de las autoridades legales competentes que aseguren el cumplimiento de la ley.
- f) Brindar protección y asistencia humanitaria a la población durante su desplazamiento, en especial los menores no acompañados, mujeres embarazadas o con hijos pequeños, personas con discapacidades y personas mayores. Asimismo, deben tomarse medidas particulares para el desplazamiento de los pueblos indígenas, minorías y otros que tengan dependencia o apego especial para con su tierra.
- g) Facilitar la reintegración social de los desplazados.

En el Perú, diversas entidades han elaborado procedimientos para efectuar el reasentamiento de poblaciones que se encuentran en áreas donde se desarrollará un proyecto de interés nacional, según su respectiva competencia; en ese sentido, nombraremos y detallaremos algunos de ellos:

3.1.1. PROCEDIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC):

El MTC publicó el Marco conceptual de compensación y reasentamiento involuntario (2005), documento que da sustento legal al sector transportes

para la ejecución de acciones en pro de garantizar el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas, físicas y socio-culturales que pudieran ser afectadas durante la ejecución de obras de carácter vial por parte del Programa de Caminos Departamentales – PCD, convirtiéndose en una oportunidad para incentivar el desarrollo económico. Este documento propone como instrumento técnico el “Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario” (PACRI), el mismo que detalla el proceso y las acciones a realizar con la finalidad de restablecer los niveles de vida de la población desplazada.

Este documento comulga con las Políticas Operacionales del Banco Mundial (PO 4.12) y la Política Operacional de Reasentamiento Involuntario del BID (PO 710), por lo que en todo momento considera:

- Evitar a toda costa el reasentamiento.
- Asegurar que la comunidad participe.
- Aprovechar el proceso de reasentamiento como una oportunidad para iniciar un desarrollo sostenible.
- Compensar en base a los criterios definidos y según costos de reposición.
- Reconocer compensaciones por pérdidas y costos de reubicación para los afectados, cuando la reubicación sea involuntaria.
- Restablecer las condiciones socio-económicas de la población desplazada.
- Asistir a los desplazados durante el traslado, y de ser necesario, también durante el período de transición o de adaptación.

- Contribuir al mejoramiento del ordenamiento territorial.

El procedimiento planteado por el MTC, señala la ejecución de las acciones necesarias para la compensación y reasentamiento de la población afectada, en paralelo con el desarrollo de las etapas previas a la ejecución del proyecto, destacando lo siguiente:

- La Evaluación Social Rápida se realiza a la par del perfil del proyecto.
- El PACRI se realiza en la fase de diseño del proyecto. Este documento debe contener:
 - Diagnóstico socioeconómico, con el que se identifican y evalúan los principales problemas sociales (PEA, ingresos, nivel de salud y educación, sistemas de apoyo social, servicios públicos, accesibilidad, etc.) y se construye la línea base para el reasentamiento.
 - Participación ciudadana de manera organizada.
 - Fecha de corte, para el empadronamiento de afectados.
 - Criterios de elegibilidad para ser beneficiado, que incluye su condición como titular, propietario y/o poseionario del predio; estar incluido en el censo del estudio socioeconómico; y no ser parte de la población indígena intangible.
 - Diagnóstico técnico que consiste en la identificación de predios afectados, levantamiento de linderos del área afectada, análisis del estatus legal del propietario y/o poseionario y el avalúo o tasación inmobiliaria.

- Análisis de alternativas de solución y costos, tomando en consideración imprevistos, y conociendo el programa de desembolsos y las fuentes de financiamiento.
- Antes o durante el proceso de contratación del proyecto, se inicia la ejecución del PACRI, comenzando con las reuniones de coordinación con los pobladores, la actualización de los padrones y el informe que detalla el estado de liberalización de los predios que serán compensados y/o reasentamiento.
- Durante la fase de ejecución-supervisión de la obra, también se realiza el monitoreo de las actividades de compensación y reasentamiento.
- Durante la fase de cierre administrativo de la obra, se realiza la evaluación Ex Post, el cual es independiente del proyecto de inversión y es realizado con la finalidad de determinar la eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y cumplimiento de los objetivos del PACRI.

3.1.2. PROCEDIMIENTO DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM):

En el caso de los proyectos de actividad minera, con Decreto Supremo N°040-2014-EM, el MINEM propone metas relacionadas con la mitigación de los aspectos negativos y la potenciación de los aspectos positivos inherentes a las actividades en mención. Por lo que considera indispensable utilizar la herramienta “Plan de Gestión Social”, la cual establece las estrategias, programas, proyectos y medidas para manejar los impactos sociales, a fin de prevenir, mitigar, controlar, compensar o evitar los impactos sociales

negativos producto del proyecto minero. El Plan de Gestión Social, contiene metas e indicadores de cumplimiento para el seguimiento y evaluación a los programas, proyectos y actividades implementadas según el caso, y entre otros contiene:

- “Plan de Relaciones Comunitarias”, cuya finalidad es promover la relación con las poblaciones de forma armoniosa, respetando sus estilos de vida.
- “Plan de Participación Ciudadana”, el cual debe estar alineado con el Reglamento de Participación Ciudadana, el Decreto Supremo N°002-2009-MINAM y la normativa relacionada.
- “Plan de Concertación Social”, el que incluye acciones de prevención y mitigación ante los riesgos e impactos sociales. Consigna mecanismos de acercamiento y concertación aplicables a los diversos intereses de la población.
- “Plan de Desarrollo Comunitario”, el cual incluye programas de inclusión social y promoción local, que cumplen el propósito de atender las necesidades sociales de la población intervenida.
- “Programa de Inversión Social”, el cual consta de una calendarización anual tentativa para la ejecución del Plan de Gestión Social.
- “Programa de monitoreo de Inversión Social”, relacionado al seguimiento de las actividades basándose en los indicadores desarrollados en la línea base social desarrollada.
- “Programa de Reasentamiento Poblacional”, el cual debe considerarse, siempre y cuando exista un alto riesgo que ponga en peligro la vida de la población o el bienestar público. Para este último, el Servicio Nacional de

Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) hizo suyo los lineamientos para la elaboración y aplicación del Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario” (PACRI).

3.1.3. PROCEDIMIENTO DEL ORGANISMO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO (OTASS):

Para el caso de proyectos de agua potable y saneamiento, el OTASS propuso una metodología en el Marco de la Política de Reasentamiento para el Programa de Modernización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las Empresas Prestadoras de Servicios EMAPACOP, SEDACUSCO, SEDAPAR, SEMAPA Barranca, EMAPA Huaral y EMAPA Huacho; (PROMOTASS).

La metodología propuesta consideró (1) la evaluación del impacto socio-culturales, en la que se elaboró una matriz con base en el tipo de proyecto que realizaría cada EPS, identificando si requerían adquisición de tierras y un reasentamiento involuntario, así como también a qué elementos podría afectar (infraestructura, suelos agrícolas, cultivos y medio de vida) y si requerirían mano de obra para ejecutar. Como parte de la planificación se deben definir los derechos de compensación que tendrán aquellos pobladores que serán desplazados, diferenciando qué acción se tomará ante la pérdida de terrenos de cultivo, terrenos residenciales e infraestructura localizada en el área de ejecución.

Asimismo, la metodología incluye (2) la gestión de quejas y reclamos, atendida por cada ejecutor en cada obra, contando con una supervisión que vele por el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el programa, siendo una segunda instancia la EPS y como última instancia, OTASS.

Finalmente, la metodología considera (3) la formulación del plan de reasentamiento involuntario, el cual debe incluir el detalle de la ubicación de las zonas a desocupar y de las nuevas zonas a ocupar, los resultados del diagnóstico hecho previamente (impactos, alternativas de solución y medidas para la información). Asimismo, el plan incluirá el presupuesto requerido para su ejecución, cronograma de ejecución y el detalle de los siguientes programas:

- Programa de información y consultas.
- Programa de Adquisición de Predios.
- Programa de Reposición de Inmuebles, para propietarios, poseedores y arrendatarios.
- Programa de Compensación por Impactos Económicos y Restablecimiento de Ingresos.
- Programa de Restablecimiento de Servicios Sociales y Organización y Participación Comunitaria.

Dentro del dispositivo de OTASS, se menciona que, una vez finalizada la ejecución de los programas antes mencionados, la entidad prestadora de servicio responsable, presenta un informe de evaluación a fin de determinar el

cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan de Reasentamiento, el cual debe tener énfasis en el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población que fue objeto del plan.



3.2. REASENTAMIENTO DE POBLACIONES REFUGIADAS

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR se encuentra encargado de proteger a los refugiados y desplazados principalmente por persecuciones políticas o conflictos armados, y dentro de las soluciones que considera apropiadas, se encuentran los reasentamientos poblacionales. Para ACNUR (2011), un reasentamiento representa la selección y el traslado de refugiados desde un Estado a otro que ha aceptado admitirlos, garantizando el acceso a derechos similares a los que tienen los nacionales. Según ACNUR, en el marco de este tipo de reasentamientos, se desempeñan tres funciones importantes:

- Como instrumento para brindar protección y satisfacer las necesidades de los refugiados.
- Como solución duradera para grandes afluencias de refugiados, que es complementaria con la repatriación voluntaria e integración local.
- Como expresión tangible de la solidaridad internacional.

Asimismo, ACNUR (2011), considera los siguientes principios fundamentales, los cuales independientemente del contexto, deben cumplirse con:

- Seguir procedimientos operativos estándar.
- Aplicar de manera coherente las políticas de reasentamiento.
- Garantizar la transparencia, supervisión y rendición de cuentas.

Por su parte, las etapas del proceso de reasentamiento, son las siguientes:

3.2.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS REFUGIADOS QUE NECESITAN DEL REASENTAMIENTO:

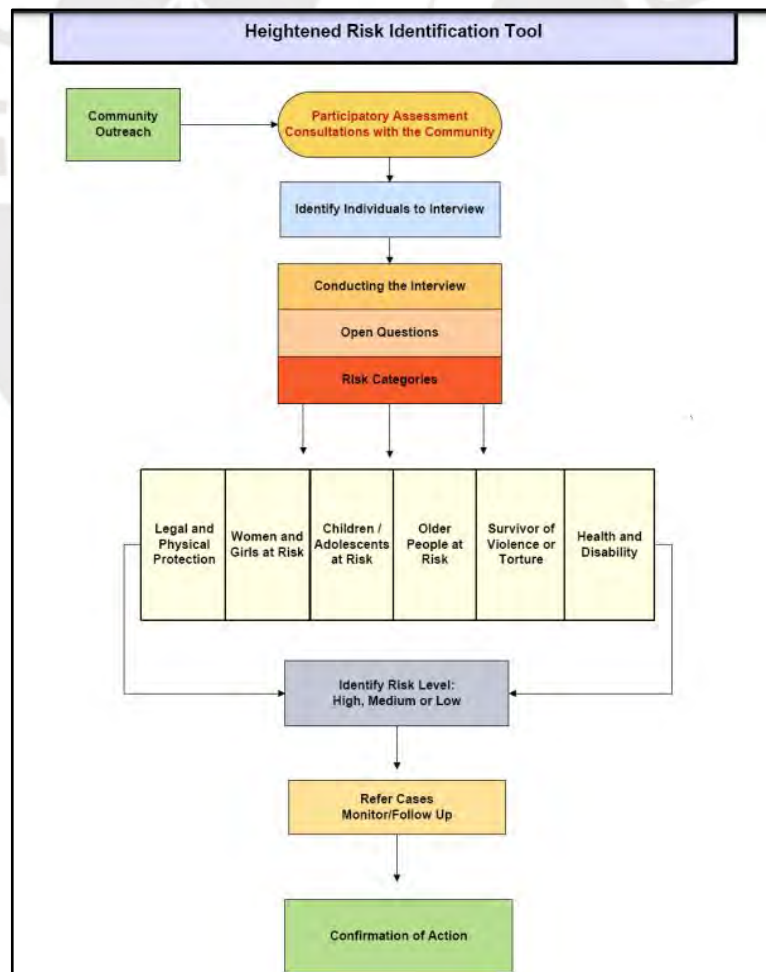
ACNUR propone que estas acciones se realicen de manera proactiva (de oficio), en lugar de hacerlo de manera reactiva (por petición), de forma que pueda constituirse como estrategia de protección integral. ACNUR realiza el cálculo estimado del número de refugiados anuales con base en las necesidades específicas identificadas con las siguientes plataformas:

- **proGres:** Es una herramienta de registro, que puede aplicarse al proceso de reasentamiento, específicamente en el rastreo de información de cada refugiado, desde su registro inicial, hasta la implementación de la solución permanente, permitiendo también hacer el seguimiento al proceso de cada individuo y su familia.
- **Diagnósticos participativo:** proceso de generación de alianzas con los refugiados, mediante el diálogo estructurado y discusiones diferenciadas por edad y sexo; con la finalidad de recabar información sobre los que enfrentan, las causas, sus capacidades para afrontar los riesgos y sus propuestas de solución. Esta herramienta, es la base de la implementación del enfoque de derechos y el enfoque comunitario; y ayuda a que las comunidades adopten medidas colectivas para mejorar su propia protección.
- **Herramienta para la Identificación de Personas en Situación de mayor Riesgo (*The Heightened Risk Identification Tool - HRIT*):**
Según la Guía de Uso (ACNUR, 2008), esta herramienta vincula los diagnósticos comunitarios y participativos, con los métodos de

evaluación individual; de igual forma, permite identificar a las personas en mayor riesgo, entender el perfil de riesgo particular de una comunidad, y apoya en la planificación operativa de cada país. La identificación de personas en muy alto riesgo se hace considerando su exposición a situaciones traumáticas o dificultosas; asimismo, se considera la resiliencia de los individuos o su capacidad de hacer frente o evitar el riesgo. En la figura 12, se muestra el flujograma de esta herramienta.

Figura 12

Flujograma de la Herramienta para la Identificación de Personas en Situación de mayor Riesgo (HRIT)



Nota. Extraído de ACNUR, 2008.

3.2.2. EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD INDIVIDUAL DE REASENTAMIENTO:

Debido a la existencia de mayor requerimiento de reasentamiento que la cantidad de cupos disponibles, lo que requiere establecer prioridades entre las personas identificadas con necesidad de reasentarse. Dichas prioridades estarán relacionadas con el interés superior de los niños no acompañados o en situación de riesgo; estado de salud especial; etc.

3.2.3. PREPARACIÓN DE LA PRESENTACIÓN DEL CASO PARA EL REASENTAMIENTO:

Se debe preservar la unidad familiar para el éxito de la integración de los refugiados reasentados, ya que la familia es la red más fuerte y efectiva de apoyo emocional, social y económico del refugiado.

3.2.4. DECISIÓN DEL ACNUR DE PRESENTAR EL CASO:

Acción administrativa por parte de la entidad, a fin de formalizar su propuesta.

3.2.5. DECISIÓN DEL PAÍS DE REASENTAMIENTO:

El reasentamiento depende de la voluntad del país de acogida, ya que este es quien otorga la estancia legal en su territorio de acuerdo con las leyes y reglamentos propios.

3.2.6. PREPARATIVOS PREVIOS A LA SALIDA Y MONITOREO:

Luego de la aceptación de un refugiado, deben cumplirse algunas formalidades de salida como el asesoramiento y orientación cultural, exámenes médicos, visa de salida, y arreglos de acompañamiento y tránsito. Todo esto bajo la supervisión y monitoreo de ACNUR.

Del procedimiento que aplica ACNUR para el reasentamiento de refugiados en otras naciones, pueden rescatarse prácticas interesantes que pueden aplicarse a procedimientos de reasentamiento poblacional de carácter nacional.

3.3. REASENTAMIENTO POBLACIONAL POR EMERGENCIA PRODUCIDAS POR DESASTRES

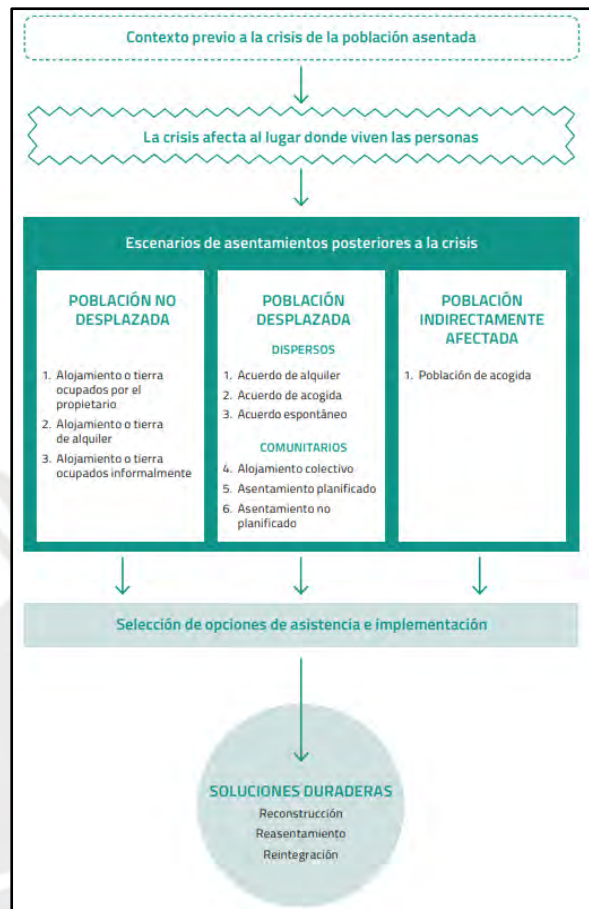
La identificación de poblaciones asentadas zonas de muy alto riesgo de desastre, ya sea informalmente o con derechos adquiridos sobre el terreno ocupado, y la formulación del plan de reasentamiento poblacional, son el camino correcto para mitigar los posibles daños originados por peligros de origen natural; sin embargo, existen situaciones en donde el impacto del peligro es tan abrupto, que solo quedan realizar acciones de respuesta y recuperación para aliviar el sufrimiento humano, garantizando su derecho a recibir asistencia humanitaria y vivir con dignidad, seguridad y protección (Asociación Esfera, 2018).

La figura 13 ilustra los posibles escenarios que ocurren ante una crisis o emergencia, encontrándose que puede haber población que no es desplazada o relocalizada, esto debido a que los daños sufridos no son significativos y no

se han generado nuevos riesgos que les impida mantener su condición como propietario, arrendatario u ocupante informal. El segundo escenario se da para la población desplazada, aquella que por motivos del impacto de daño se vieron forzados a abandonar su hogar, generándose acuerdos individuales entre pobladores para alquilar un nuevo espacio, o para ser acogidos por familiares o amigos en otras áreas; asimismo, en este punto encontramos a los desplazamientos efectuados en conjunto o comunitarios, quienes serían relocalizados en alojamientos colectivos, asentamientos planificados y asentamientos no planificados. Por último, puede tenerse el escenario de la población de acogida, dependiendo si el desplazamiento se efectuará en las cercanías de una población preexistente. El Manual Esfera (2018) comenta que el estado es responsable de seleccionar las opciones de asistencia que correspondan para cualquiera de estos escenarios, y plantear a su vez las soluciones duraderas.

Figura 13

Escenarios de asentamientos posteriores a la emergencia.



Nota. Extraído de Manual Esfera (2018).

A fin de procurar el bienestar de la población afectada por el desastre y garantizar el cumplimiento de sus derechos, el Manual Esfera (2018) propone normas mínimas en cuatro sectores clave:

- Agua, saneamiento e higiene.
- Seguridad alimentaria y nutrición.
- Alojamiento y asentamiento.
- Salud.

En particular, el manual esfera considera que un alojamiento es el espacio habitable que tiene una unidad familiar y tiene que incluir elementos necesarios para el desarrollo de las actividades cotidianas en comunidad. Además de ofrecer protección, los alojamientos y reasentamientos por emergencia, tienen como objetivo promover la salud, el apoyo comunitario, favorecer la dignidad, brindar acceso a medios de vida. Para la ejecución de un reasentamiento por emergencia, el Manual Esfera (2018), propone 7 consideraciones esenciales:

3.3.1. PLANIFICACIÓN:

Para la cual debe conocerse bien el contexto antes y después de la emergencia, lo cual permite evaluar los efectos directos e indirectos y las necesidades que pudiese haber, lo que incluye la búsqueda de potenciales áreas para ocupar, conocer el número de familias que deben desplazarse, la gestión de los escombros, la identificación de oportunidades laborales, la estimación del retorno al lugar de origen (de ser posible), entre otros. Al tratarse de acciones post emergencia, debe optimizarse la eficiencia en función del costo, la calidad técnica, la rapidez y los tiempos, la escala de implementación y la reproducibilidad.

3.3.2. LOCALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL ASENTAMIENTO:

Lo que incluye, proponer un área donde se realizará el asentamiento temporal, la cual tenga un nivel de riesgo mínimo, contemplando, de ser necesario, la instalación de drenajes pluviales; asegurando que su distribución siga los principios de ordenamiento urbano e incluya puntos de acceso, intersecciones

y espacios públicos, garantizando un espacio mínimo de 45 m²/persona en asentamiento tipo campamentos. En esta etapa, también debe estimarse el tiempo de vida al asentamiento, para saber qué servicios esenciales serán necesarios ampliar.

La distribución del terreno se realiza siguiendo los principios de ordenamiento urbano, considerando conexiones, accesos, intersecciones y espacios públicos, favoreciendo siempre a las redes sociales existentes, contribuyendo a la seguridad y facilitando la autogestión de los afectados.

En esta etapa, se incluye también el apoyo para la obtención de medios de vida, analizando las actividades económicas que efectuaba la población previo al desastre y las opciones que se tengan en el contexto posterior, esto incluye la identificación de tierras de cultivo y pastoreo, o acceso al mercado. Durante este contexto se abren posibilidades de aplicar programas formativos y de educación para fortalecer las capacidades de los asentados, con miras a la obtención de mejores oportunidades a largo plazo.

3.3.3. ESPACIO HABITABLE:

Lo que incluye verificar que cada hogar afectado tenga un espacio adecuado para dormir, preparar alimentos y comer, que cuente con paredes y techo que le brinde seguridad, privacidad y dignidad; asimismo, debe contar con alumbrado, ventilación y confort térmico. Por otro lado, incluye también que los espacios circundantes faciliten su acceso y que contengan áreas para realizar acciones comunes. Entre otros, el Manual Esfera recomienda un

mínimo de 3.5 m²/persona de espacio habitable (sin contar cocina ni baño); para lugares con climas fríos donde se incluyan espacios internos para cocina y baño, se recomienda de 4.5-5.5 m²/persona. Por último, la altura mínima debe ser de 2.00m, y 2.60m para climas calurosos. El Manual Esfera incluye recomendaciones para climas cálidos y húmedos; cálidos y secos; y climas fríos. Asimismo, consiga riesgos relacionados con la reproducción de vectores que puedan entrañar riesgos para la salud pública.

3.3.4. ARTÍCULOS DOMÉSTICOS:

Hace referencia a la adquisición y entrega de artículos destinados a actividades domésticas, vestimenta, higiene personal, colchones, sábanas, mosquiteros, etc. Indica además que no puede descuidarse el tipo de material utilizado para estos implementos, siendo que estos no deben ser contaminantes para los usuarios; y, en cuestión de vestimenta, deben ser apropiados para el tipo de clima de la zona. Resalta que respecto a los artículos domésticos comestibles y bebestibles, estos deben ser obtenidos en mercados locales y deben seguir la tendencia de consumo regular de la población, siempre haciendo seguimiento posterior para identificar si es necesario cambiar el tipo de artículos asignados o la periodicidad de entrega.

3.3.5. ASISTENCIA TÉCNICA:

Incluye promover prácticas de construcción seguras, uso de herramientas, tecnologías y otras habilidades que fortalezcan sus capacidades y ofrezcan oportunidad como medios de vida.

El Manual Esfera indica que es clave conocer las prácticas de construcción preexistente en la zona reasentada, la disponibilidad de materiales de construcción en la zona de acogida y las habilidades y capacidades con las que cuenta la población. A través del diálogo y entrevistas con las personas afectadas, las autoridades y especialistas pueden determinar las prácticas que puedan emplearse para la construcción, así como también podrá estimarse la cantidad de mano de obra con la que se contaría. Asimismo, esta práctica permite identificar a aquella población que, si bien no tiene las capacidades para desempeñarse como mano de obra o hacer algún tipo de actividad por tener edad avanzada, encontrarse en periodo de gestación, tener alguna discapacidad o ser menor de edad; pueden participar de las capacitaciones e involucrarse con tareas acordes a sus posibilidades.

3.3.6. SEGURIDAD DE LA TENENCIA:

Incluye verificar que la documentación de propiedad se encuentre correcta y refleje los derechos de todas las partes implicadas, con lo que se le da protección al reasentado ante riesgos por desalojo y generación de otros conflictos. Para estos fines, se requiere contar con seguridad jurídica y un trabajo unido con las autoridades locales, teniendo siempre en cuenta el marco jurídico vigente.

3.3.7. SOSTENIBILIDAD MEDIO AMBIENTAL:

A fin de evitar o reducir al mínimo los impactos ambientales resultantes de la instalación de un albergue/campamento, se deben rescatar, reutilizar, reciclar o readaptar materiales de los escombros; asimismo, se debe proponer un plan

de gestión ambiental que incluya gestión de residuos sólidos y otros para la protección del valor ecológico de la zona ocupada.

3.4. RELOCALIZACIÓN PLANIFICADA

La planificación para el reasentamiento de poblaciones en riesgo de desastres y expuestas a las implicancias del cambio climático, fue considerada en el artículo 14 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún en 2010, donde se invitó a todas las Partes a fomentar estrategias de reducción del riesgo de desastre ante el cambio climático; a adoptar medidas para mejorar el entendimiento, coordinación y cooperación en lo que respecta a traslados planificados como consecuencia del cambio climático; entre otros. Por tal motivo, se han orientado los esfuerzos de entidades como ACNUR y el Banco Mundial, en generar guías y establecer principios generales sobre el reasentamiento planificado ante riesgo de desastres.

3.4.1. METODOLOGÍA DE ACNUR:

Los reasentamientos planificados comprenden una estrategia efectiva para la reducción del riesgo de desastres; mejoran la resiliencia y permite una mejor adaptación al cambio climático. Sin embargo, al igual que los otros tipos de reasentamientos poblacionales, existe un potencial riesgo de violar los derechos básicos de los desplazados, así como de empeorar sus condiciones de vida (ACNUR, 2015). En ese contexto y debido al incremento de las tendencias de crecimiento poblacional, la mayor concentración de personas en zonas de riesgo y el incremento en la frecuencia de eventos catastróficos

generados por el cambio climático, ACNUR publicó la "Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental". Esta guía fue elaborada con la participación de diversos profesionales de diferentes Estados en diversas reuniones organizadas por las Naciones Unidas entre los años 2011 y 2015, en las cuales se consensuaron terminologías relacionadas con la "relocalización planificada", y los procedimientos adecuados para efectuar ante la ocurrencia de desastres y cambio ambiental (ACNUR, 2015).

La "relocalización planificada", según la definición adoptada en la guía, es la de un proceso de planificación realizado bajo la autoridad del Estado, en el que un grupo de personas son asistidos para trasladarse de su lugar de residencia a un nuevo lugar, brindándole condiciones para la reconstrucción de sus vidas, con el objetivo de protegerlos de los riesgos e impactos originados por desastres de origen natural, potenciados por el cambio climático. (ACNUR, 2015).

La guía propuesta por ACNUR, incluye entre otros, los siguientes aspectos indispensables para garantizar un adecuado proceso de relocalización:

3.4.1.1. FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL:

Consiste en que las autoridades locales y nacionales brinden orientación para la planificación de la relocalización y, de igual forma, garanticen el presupuesto para su ejecución. Dentro del fortalecimiento institucional, deben preverse estructuras o mecanismos predeterminadas para la planificación;

monitoreo continuo y evaluación de resultados e impactos posteriores; asistencia a pobladores durante el proceso, participación pública y atención de quejas; plataformas para la publicación de la cartografía de evaluación y monitoreo del proceso; y otros para la difusión de las lecciones aprendidas.

3.4.1.2. EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD DE RELOCALIZACIÓN:

La autoridad competente del Estado, con la participación de los responsables del ámbito local determinarán la necesidad de Relocalización Planificada, siendo requerido conocer:

- (i) Niveles existentes y esperados de riesgos (Con base en pruebas científicas sólidas).
- (ii) Vulnerabilidad y resiliencia del grupo de personas.
- (iii) Medidas factibles para reducción del riesgo y adaptación in situ.
- (iv) Umbral de riesgo aceptable.
- (v) Disponibilidad de opciones factibles para relocalizar.
- (vi) Costos (directos e indirectos), socio económico y ambiental.
- (vii) Riesgos relacionados con la Relocalización Planificada.

3.4.1.3. PLANIFICACIÓN, MEDIDAS ANTES Y DURANTE LA RELOCALIZACIÓN FÍSICA:

Es de suma importancia que la planificación se desarrolle con la participación de los reasentados, que se efectúe dentro de la realidad específica de la localidad, que tenga un enfoque de desarrollo sostenible, y que cuente con el aporte de expertos en las disciplinas y áreas pertinentes.

Durante esta etapa, se deben identificar necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a relocalizar, lo cual es importante para proteger sus derechos y dignidad. Asimismo, deben establecerse plazos y fases para la relocalización, lo que permitirá que los pobladores que estén interesados en participar del proceso puedan tomarse su tiempo para decidir.

Durante esta etapa, también se identifican los potenciales sitios para efectuar la relocalización y se proponen medidas para prevenir o mitigar otros impactos adversos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

Es importante que antes y durante la relocalización física, se garantice:

- (i) Un nivel de vida digno para los pobladores beneficiados, lo que incluye acceso a viviendas seguras, medios de vida adecuados, transporte, infraestructura básica y servicios.
- (ii) Planes de evacuación mientras se encuentran a la espera de la reubicación física.
- (iii) Traslado físico seguro y oportuno.
- (iv) Como mínimo, contar con viviendas o refugios seguros, medios de vida temporales, transporte e infraestructura básica, antes de la ejecución de la reubicación, salvo circunstancias especiales.

3.4.1.4. RECONSTRUCCIÓN DE LAS VIDAS A TRAVÉS DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

Como se dijo inicialmente, ACNUR considera que el proceso de reasentamiento puede representar un potencial riesgo de empeorar las condiciones de vida de la población involucrada. Por ello mismo, el Plan de Relocalización debe:

- (i) Consignar medidas para construir una vida sostenible y digna en el lugar de reasentamiento.
- (ii) Garantizar derechos, incluida la libertad de movimientos y la participación política.
- (iii) Consignar formas de apoyo con recursos y/o servicios para mitigar los riesgos de empobrecimiento por:
 - falta de tierra
 - falta de empleo
 - marginación
 - inseguridad alimentaria
 - morbilidad y mortalidad
 - servicios comunes
 - desestructuración social y cultural
- (iv) Incluir técnicas para el restablecimiento de los medios de vida o su mejora, preservando aquellos tradicionales e incentivando la obtención de nuevas habilidades.
- (v) Anticipar, prevenir y minimizar los impactos que puedan generar conflictos sociales.

- (vi) Incluir medidas para apoyar a empresas del rubro productivo.
- (vii) Reconocer el valor justo de la propiedad o terreno cedido por el poblador beneficiado, mediante indemnizaciones, servicios o asistencias financieras; para lo cual, los criterios y procedimientos deben ser públicos y accesibles.
- (viii) Identificar a aquellas personas con derechos informales, derechos de ocupación o derechos de uso consuetudinario sobre el terreno que ocupan, así como aquellas personas sin terreno propio y ocupantes irregulares.
- (ix) Acceso a tierras y recursos para continuar con sus medios de vida pre existentes, mantener prácticas espirituales y culturales, por el tiempo que sea posible.

3.4.1.5. MONITOREO Y EVALUACIÓN:

Posterior a la aplicación del plan elaborado con las recomendaciones antes descritas, es necesario verificar su cumplimiento, realizando una comparación de las acciones realizadas con la línea base, es decir, el estado antes de que se ejecute alguno de los pasos; y esto se realiza por medio de indicadores.

Es importante que los avances sean publicados para conocimiento de los beneficiados y que estos sean actualizados hasta culminar con el proceso de relocalización. Cabe mencionar que el proceso de relocalización, termina cuando las necesidades o vulnerabilidades de los beneficiarios se han visto satisfechas y pueden gozar, por lo menos, de los derechos que tenían antes.

3.4.2. METODOLOGÍA DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial, en 2011, desarrolló una metodología para efectuar un proceso de reasentamiento poblacional sostenible, y cuya ejecución implique la menor cantidad de riesgos adicionales. Esta metodología recopila diversas experiencias y buenas prácticas relacionadas con el tema, las cuales pueden ser aplicadas para convertir el proceso de reasentamiento en una oportunidad de mejora de las condiciones de la población.

3.4.2.1. PERTINENCIA DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL

El Banco Mundial (2011), considera que la ejecución de un reasentamiento poblacional, es una alternativa de solución a la cual se llega como resultado de la formulación del Plan de Reducción del Riesgo. Para efectuar un Plan de Reducción de Riesgos, tanto el Banco Mundial (2011) como ACNUR (2015) coinciden en que debe efectuarse un análisis y valoración del riesgo, el cual consiste en identificación y caracterización de la amenaza o peligro en base a pruebas científicas sólidas; y la identificación de los elementos expuestos y la evaluación de las vulnerabilidades de las personas, sus bienes, actividades sociales y productivas. Como resultado del análisis del riesgo, se deben obtener mapas y planos con niveles definidos (bajo, medio, alto y muy alto), lo que permitirá estimar los potenciales daños y pérdidas, así como determinar las áreas con riesgos aceptables.

Desde la Declaración de Tokio sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1989), se ha venido difundiendo la idea de que el riesgo, únicamente se convierte en desastre cuando existe una

falta de planificación, preparación y mitigación de los factores de riesgo. En ese sentido, la identificación de los niveles de riesgo y el planteamiento de medidas integrales para su reducción son acciones clave para evitar la ocurrencia de desastres. (Bol Of Saint Panam 108 (3), 1990).

Para la Reducción del Riesgo pueden plantearse medidas estructurales, es decir, aquellas que involucran soluciones de ingeniería que permita que el impacto del peligro sea reducido a tal punto que no ponga en riesgo a la población; o medidas no estructurales, las cuales hacen referencia a leyes, iniciativas dentro de las políticas urbanas, planes de defensa civil que incluyan mecanismos de participación pública e información, o planes de educación y concientización (CENEPRED, 2014; E. Luiz, L. Anjos Santos, J. Oliveira da Rosa, 2019). En cualquier caso, siempre será requerido un análisis de factibilidad técnico, económico, social y político de la propuesta, con lo que finalmente podrá determinarse si será necesario efectuar un reasentamiento poblacional. Tanto el Banco Mundial (2011) como ACNUR (2015) coinciden en que la ejecución de las medidas estructurales y no estructurales deben realizarse siempre garantizando la participación de los beneficiarios, con la finalidad de sensibilizarlos y comprometerlos a modificar los comportamientos que pueden incrementar el riesgo, de esta forma, puede generarse confianza y credibilidad.

Según Ramírez (2011), hay ciertas características del peligro o fenómeno natural que influyen directamente en la pertinencia de un reasentamiento de carácter preventivo, entre las que destaca:

- La extensión o alcance del peligro y la cantidad de población expuesta.
- La cantidad de población vulnerable ante el impacto del peligro.
- La predictibilidad del fenómeno.
- La falta de otras medidas de mitigación que convierten al reasentamiento poblacional en la única alternativa factible.

3.4.2.2. PREPARACIÓN

Al haber determinado la pertinencia y factibilidad de un reasentamiento, debe iniciarse la etapa de preparación, en la cual debe efectuarse un análisis de los impactos que pueden surgir al desplazar y reasentar a las poblaciones vulnerables (Ramírez, 2011; Correa, 2011; ACNUR, 2015). Si bien las ventajas de ejecutar un reasentamiento poblacional de carácter preventivo son muchas, en relación al riesgo de desastre, puede que se generen nuevos riesgos sociales que incrementen los niveles de pobreza de esta población.

Las principales amenazas que pueden propiciar el riesgo de empobrecimiento (González y Concha, 2003; Laos, 2017; SEA del Gobierno de Chile, 2014) son:

- La falta de áreas fértiles que puedan ser destinadas a la agricultura en la zona de acogida, lo cual puede ser muy perjudicial para aquellas poblaciones cuyos medios de vida se encuentran estrechamente ligados con la agricultura.
- La falta de una vivienda con las comodidades que ya se habían adquirido en la zona de desalojo.
- La falta de nuevas oportunidades laborales en la zona de acogida.

- La marginalización por parte de las posibles poblaciones existentes en la zona de acogida.
- La inseguridad alimentaria, desnutrición, aumento de enfermedades y de muertes.
- La pérdida de recursos comunales.
- La desarticulación social.

En ese sentido, deben analizarse los factores que contribuyen en mayor o menor medida a los impactos derivados del desplazamiento de estas poblaciones. Según Correa, E (1999), estos factores pueden ser objetivos o subjetivos, y podemos dividirlos tal cual se muestra en la tabla 3.

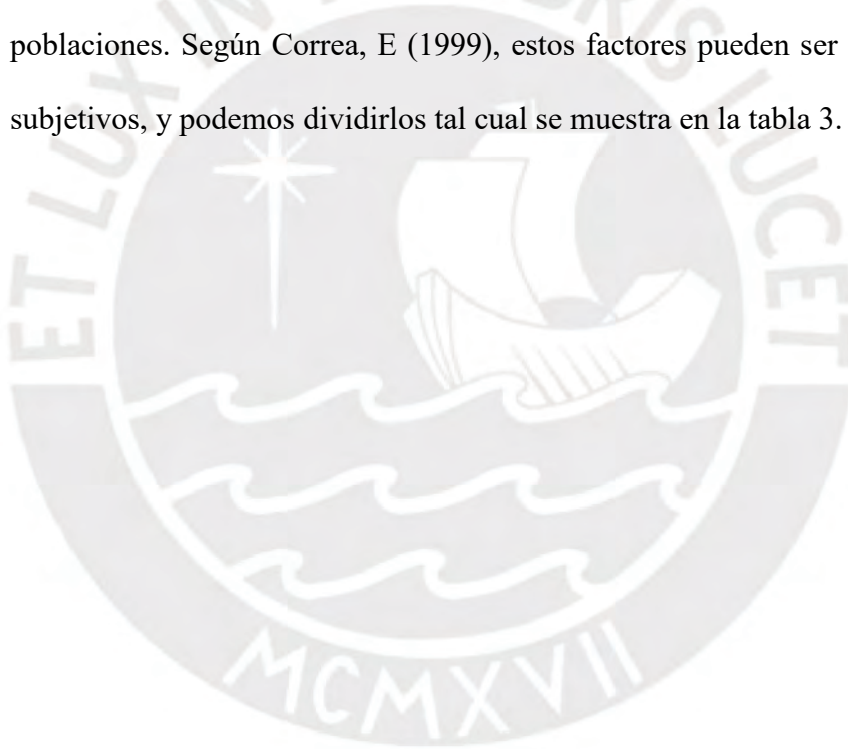


Tabla 3*Factores que contribuyen a los impactos por desplazamiento de poblaciones*

Impacto	Factores
Sobre la población desplazada	Tenencia del inmueble (Propietario, arrendatario, poseedor, ocupante)
	Tiempo vivido en el lugar (más tiempo, más impacto)
	Tipo de uso de propiedad (vivienda, negocio, etc.)
	Actividad económica/productiva existente (a mayor dependencia, mayor impacto)
	Grado de satisfacción con vivienda y entorno
	Rol desempeñado en la familia (como cabeza de familia, los niveles de estrés podrían incrementar)
	Tipo de familia (extensa, nuclear, monoparental)
	Grado de cohesión vecinal
	Planificación del reasentamiento concertada/informada (menores impactos)
Sobre el territorio de acogida	Cambios en la distribución del territorio (zona de acogida)
	Redistribución de las demandas de los servicios
	Posible afectación a poblaciones aledañas a la zona de acogida
Sobre la población no desplazada	Se rompen relaciones sociales y económicas
	La reducción de población puede producir el cierre de actividades sociales (sector salud o educación)
Sobre la población pre existente en la zona de acogida	Incremento en la demanda de servicios
	Incremento en la oferta de mano de obra
	Posibles conflictos por etnia/ cultura/ religión/ nivel socioeconómico

Nota. Adaptado de Correa, E. 1999.

Durante la etapa de preparación es necesario realizar un análisis multidimensional para la planificación y ejecución del reasentamiento, ya que no es adecuado limitarse en la idea de “salvar vidas y bienes”, sino que también deben enfocarse esfuerzos en el desarrollo de estrategias para ofrecer una adecuada calidad de vida de la población (Chardon, A., 2010; Robles J, 2008). Las dimensiones que sugiere analizar el Banco Mundial (2011) son las dimensiones física, legal, económica, social, psicológica, cultural, ambiental, política y territorial.

En esta fase también deben definirse las entidades que serán responsables de planificar y ejecutar el reasentamiento, la modalidad de ejecución de los contratos, conformar el equipo técnico, definir el sistema de manejo de

información con los participantes, el sistema de atención de quejas y reclamos, así como los mecanismos de resolución de conflictos. También deberá prepararse el cronograma para la fase analítica y de planificación, junto con el presupuesto correspondiente (Ramírez, 2011; Correa, 2011; ACNUR, 2015).

3.4.2.3. ANÁLISIS PREVIO AL REASENTAMIENTO

En conjunto con las acciones preparativas para el plan de reasentamiento poblacional, es adecuado efectuar la recolección de información de las condiciones de la población que se reasentará junto con sus pertenencias, para lo cual es necesario comunicarles a las comunidades en riesgo sobre las actividades que se llevarán a cabo, con el objetivo de disminuir el estrés, generar mecanismos de relación entre la comunidad y la entidad responsable, construir una relación de confianza y concertar los mecanismos de consulta. (Ramírez, 2011; Correa, 2011; ACNUR, 2015).

Según el Banco Mundial, las Reuniones Comunitarias, son el mecanismo ideal para lograr los objetivos antes señalados, para lo cual debe existir una planificación, en la que se deberá trabajar previamente los temas a tratar tales como: qué es el reasentamiento y cuánto tiempo tardaría; quiénes son las entidades responsables, las entidades participantes y el equipo de trabajo; se realiza la revisión o formulación de los planes de contingencia ante el impacto del peligro; se advierte sobre la necesidad de hacer estudios (censos, inventarios de predios, estudios socioeconómicos, etc.), se pactan horarios y se pide su colaboración; se informa sobre los documentos requeridos; se

acuerdan los canales de comunicación y los mecanismos de quejas y reclamos; y se indican los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Tal cual como se indicó anteriormente, existen algunas dimensiones que deben ser tomadas en cuenta al momento de realizar la recolección de datos (tabla 4) a través de un censo.

Tabla 4
Información sobre población a reasentar

Dimensión	Atributo	Contenido
Física	Unidad individual construida para vivienda o para actividad económica	Cantidad, características, uso, área ocupada, materiales usados y acabados
	Infraestructura de servicio público o social	Cantidad, características, tipo de servicio prestado, área ocupada, materiales usados y acabados
Legal	Derecho del habitante/inquilino o trabajador	Tenencia del terreno o estructura (propietario, poseedor, arrendatario, invasor, etc.)
	Uso legal del servicio prestado	Relación entre empresa y trabajador
	Legalidad del asentamiento	Aprobación de autoridades competentes
Económica	Valor del terreno/ predio o construcción	Tasación
	Nivel de ingreso de actividad económica	Fuente de ingreso, Actividad económica y Nivel de ingreso
Social	Población, organización familiar y social, características socioeconómicas, redes de apoyo y ayuda	Demografía, grupo étnico/cultural, tipo de familia, nivel educativo, organización comunitaria,
	Presencia de servicios sociales	Oferta y demanda de servicios (educación, salud)
Psicológica	Lazos afectivos de los habitantes, historia familiar, nivel de satisfacción con su vivienda y entorno.	Procedencia, tiempo viviendo en la zona, desplazamientos previos, participación en organizaciones sociales
Cultural	Usos, prácticas y costumbres de las comunidades. Relación con la tierra	Organización y usos del espacio, tipo de vivienda, materiales de construcción, prácticas culturales y religiosas
Ambiental	Demanda y uso de recursos del medio ambiente	Fuente de agua y energía, y disposición de desechos sólidos y aguas servidas.
	Necesidad de demolición	Número de construcciones existentes, área construida y tipo de materiales.
Política	Autoridades departamentales, provinciales, distritales, comunales, de localidades, de anexos o barrios	Indicar unidad política-administrativa a la que pertenece
Territorio	Uso y ordenamiento del territorio	Planes existentes, zonas de riesgo y zonas para asentamiento.

Nota. Adaptado de Correa, E. 2011

Con el resultado de los censos y cuestionarios aplicados, podrá tenerse una línea base sobre la cual trabajar el programa de reasentamiento, dicha información debe ser registrada en las plataformas diseñadas en la etapa de preparación. A la par, es necesario contar con un sistema de manejo de información georreferenciado.

Mediante un análisis de la información recabada, es posible verificar que no todas las familias requieren el mismo tipo de apoyo para restablecer sus condiciones iniciales, lo cual puede tomarse como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población por reasentar. Asimismo, permitirá determinar las áreas de terreno requeridas para la zona de acogida, el número y tipo de viviendas que se deberán construir, el tipo de actividades que se necesitan reestablecer, los servicios a instalar y las redes sociales y económicas de la población a retomar.

Con el análisis realizado, podrá darse prioridad a las familias más vulnerables; asimismo, se podrá definir si se efectuará un reasentamiento colectivo, lo cual implica la preparación y subdivisión del área de acogida, su legalización, la habilitación urbana, instalación de servicios básicos y vías de acceso; o, por otro lado, puede proponerse un reasentamiento individual, lo que implica anexar a algunas familias a un asentamiento legal. Otra opción puede ser brindar un apoyo económico a las familias desplazadas; no obstante, este debe complementarse con una asesoría legal en bienes raíces que reduzca el riesgo de estafas de terceros, incluso dentro del propio núcleo familiar.

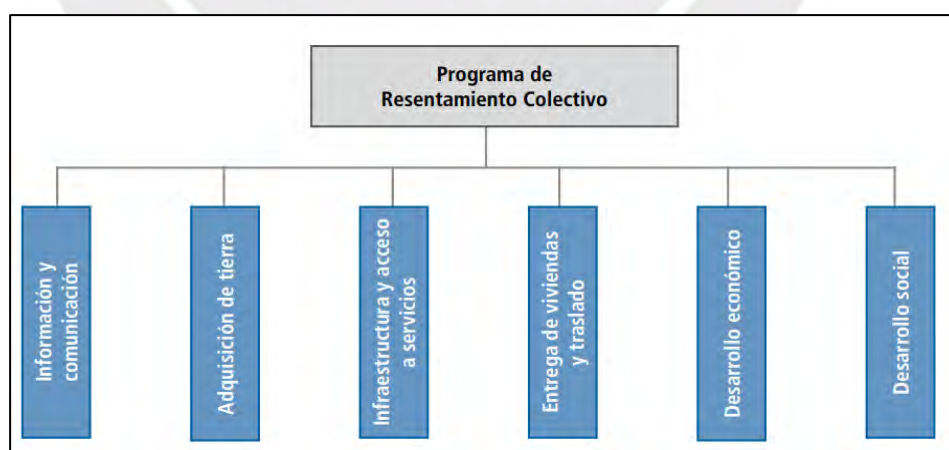
Finalmente, se validan los resultados de los estudios y alternativas de reasentamiento con la población, en donde también se informa de los posibles impactos que pueda ocasionar el reasentamiento y se les comunica sobre el uso que se les dará a las áreas en muy alto riesgo que se abandonan.

3.4.2.4. DESARROLLO DEL PLAN DE REASENTAMIENTO

El objetivo principal del reasentamiento poblacional es la protección de la vida y bienes de la población expuesta al muy alto riesgo de desastre, llevándola a un lugar seguro, que de preferencia se encuentre mejorado o que replique las condiciones socioeconómicas previas, de tal forma que se pueda prevenir, los impactos negativos de los desastres y compensando los impactos sociales sobre las comunidades desplazadas. El Banco Mundial sugiere que, para el programa de reasentamiento poblacional colectivo, deben tomarse en cuenta los factores detallados en la figura 14.

Figura 14

Componentes del programa de reasentamiento colectivo



Nota. Extraído del Banco Mundial, 2011.

Bajo este enfoque, predominan las reuniones comunitarias como mecanismo de información y comunicación. En esta plataforma se busca absolver dudas, presentar detalles del proceso, tomar decisiones y acordar las responsabilidades. Las preguntas más comunes suelen estar relacionadas con la zona de acogida, el diseño urbanístico y de viviendas, los servicios públicos y sociales, entre otros.

En muchos casos, por la falta de terrenos cedidos, será necesaria la adquisición de tierras destinadas a zona de acogida, esta área debe ser apta para que la población pueda restablecer sus actividades socioeconómicas y no deben tener problemas legales. Asimismo, debe encontrarse en un lugar con baja susceptibilidad a los fenómenos naturales, que sea accesible o que cuente con accesos habilitados y donde puedan habilitarse los servicios públicos básicos sin mucho inconveniente. Es necesario que se plantee un diseño urbanístico y la lotización y a partir de ello, puedan realizarse las explanaciones y los trazos en el terreno adquirido.

En el componente de infraestructura se detalla el tamaño y tipo de viviendas que habrá, los materiales que se utilizarán para su construcción y se preverá la accesibilidad para personas discapacitadas. Asimismo, es necesario definir si las construcciones se harán bajo contratación de terceros o con convenios institucionales o bajo la modalidad de autoconstrucción asistida. Esta última es una modalidad que fortalece las capacidades en construcción de los habitantes involucrados, generando a su vez un sentimiento de apropiación y fortificando los lazos comunitarios, ya que algunas familias puede que no

tengan integrantes que sean capaces de contribuir con las construcciones, aunque muchas veces pueden contribuir con el cuidado de niños, preparación de alimentos, acciones de limpieza etc. Este componente comprende también el diseño e identificación de actores que realizarán construcción de infraestructura de servicios básicos (saneamiento, energía, transportes y telecomunicaciones), servicios sociales (educación, salud) y equipamiento urbano (centros comunales, iglesias, parques, plazas, mercados, zonas de recreación, etc.), con base en las necesidades de la población reasentadas y su proyección de crecimiento.

En el componente de entrega, se contempla la adjudicación de viviendas y unidades productivas a la población, su titulación y el traslado de los mismos junto con sus bienes, equipos o ganados (de ser el caso). Por su parte, el componente de desarrollo económico amerita estudios de factibilidad y de costo-beneficio para conocer sus posibilidades de éxito. En el caso de los medios de vida productivos, el análisis debe relacionarse con las materias primas o brutas a extraer; y para los medios de vida comerciales, industriales y de servicio, el análisis debe centrarse con estudios de mercados y de potenciales clientes. En la etapa inicial, se recomienda un apoyo temporal o por subsistencia; y, a largo plazo, se recomienda el desarrollo de nuevas actividades económicas, de la mano de entidades estatales u organismos no gubernamentales.

El último componente, relacionado con el desarrollo social, consigna el restablecimiento de los servicios de educación y salud, así como la

autogestión de la comunidad y el mejoramiento progresivo de las condiciones sociales, lo que es impulsado por medio de la generación de espacios comunitarios, a través de los cuales puedan efectuarse capacitaciones, talleres y otros que involucren a los diferentes grupos de la población.

Finalmente se resume en la tabla 5, las buenas prácticas, procedimientos, consideraciones y herramientas que se han podido rescatar de las diferentes guías, normativas, directivas y manuales explorados en este capítulo.

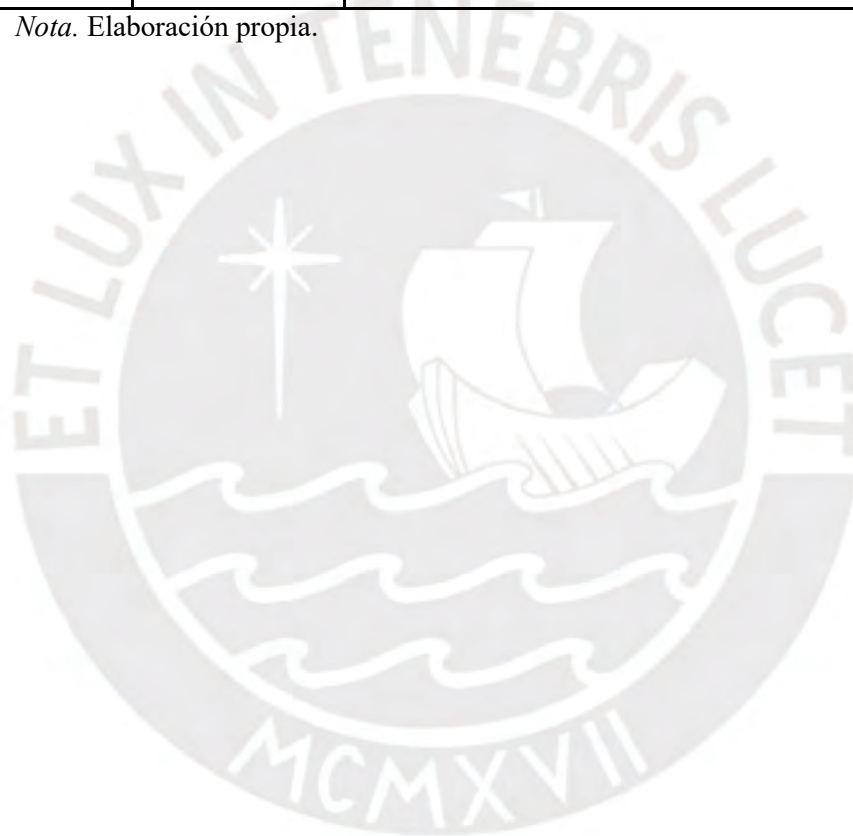
Tabla 5

Resumen de buenas prácticas, procedimientos, consideraciones, herramientas exploradas en guías, normativas, directivas y manuales.

Tipo de reasentamiento poblacional	Guía/ Normativa/ Directiva/ Manual	Buenas prácticas/Procedimientos/ Consideraciones/ Herramientas rescatables
Proyecto de Interés Nacional	[PACRI]. (MTC, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Línea Base dentro del diagnóstico socio-económico. • Criterios de elegibilidad definidos y fecha de corte para el empadronamiento. • Avalúo o tasación inmobiliaria. • Constante coordinación con la población. • Evaluación Ex-post para determinar eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y cumplimiento de objetivos.
	[MPR] (OTASS, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de información y consultas. • Programa de adquisición de predios. • Programa de reposición de inmuebles para propietarios, poseedores y arrendatarios. • Programa de restablecimiento de servicios sociales y participación comunitaria.
Refugiados por violencia	Manual de Reasentamiento del ACNUR. (ACNUR, 2011)	Programas de identificación de refugiados: <ul style="list-style-type: none"> • proGres: Rastrea el estado del beneficiado. • Diagnóstico participativo: recava información de capacidades de los beneficiados. • HRIT: Permite priorizar a los beneficiados, con base en su exposición y resiliencia.
Emergencia (Post desastre)	[Conceptos esenciales en materia de alojamiento y asentamiento]. (Asociación Esfera, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Define las dimensiones mínimas para la implementación de los espacios de reasentamiento (temporal) y de viviendas. • Define los implementos mínimos que deben ofrecerse a los reasentados. • Resalta la importancia de la capacitación dirigida a la población reasentada.
Riesgo de Desastres	[Guía sobre Relocalización	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriza el fortalecimiento del marco institucional, involucrando estructuras y mecanismos predeterminados para

Tipo de reasentamiento poblacional	Guía/ Normativa/ Directiva/ Manual	Buenas prácticas/Procedimientos/ Consideraciones/ Herramientas rescatables
(preventivo)	Planificada] (ACNUR, 2017)	<p>la planificación, monitoreo, evaluación de resultados e impactos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El reasentamiento involucra la reconstrucción de las vidas de la población y sus medios de subsistencia, de manera sostenible.
	Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre. (Banco Mundial, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de factibilidad técnico, económico, social y político, para proceder con el reasentamiento. • Las zonas de acogida deben prestarse para la continuidad de los medios de vida de la población reasentada. • Establece como opción la autoconstrucción asistida: brinda capacidades a los participantes y crea vínculos y sentimiento de propiedad con el espacio adaptado. • De la Infraestructura: 1) SSPPBB indispensables; 2) Infraestructura social; 3) Equipamiento urbano. • Análisis de factibilidad para la recuperación de los medios de vida y plantea la opción de cambiarlos de ser necesario.

Nota. Elaboración propia.



CAPÍTULO IV: EXPERIENCIAS DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL Y PROPUESTAS RELEVANTES PARA EL PROCESO

En el presente capítulo se han recopilado algunas experiencias respecto al proceso de reasentamiento poblacional, a fin de entender las diferentes ópticas tomadas al momento de su ejecución. Entre ellos se resaltan las iniciativas del Programa de Protección contra Inundaciones (PPI) de Argentina (1997-2006); la iniciativa del gobierno de Sri Lanka (2004); y la iniciativa de Picoazá - Ecuador (2007-2012). Asimismo, se han explorado propuestas relevantes para el proceso como la autoconstrucción dirigida o asistida, que corresponde al proceso en el que los propietarios o habitantes de este espacio son partícipes del proceso constructivo con dirección técnica de ingenieros o arquitectos. Esta práctica rescata la identidad, gustos y funcionalidad que buscan los habitantes, con los conocimientos técnicos que brindan estabilidad estructural, adecuado uso de los materiales y optimización de los costos de construcción (Habitatge Jove Caldes, s.f.). Entre las experiencias revisadas, destacamos las iniciativas del Programa Municipal Integral de Renovación de Vivienda Urbana en Lima - Perú (2003); el Programa Integral de Autoconstrucción Asistida (PIAC) de México (2006); y la Autoconstrucción asistida y sustentable del Grupo de Construcción con Tierra (gCT) de Argentina (2016). De estas podrán rescatarse buenas prácticas que puedan incluirse para mejorar el reasentamiento de poblaciones en zonas de muy alto riesgo no mitigable.

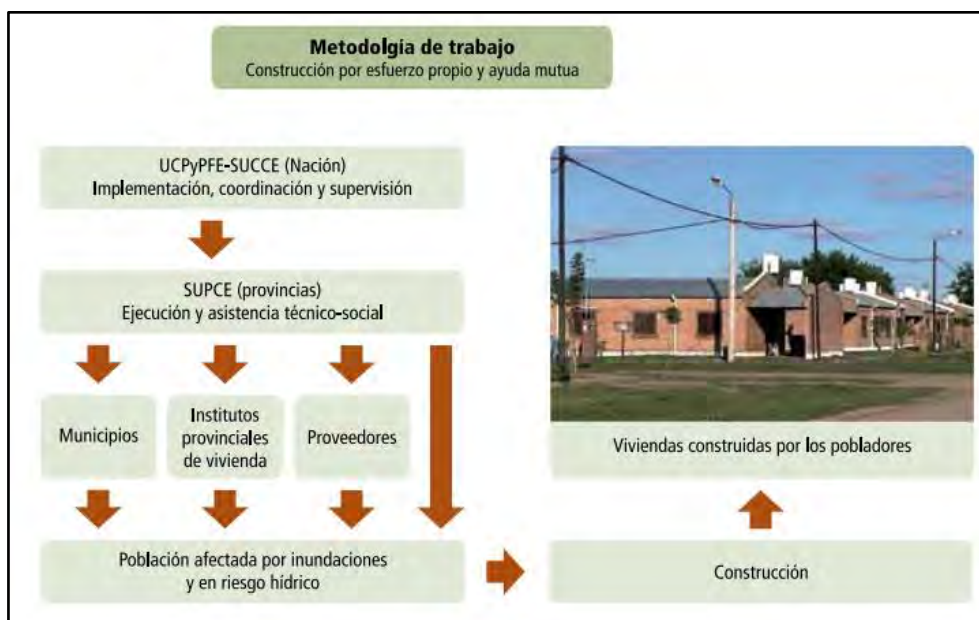
4.1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REASENTAMIENTOS POBLACIONALES

4.1.1. ARGENTINA (1997-2006)

Una de las experiencias en América Latina que tiene el Banco Mundial, respecto a la construcción asistida, se dio en Argentina, a través del Programa de Protección contra Inundaciones (PPI) (1997-2006). En el subprograma de Viviendas, se invirtieron alrededor de US \$29.2 Millones, alcanzando una meta de 5,636 viviendas, en siete provincias. Para la aplicación de esta propuesta, se requirió del consentimiento expreso de la población, en el que tenían que indicar que este reasentamiento no afectaba de forma negativa sus medios de vida y sus redes sociales, además, daban conformidad sobre el modelo de vivienda y urbanización diseñadas. Por último, se les comprometía a prestar mano de obra para la construcción de sus propias viviendas, respetando los materiales asignados y las indicaciones de los responsables técnicos, previa capacitación. En la figura 15, se muestra la metodología de trabajo aplicada.

Figura 15

“Metodología aplicada durante la implementación del Programa de Protección contra inundaciones (PPI)”

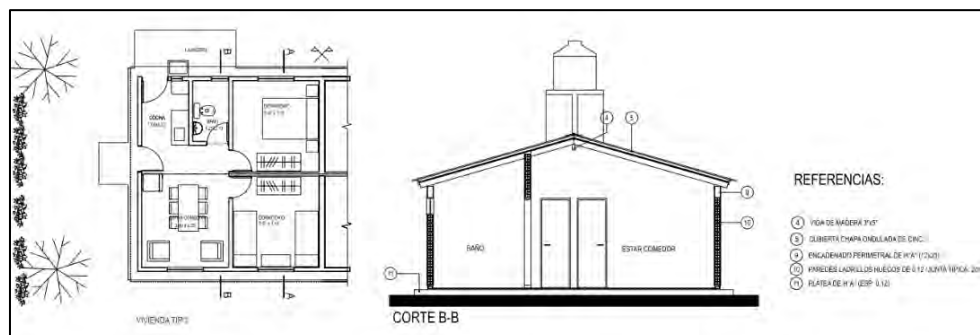


Nota. Extraído de *Reasentamiento preventivo: experiencia mundial y lecciones para América Latina y el Caribe*, por GFDRR, 2020.

Los modelos típicos de vivienda (Ver figura 16) tuvieron un área mínima de 42 m² y su diseño contaba con 2 dormitorios, baño, comedor, lavadero, cocina y un área exterior semicubierta, el costo máximo que llegó a alcanzar en algunas provincias, fue de US \$6,200. Las viviendas fueron entregadas de forma gratuita a la población que habitaba las zonas recurrentemente inundables, cuya vivienda se encontrase destruida, que acreditaran que fuera su única propiedad en la que habitaron por lo menos 3 años. Una de las condiciones que se dio al entregar las viviendas fue que no podían ser vendidas en un plazo de 5 – 10 años (varió según la provincia) (Banco Mundial, 2011).

Figura 16

Planta y elevación de vivienda social modelo



Nota. Extraído de *Reasentamiento preventivo: experiencia mundial y lecciones para América Latina y el Caribe*, por GFDRR, 2020.

Dentro de la experiencia del PPI (2006), se encontró de suma importancia definir la participación de las empresas privadas para la instalación de servicios públicos básicos, así como la identificación de las empresas de supervisión. Asimismo, recomienda capacitar a los reasentados en el adecuado uso de los servicios, ya que, en oportunidades, nunca han contado con servicios de luz, agua y alcantarillado; y, el mal uso, pueden derivar en altos consumos o deterioro de los mismos. Por otro lado, respecto a los servicios sociales de educación y salud, el PPI (2006) recomienda la participación activa de las entidades responsables de brindar el servicio. Por otro lado, respecto al componente de adjudicación de los predios, recomienda efectuar sorteos públicos a fin de evitar conflictos; y, por otro lado, sugiere brindar titularidad a nombre de la familia y no a nombre de un solo miembro. Asimismo, a fin de no lucrar con este procedimiento, se estableció la restricción de los derechos de venta por unos años. Para el traslado, es adecuado darle prioridad a aquellas poblaciones que se encontraban asentadas en el área de mayor riesgo, seguido de aquellas poblaciones más vulnerables.

4.1.2. SRI LANKA (2004)

La República Democrática Socialista de Sri Lanka es una nación que se encuentra ubicada en el subcontinente indio en el golfo de Bengala – Asia. En el año 2004 fue afectado a consecuencia de un movimiento sísmico de 9.3 Mw ocurrido en el océano Índico, el cual produjo un tsunami que afectó a más de dos tercios de los 1,340 km de las costas del país. Este evento destruyó alrededor de 100,000 viviendas, desplazando aproximadamente a un millón de personas y dejando 35,000 muertos, resultando en una afectación del 4.5% del PBI del país. En cooperación con donantes nacionales e internacionales, se iniciaron las acciones para el reasentamiento masivo de la población afectada.

Como medida de mitigación ante el impacto de tsunamis, el gobierno de Sri Lanka prohibió realizar construcciones a menos de 100 metros de la costas oeste y sur de la isla, y a 200 metros en las costas este y norte, aunque estas medidas fueron reduciéndose con el tiempo debido a estudios técnicos científicos del gobierno de Sri Lanka que definieron a los movimientos sísmicos y tsunamis como peligros bajos o raros. (Silva, K; Ballinger, B, 2021)

Como parte del proceso de reconstrucción, se concibieron dos diferentes programas:

- El primero fue un programa impulsado por los propietarios, a quienes se les benefició con subvenciones en efectivo por parte de diferentes bancos de desarrollo y donantes bilaterales. Este programa tenía como objetivo realizar reparaciones o reconstrucciones de aquellas viviendas que fueron

afectadas pero que se encontraban fuera de la franja marginal delimitada por el gobierno. En total se otorgó financiamiento a más de 66,000 propietarios. (Gobierno de Sri Lanka y Development Partners 2005).

- El segundo fue un programa de reconstrucción por donantes, el cual reubicó a las familias afectadas dentro de la franja marginal delimitada por el gobierno. Como resultado de este esfuerzo se construyeron 32,000 viviendas permanentes en casi 200 proyectos de reubicación en 13 distritos (Gobierno de Sri Lanka y Development Partners 2005).

A fin de simplificar la labor de los actores involucrados en el proceso de reasentamiento y reconstrucción, el gobierno de Sri Lanka publicó las “Directrices para el desarrollo de viviendas en la costa de Sri Lanka” (2005), la cual abarcaba los siguientes aspectos, de manera muy concisa y didáctica:

- (i) Planificación para el reasentamiento, que incluía recomendaciones para la selección de un sitio estable, sin presencia del nivel freático que se encuentre fuera del área demarcada por el gobierno y que sea identificada como terreno para el desarrollo residencial. Asimismo, establece los porcentajes de áreas que deben destinarse a vivienda (incluyendo las áreas libres y techadas), áreas comunes, vías e infraestructura pública.
- (ii) Diseño de viviendas, que incluía regulaciones de distribución de áreas para dormitorios, cocina, baños, etc. Por otra parte, respecto a las consideraciones estructurales, el manual hace referencia al Código de Prácticas Estándares Británico (British Standard Code of Practice – BSCP) y a las Especificaciones del Instituto para la capacitación y

Desarrollo de la Construcción (Institute for Construction Training and Development - ICTAD specifications), los cuales incluyen consideraciones para la construcción en áreas costeras propensas a desastres por inundación, ciclones, terremotos y tsunamis. El manual muestra instrucciones básicas para la construcción de cimentaciones, columnas, vigas, muros y techos, con ejemplos gráficos. Asimismo, da recomendaciones para la instalación de servicios de agua, desagüe, telecomunicaciones y energía eléctrica; e incluye recomendaciones para el tratamiento de los residuos sólidos y manejo de las aguas pluviales mediante obras de arte.

- (iii) Por último, el manual incluye recomendaciones para una atención adecuada posdesastre; buenas prácticas en materia ambiental; ejemplos del buen uso de los materiales para la construcción; y otras consideraciones adicionales como las relacionadas a la accesibilidad para personas con problemas de movilidad.

En la figura 17, podemos apreciar el resultado de las viviendas construidas en la zona reasentada. Estas destacan el uso de materiales propios de la zona (tierra, madera y tejas). Para su construcción se sumaron esfuerzos de la población y estudiantes de la Universidad de Keio, siguiendo las directrices emitidas por el gobierno.

Figura 17

Reasentamiento de 50 viviendas de la población pesquera de Kirinda (Sri Lanka)



Nota. Viviendas construidas en colaboración con la población y estudiantes de la Universidad de Keio, usando materiales locales (tierra, madera y tejas).
Extraído de Arquitectura Viva, 2025.

4.1.3. PICOAZÁ- PORTOVIEJO – ECUADOR (2007-2012)

En el año 2007, la ONG CESAL, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, propuso la ejecución de intervenciones para una habitabilidad básica y un desarrollo urbano integral, con lo que se buscó mejorar la precaria condición de las viviendas de las familias situadas en zonas de riesgo, pertenecientes a la parroquia de Picoazá, en Portoviejo. Estas intervenciones incluyeron la construcción y mejora de servicios básicos de saneamiento (agua y desagüe) y energía eléctrica; la mejora de espacios comunitarios; y la regularización de

la situación legal de los asentamientos informales. La intervención se dividió en cinco (05) objetivos específicos:

- (i) Organizar, fortalecer y dotar de herramientas para el desarrollo integral urbano, dirigido a los organismos públicos, privados y la comunidad.
- (ii) Mejorar la infraestructura urbana y espacios públicos.
- (iii) Mejorar la infraestructura básica de transporte y saneamiento (agua potable y desagüe), así como la gestión de residuos sólidos.
- (iv) Mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias cuyas viviendas precarias se encuentran en riesgo.
- (v) Efectuar el saneamiento físico-legal de los asentamientos informales para obtener la habilitación urbana y el título de propiedad, y de esa forma los propietarios puedan acceder a servicios y ayudas públicas.

La Loma del Calvario, fue el área de trabajo donde se realizó el proceso de reasentamiento de 112 familias. Esta acción se hizo bajo un enfoque preventivo del riesgo y el enfoque de desarrollo urbano, y considerando parámetros para la recuperación medioambiental de la zona antes ocupada. Complementariamente se ejecutaron programas de apoyo educativo para niños, docentes y padres de las escuelas de la zona, promoviendo buenas prácticas ambientales y sanitarias en alianza con los Departamentos de Medio Ambiente y el Ministerio de Salud Pública. Asimismo, se promovieron acciones para el desarrollo económico de las familias beneficiarias y comerciantes de la zona; y se impulsó la creación de directivas barriales, todo con la finalidad de contribuir a la mitigación de la vulnerabilidad de esta población y mejorar su calidad de vida.

En la figura 18 se puede observar la zona Loma del Calvario, antes y después del proceso de reasentamiento. Puede distinguirse como el área de riesgo se intangibilizó mediante la creación de terrazas para estabilizar el talud y la prohibición de construcción en dicha zona; asimismo, se observan las obras para control pluvial; y la construcción de escaleras y vías de acceso.

Figura 18

Loma del Calvario, antes y después de las acciones de reasentamiento poblacional



Nota. Extraído de CESAL, 2012.

4.2. LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA

4.2.1. PROGRAMA MUNICIPAL INTEGRAL DE RENOVACIÓN

URBANA (LIMA – PERÚ)

En enero de 2003, la Municipalidad Metropolitana de Lima implementó el primer Programa Municipal Integral de Renovación Urbana, tomando como caso inicial la manzana 05076, denominada “El Rastro” y “La Soledad”, en la Avenida Ancash cerca del Río Rímac (Ver figura 19). Este programa contemplaba la restauración de áreas monumentales y su revalorización socioeconómica, así como la construcción de viviendas para la población en extrema pobreza que habitaba la zona. El proyecto propuesto fue un conjunto habitacional de 71 viviendas, 4 locales comerciales y áreas de esparcimiento, siendo denominado como “La Muralla”. EMILIMA (2008).

Figura 19

Estado de las viviendas de la manzana 05076, antes del inicio del proyecto “La Muralla”



Nota. Extraído de Carrasco (2013).

Para lograr el éxito de este proyecto, se contemplaron tres componentes

- Capacitación en el oficio de la construcción.
- Oferta laboral en la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- La Reubicación temporal.

El Programa Municipal ofreció directamente a los habitantes de la zona de intervención a ser parte de este proyecto, siendo en su mayoría mujeres quienes aceptaron la propuesta. A los participantes del programa se les capacitó hasta el año 2005 y fueron contratados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, para la construcción de sus nuevas viviendas. En ese mismo año, se reubicaron de manera temporal a los habitantes de la zona de intervención en el distrito de Surco, hasta que terminara la ejecución del proyecto “La Muralla”. En la figura 20, se puede distinguir a un grupo de mujeres capacitadas en el programa, trabajando en el proyecto “La Muralla”.

Figura 20

Mujeres capacitadas en el programa, trabajando en el proyecto “La Muralla”



Nota. Extraído de Carrasco (2013)

La capacitación y contrato de las personas que habitaban la zona de intervención, trajo consigo beneficios directos como la reducción del gasto por concepto de mano de obra, ya que el costo total de cada vivienda fue de 10 mil dólares y fue financiado en su totalidad por la Municipalidad de Lima, fungiendo como garante del crédito brindado por la Caja Metropolitana de Lima a cada familia. Sin embargo, también se pueden destacar beneficios como el incremento de las capacidades técnicas de los habitantes y el incremento del sentido de propiedad, al ser ellos mismos quienes construían sus nuevos hogares. Este último en particular, se ve reflejado al haber pasado tantos años desde la culminación del proyecto y ver que este se mantiene conservado por los propios habitantes. En la figura 21 se aprecia el resultado obtenido en esta iniciativa (2008).

Figura 21

Estado de las viviendas después de la ejecución del proyecto de vivienda “La Muralla”, inauguradas en 2008.



Nota. Extraído de Carrasco (2013).

4.2.2. PROGRAMA INTEGRAL DE AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA – PIAC (MÉXICO)

Esta es una iniciativa de responsabilidad social impulsada por CEMEX, una empresa mexicana dedicada a proveer productos y soluciones para la construcción, en conjunto con el Gobierno Mexicano desde el año 2006. Esta iniciativa permite que familias de bajos recursos puedan autoconstruir o mejorar sus viviendas, impulsando el desarrollo de las capacidades de los participantes y los valores comunitarios. Villaseñor A.; Gomory C.; Sánchez R. (2014).

El mencionado programa estuvo diseñado para funcionar de la siguiente forma:

- (i) El Gobierno, a través del organismo correspondiente, se encarga de regularizar los terrenos de la comunidad y otorgar facilidades para su compra.
- (ii) Asimismo, el Gobierno pone a disposición un terreno donde las familias beneficiarias puedan fabricar bloques de concreto para sus viviendas y, además, brinda los servicios de agua y electricidad necesarios.
- (iii) Por parte de la empresa CEMEX, cede temporalmente una maquinaria (unidad móvil o semifija) y otorga la materia prima para la fabricación de una primera ronda de bloques.
- (iv) Con estas facilidades, los miembros de la comunidad beneficiada se encargan de fabricar (1) los bloques de concreto que consideren necesarios para la construcción o mejora de sus propias viviendas y (2) un lote de bloques adicional para la venta al Gobierno y sus distintos

aliados, destinados a la construcción de obras públicas o proyectos particulares. Con el dinero ganado de la venta, los beneficiarios podrán comprar los insumos necesarios para fabricar un nuevo lote de bloques, y repetir el proceso.

- (v) Finalmente, para el proceso de autoconstrucción (Ver figura 22), las familias reciben asesoría técnica y psicosocial para promover la cohesión social de la comunidad.

Figura 22

Proceso de autoconstrucción dirigida con el programa PIAC



Nota. Extraído de Villaseñor A.; Gomory C.; Sánchez R. (2014)

Para hacer viable este programa, fue necesario determinar cuatro (04) importantes componentes:

- i. Centro Productivo de Autoempleo – CPA**, área destinada para que las familias puedan fabricar los bloques de concreto (Ver figura 23). En este lugar se encuentra la maquinaria cedida por CEMEX y los agregados e insumos para la mezcla del concreto. El CPA se encuentra a cargo de un administrador quien coordina y supervisa el correcto uso de los equipos y materiales.

Figura 23

Centros Productivos de Autoempleo – CPA “Bloqueras Comunitarias”



Nota. Imagen recuperada de Bekaab, sf.

ii. Herramienta “ConstruApoyo”, la cual es una plataforma electrónica desarrollada para que los autoconstructores puedan adquirir insumos y materiales de construcción en los puntos de venta de CEMEX, esto a través de una tarjeta de débito con la que se podrá supervisar el correcto uso del dinero. Esta plataforma también se encuentra habilitada para que las familias beneficiadas puedan recibir subsidios y microcréditos por parte del Gobierno.

iii. Asesoramiento Técnico y Capacitación, el cual es brindado por estudiantes de las carreras de Ingeniería Civil y Arquitectura de las universidades locales, los cuales son certificados por CEMEX. El asesoramiento tiene por finalidad dirigir el planeamiento, la autoconstrucción y la optimización de los recursos durante la fabricación de los bloques de concreto.

iv. Talleres de Intervención psicoeducativa y evaluación, el cual es brindado por estudiantes de Psicología y Ciencias Sociales, capacitados y certificados por CEMEX. Este componente es muy importante para fortalecer las relaciones, la colaboración y el trabajo en equipo de las comunidades durante la vigencia del programa.

PIAC representa un caso de alianza estratégica público-privado, donde se evidencia ganancia tanto para la empresa concretera, la cual se ve beneficiada con la exposición de su marca y el consiguiente incremento en sus ventas; los pobladores, quienes reciben insumos y materiales de construcción, fortalecen sus capacidades técnicas para la construcción y son asistidos durante todo el proceso; y el Estado, quien ve reducidos los índices de pobreza y vulnerabilidad de su población, al generar oportunidades de emprendimientos sociales, mejorando su calidad de vida, fortaleciendo la resiliencia de la comunidad y reduciendo las fragilidades físicas de las viviendas.

4.2.3. AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA Y SUSTENTABILIDAD (ARGENTINA)

El gCT (grupo Construcción con Tierra), es un grupo de profesionales de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires – Argentina, conformado con el objetivo de investigar, difundir y poner en valor a la tierra como material de construcción. Durante el I Encuentro Nacional sobre Ciudad, Arquitectura y Construcción Sustentable en 2016, expusieron un caso de estudio sobre autoconstrucción asistida y sustentable

en el oeste de Gran Buenos Aires. En el pasado, en esta zona semi-rural solía verse poblada temporalmente por casas de remolque, las que posteriormente buscaron ser fijas. Para estos fines, fueron construyendo coberturas con carpas, maderas y pajas, sobre el suelo donde se encontraban estacionados. Viendo el alcance al que llegó este movimiento, muchos propietarios decidieron vender los predios y, muchos de los nuevos poseedores, manifestaron su deseo de realizar la construcción de una vivienda económica y sustentable.

En ese sentido, gCT planteó la siguiente metodología:

- Autoconstrucción: Tareas o trabajos que estuviesen al alcance de las posibilidades de los propietarios.
- Tareas Adicionales: el propietario se encargará de contratar al personal y adquirir los materiales que se requieran.
- Equipo de profesionales: elaborarán el proyecto y brindarán asistencia técnica continua hasta la culminación de la obra.

Como resultado de esta práctica, D'Andrea S. (2016) identificó que el conocimiento, la confianza y la autonomía de los beneficiados se ha visto incrementada con la ejecución de las obras. Por su parte, la participación de los profesionales se fue reduciendo, llegando a una asesoría específicamente para temas técnicos.

Es resaltable mencionar que, en este trabajo, se utilizaron materiales de la zona, cuyo proceso constructivo es sencillo de aprender y de rápida ejecución. Entre los materiales que se emplearon se resalta la madera, tierra, paja, arena

y arcilla, para los muros, mientras que para los cimientos se usaron cemento, rocas, arena y acero, de negocios locales. En la figura 24 se observa parte del proceso constructivo del proyecto y el acabado final.

Respecto a los costos para la construcción de estas viviendas, D'Andrea S. (2016) verificó un monto que rondaba los 135 USD/m², muy por debajo del promedio del mercado estimado para una vivienda unifamiliar de dimensiones similares que era cerca de 1480 USD/m². Al tipo de cambio del año 2016.

Figura 24

Ejecución del proyecto con materiales de la zona (Madera y adobe) y proyecto terminado



Nota. Extraído de D'Andrea, S; Patrone, J; Passone, H (2016).

A manera de resumen, se presenta la Tabla 6, que detalla las buenas prácticas rescatadas de las experiencias descritas anteriormente.

Tabla 6

Resumen de buenas prácticas rescatadas de experiencias en procesos de reasentamiento y autoconstrucción dirigida.

Experiencia	Temática	Buenas prácticas rescatadas
ARGENTINA (1997-2006) Programa de Protección contra Inundaciones (PPI)	<ul style="list-style-type: none"> • Reasentamiento poblacional • Autoconstrucción dirigida 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención Estatal organizada por medio de un Programa Nacional constituido. • Presupuesto asignado exclusivamente para el cumplimiento de metas. • Diseños preestablecidos de las viviendas. • Selección de los beneficiarios en función a la necesidad. • Consentimiento informado de los beneficiados. • Compromiso de la población para el trabajo de instalación (mano de obra) y de no vender las propiedades (5-10 años). • Capacitación a la población (para autoconstrucción) y sensibilización (uso de SSPPBB). • Personal técnico a disposición. • Sorteo de lotes
SRI LANKA (2004) “Directrices para el desarrollo de viviendas en la costa de Sri Lanka” (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Reasentamiento poblacional • Reconstrucción dirigida 	<ul style="list-style-type: none"> • Intangibilización de zonas costeras afectadas (100m - 200m de la costa). • Subvenciones en efectivo para propietarios. • Reconstrucción por donantes, en áreas designadas por el Estado. • Trabajo colaborativo con voluntarios universitarios. • Emisión de directrices para construcción y uso de materiales locales.
PICOAZÁ-PORTOVIEJO – ECUADOR (2007-2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Reasentamiento poblacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo colaborativo entre el Estado, la población y la ONG CESAL. • Aportes para el saneamiento físico-legal y obtención del título de los reasentados. • Intangibilización de zonas por medio de terrazas.
PROGRAMA MUNICIPAL INTEGRAL DE RENOVACIÓN URBANA (LIMA – PERÚ)	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorización socioeconómica • Autoconstrucción dirigida 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en el oficio de la construcción. • Financiamiento Municipal (MML) • Oferta laboral por MML para la construcción de las nuevas viviendas. • Reubicación temporal. • Reducción de gasto en mano de obra.
PROGRAMA INTEGRAL DE AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA – PIAC (MÉXICO)	<ul style="list-style-type: none"> • Autofabricación de materiales • Autoconstrucción asistida • Mejoramiento de viviendas 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Pública - Privada: Fabricación <ul style="list-style-type: none"> ○ Estado: espacio, agua y luz para punto de fabricación. ○ Privado: Materia prima (1 lote) y préstamo de maquinaria. ○ Beneficiado: fabricación de lote, venta de producto, reinversión para 2do lote. • Asesoramiento técnico en convenio con universidades para la autoconstrucción y optimización de recursos. • Intervención psicoeducativa en convenios con universidades.
AUTOCONSTRUCCIÓN ASISTIDA Y SUSTENTABILIDAD (ARGENTINA)	<ul style="list-style-type: none"> • Autoconstrucción asistida • Mejoramiento de viviendas 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa universitaria • Contempló evaluación de las capacidades de los propietarios y asignación de tareas. • Mano de obra y materiales, por cuenta de propietarios. • Elaboración de proyecto y dirección técnica, equipo de profesionales. • Predominó el uso de materiales propios de la zona (madera, tierra, paja, arena y arcilla)

Nota. Elaboración propia.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL

En el presente capítulo se realizará la descripción del proceso de reasentamiento poblacional en casos de muy alto riesgo no mitigable en el Perú. Incluye el marco legal de la Ley de Reasentamiento poblacional y sus actualizaciones, así como también la Guía planteada por el CENEPRED. Dentro de este capítulo se incluirá un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del proceso de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable, lo que permitirá definir las medidas que deberán ser rescatadas del análisis de la normativa internacional, los procedimientos, casos de éxitos y buenas prácticas, lo cual se realizó en el capítulo anterior.

5.1. MARCO NORMATIVO DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN EL PERÚ:

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, en su condición de organismo público responsable de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo; en 2016 publicó la Guía metodológica elaboración de “Plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable”, con el objetivo de instruir a los Gobiernos Subnacionales a ejecutar las medidas establecidas en la Ley N° 29869, “Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable”. La mencionada ley, tiene como finalidad preservar y proteger la vida y bienestar de la población, servicios e inversiones públicas. Estas finalidades parten de la idea de sostenibilidad de la infraestructura social y

económica, ya que no es viable ni para el sector público ni para el sector privado, invertir recursos económicos, materiales y humanos en áreas que no garantizarán una permanencia segura con el tiempo.

Dicha ley, asegura los principios de (1) Legalidad, es decir que cada acción que se realice durante el proceso de reasentamiento, está regida por la constitución política del Perú; (2) Sostenibilidad, lo que garantiza como mínimo, brindar las condiciones previas al traslado de la población en riesgo, asegurando en lo posible, un nivel aceptable de vivienda y servicios para el normal desarrollo de la vida de los pobladores y de sus actividades productivas recuperar; (3) Igualdad, es decir que los reasentados deben gozar de los derechos y libertades que reconoce la ley, asimismo, señala que deben promoverse prácticas de inclusión, respetando las costumbres y particularidades de la zona a reasentar; (4) Información, que hace referencia a brindar alcances del proceso de reasentamiento poblacional en todas sus instancias; (5) Subsidiariedad, el cual hace referencia a que los diferentes niveles de gobierno tienen la capacidad de interceder en el proceso, según su responsabilidad, capacidad y la magnitud del evento en cuestión; y (6) Gradualidad, que hace referencia a que cada situación es diferente, siendo algunas de mayor urgencia que otras, por lo que se siguen los criterios de magnitud del riesgo, grado de inminencia del impacto del peligro y necesidad, según niveles de pobreza.

La Ley de reasentamiento indica explícitamente que este proceso debe iniciar únicamente luego de que se hayan explorado otras posibles soluciones, esto

es debido al hecho de que movilizar poblaciones no solo es costoso, sino que es complicado, teniendo en cuenta los arraigados lazos que pueden existir con la zona en alto riesgo; en ese mismo sentido, es necesario que solo se realice un reasentamiento de aquel porcentaje de la población expuesta al muy alto riesgo.

Según indica el Decreto Supremo N°142-2021-PCM, el cual aprueba el Reglamento de la Ley N°29869, “Ley de Reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable”, indica que, para efectuar un reasentamiento poblacional, es indispensable contar con la Declaratoria de zona de muy alto riesgo no mitigable, la cual se sustenta con la siguiente información:

- **Estudio técnico**, el cual debe contener una Evaluación de Riesgos-EVAR de la zona afectada y de la zona de acogida, considerando las dimensiones económica, social y ambiental; la priorización de población, bienes públicos y privados para el reasentamiento. Asimismo, incluye el informe de identificación de la zona de acogida; el informe de las medidas de control de riesgo en la zona de acogida; y la estimación del costo del reasentamiento poblacional.
- **Informe legal**, documento emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica o la que haga sus veces, del gobierno local, para consolidar el sustento jurídico del requerimiento de reasentamiento poblacional, teniendo como antecedente los estudios técnicos.

Para contar con la aprobación de la Declaratoria de la zona de muy alto riesgo no mitigable, se debe elevar la información técnico legal antes mencionado al Consejo Municipal, quienes evaluarán la documentación y, de ser el caso, podrán aprobar la declaratoria mediante Acuerdo de Consejo, priorizando su atención siempre y cuando se identifique la zona de acogida.

Con la documentación antes descrita, el titular del Pliego podrá presentar la solicitud de reasentamiento poblacional ante el MVCS, en donde la oficina correspondiente dará opinión técnica sobre la viabilidad de la solicitud de reasentamiento. De no ser favorable, será devuelto al Gobierno Local, indicando las acciones de mitigación que deben implementarse. En el caso de que la opinión sea favorable, se remite el informe técnico favorable al CENEPRED, quien a su vez evalúa la información recibida y, de corresponder, emite el informe técnico y legal recomendando a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, la aprobación de la solicitud de reasentamiento poblacional.

Finalmente, de corresponder, la PCM emitirá la Resolución Ministerial que apruebe la solicitud de reasentamiento poblacional, detallando la zona declarada en muy alto riesgo no mitigable y de la zona de acogida, con lo que podrá iniciarse la elaboración del Plan de reasentamiento poblacional.

5.2. GUÍA METODOLÓGICA ELABORACIÓN DE “PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN ZONAS DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE”

5.2.1. FASE 01: PREPARACIÓN/ORGANIZACIÓN

Esta fase incluye acciones de organización por parte del Gobierno Local y sus oficinas/gerencias, quienes conformarán el Equipo Técnico para la elaboración del Plan de Reasentamiento Poblacional. La Guía Metodológica para la elaboración del Plan (CENEPRED, 2016), indica que para una adecuada asignación de roles y contar con metas durante el proceso de elaboración del Plan, es necesario elaborar un Plan de Trabajo que incluya antecedentes, objetivo, actividades principales, responsables, presupuesto estimado necesario y un cronograma con fechas definidas.

Posterior a la elaboración y aprobación del Plan de Trabajo, el Gobierno Local podrá iniciar la contratación de los servicios para el desarrollo de estudios como la “Evaluación de Riesgos-EVAR”, el Informe Técnico-Legal, el Estudio Socioeconómico y Cultural; los cuales indispensables el desarrollo del Plan de Reasentamiento Poblacional. Durante la formulación de los mencionados documentos, es necesario que el Gobierno Local solicite asistencia técnica y asesoramiento de los ministerios y las entidades técnicas científicas adscritas, según sus competencias. De igual forma, será necesario solicitar a la Presidencia del Consejo de Ministros la participación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS, para la atención de quejas, reclamos o conflictos por parte de la población.

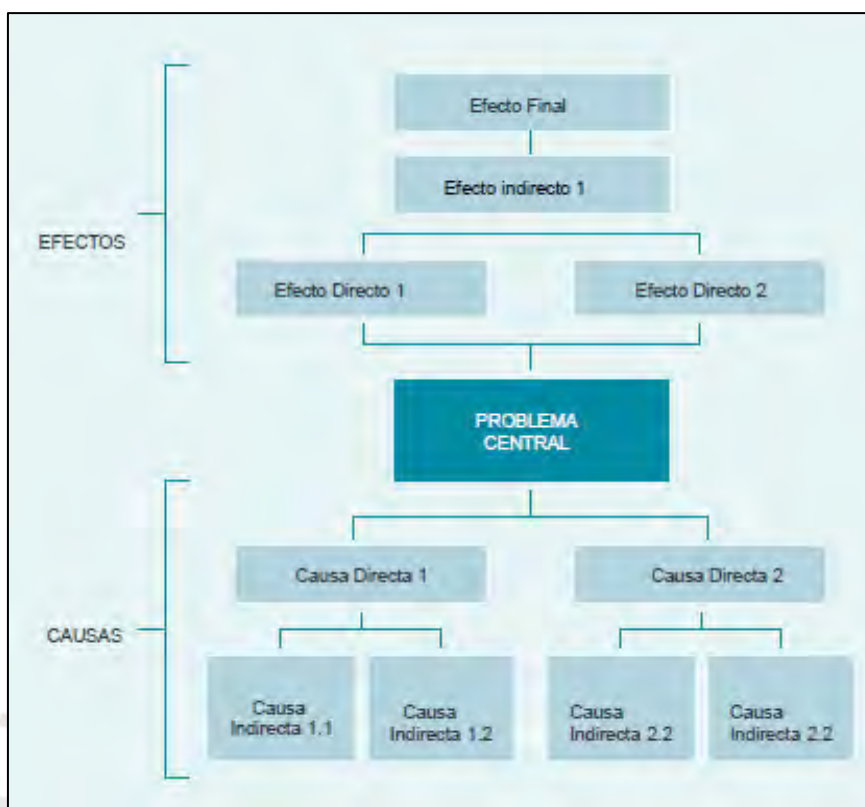
5.2.2. FASE 02: DIAGNÓSTICO

Con los estudios básicos elaborados en la Fase inicial y conociendo el avance en la implementación de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) dentro del Gobierno Local/Regional (Planes de ordenamiento territorial implementados, ordenanzas que intangibilizan algunas zona del distrito y recursos humanos, materiales y presupuestales que puedan emplearse para el proceso de Reasentamiento), podrá efectuarse el diagnóstico mediante la elaboración del “Árbol de Problemas”.

El Árbol de Problemas permite identificar e integrar cualitativamente la relación entre las causas indirectas y directas que originan el problema y los efectos directos e indirectos que este problema provoca, de no ser atendido. Este análisis debe realizarse para la zona a ser desocupada y la zona de acogida. En la figura 25 se puede observar el esquema de elaboración de un Árbol de problemas (CENEPRED, 2016).

Figura 25

Diagrama del Árbol de Problemas



Nota. Extraído de CENEPRED, 2016

5.2.3.FASE 03: FORMULACIÓN DEL PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL

Según la Guía Metodológica (CENEPRED, 2016), la elaboración del Plan de Reasentamiento debe iniciar con la información desarrollada en el Árbol de Problemas efectuado en la Fase de Diagnóstico y, a partir de ello, es necesario efectuar los siguientes pasos:

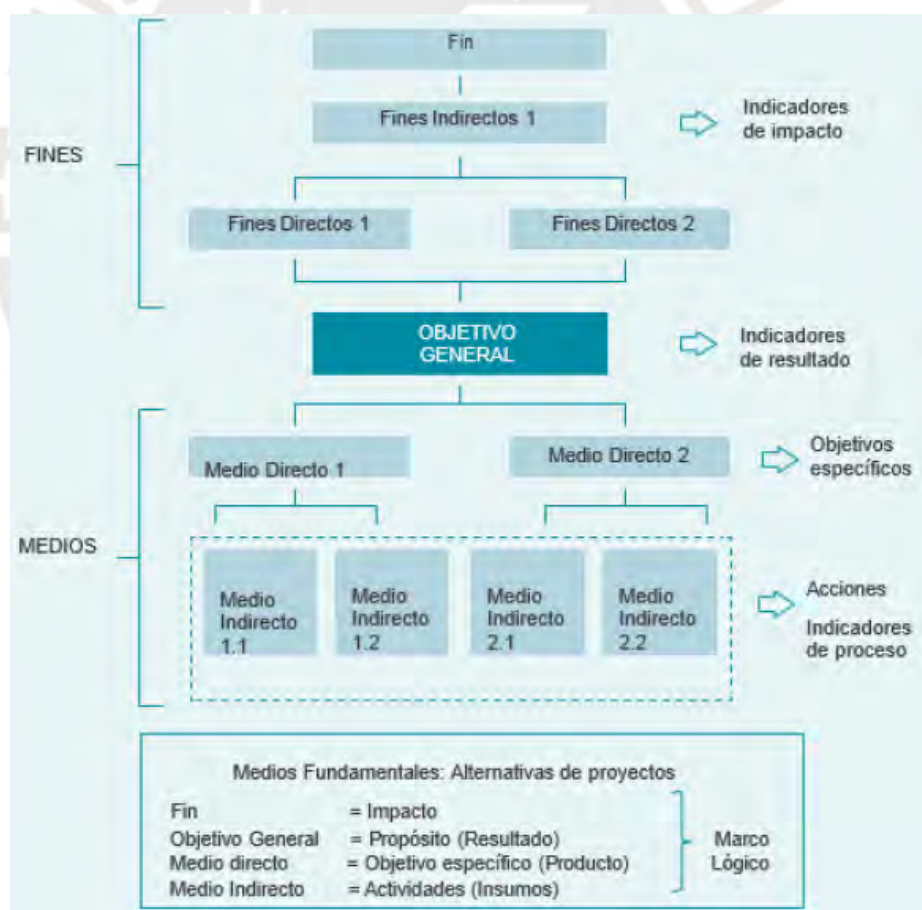
(i) Elaboración del Árbol de Objetivos, Acciones, indicadores y metas:

Esto se hace relacionando el problema central identificado en el árbol de problemas, con el objetivo general. En este esquema se deben convertir las causas que producen el problema en medios por los cuales podría llegarse a una solución; de igual forma, los efectos que se derivan

del problema identificado, pasan a convertirse en el fin al que debe llegarse con este instrumento. En la figura 26 se presenta el diagrama del árbol de objetivos, junto con la interpretación de los medios fundamentales dentro del marco lógico, que se describen de la siguiente manera: el Fin último, entendido como el impacto que se alcanzará al lograr el objetivo; el Objetivo, como el resultado esperado; los Medios directos, representan los productos propuestos; y los Medios indirectos, los insumos necesarios.

Figura 26

Diagrama del Árbol de Objetivos



Nota. Extraído de CENEPRED, 2016

(ii) Gestión Social: Lo que incluye la habilitación urbana y lotización de la zona de acogida, y la identificación y caracterización de los pobladores afectados, lo que incluye su perfil socio cultural y educativo. Asimismo, este paso incluye el diseño de una estrategia comunicacional, en el que deben incluirse información didáctica de las obras que se realizarán, los beneficios que se obtendrán, los impactos y la temporalidad.

(iii) Programa de Inversiones: lo que incluye contar con un listado de intervenciones (Proyectos o actividades) que permitirán materializar el reasentamiento (Propuestas concretas desprendidas de los objetivos). Es necesario identificar las fuentes de financiamiento, y hacer un cronograma para el seguimiento de las metas propuestas con indicadores claros.

En el programa de inversiones se pueden incluir:

Actividades:

- Estudios a nivel de perfil y factibilidad.
- Investigación y manejo de la información.
- Capacitación y asistencia técnica.
- Alianzas estratégicas.
- Programas de viviendas de interés social.
- Cambio de uso de la zona desocupada.

Proyectos de inversión:

- Electrificación y Saneamiento (agua y desagüe).
- Nivelación/ explanaciones, pistas y veredas.

- Salud, Educación y espacios públicos.
- Inversiones para la reducción del Riesgo.

(iv) Implementación, Seguimiento y Evaluación: la implementación depende de las gestiones de la autoridad encargada y la disponibilidad y priorización de recursos. Es imprescindible que los plazos se cumplan, para lo cual el CENEPRED será encargado de efectuar el seguimiento del avance del Plan y su cumplimiento.

5.2.4. FASE 04: VALIDACIÓN, APROBACIÓN Y DIFUSIÓN

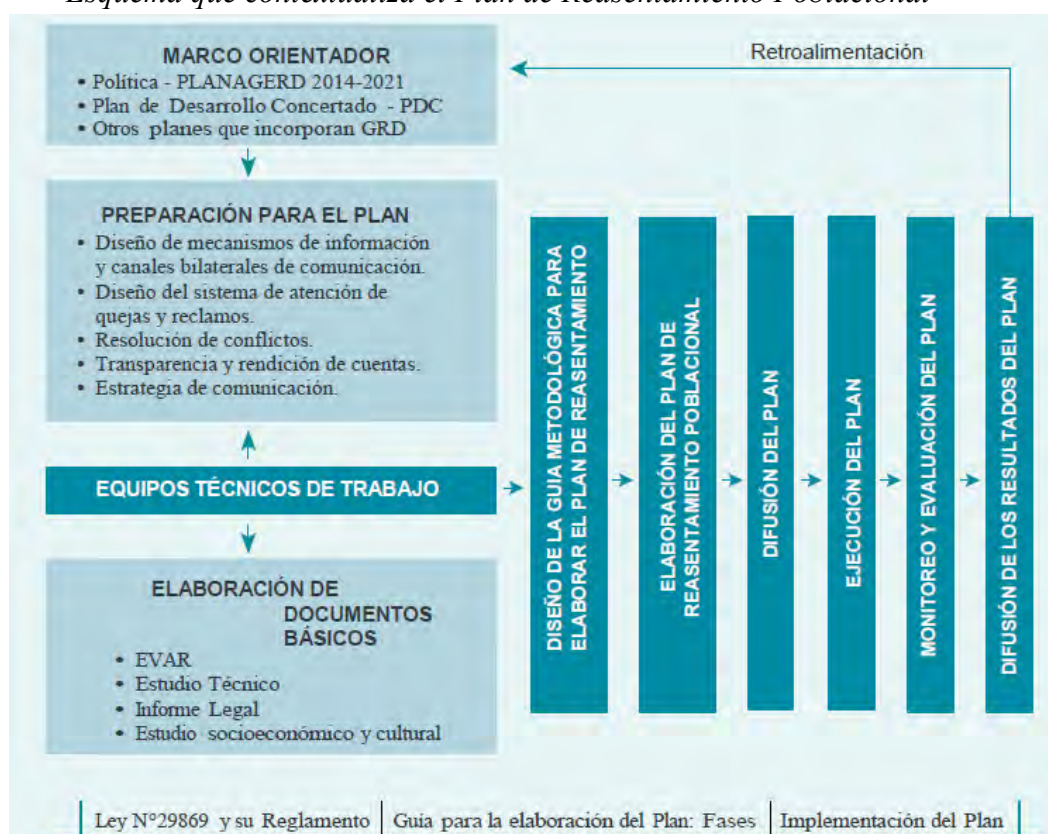
La versión final del Plan debe contar con opinión favorable del MVCS y el CENEPRED, para posteriormente ser validado y aprobado por el Gobierno Regional/Local con el acto administrativo que corresponda.

Este documento debe ser difundido a nivel local, para conocimiento de los beneficiarios y a nivel nacional, para conocimiento de las entidades públicas y privadas involucradas en el plan.

Con la figura 27, CENEPRED (2016) detalla el proceso completo de elaboración del Plan de Reasentamiento Poblacional.

Figura 27

Esquema que contextualiza el Plan de Reasentamiento Poblacional



Nota. Extraído de CENEPRED, 2016

5.3. MAPA DE ACTORES DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL

Para un adecuado reasentamiento poblacional, la normativa peruana ha definido actores que son muy importantes para el desarrollo y cumplimiento del proceso, entre los que encontramos:

5.3.1. POBLACIÓN:

La población, si bien no tiene responsabilidades definidas dentro del proceso de reasentamiento, tiene un papel importante al reconocer que se encuentran en una zona de riesgo y son los que transmiten su malestar ante la autoridad local.

5.3.2. GOBIERNO LOCAL:

Es el responsable de elaborar el informe preliminar de riesgo y el informe de evaluación de riesgos de la zona donde se plantea efectuar el reasentamiento poblacional; asimismo, solicita la intervención de las entidades técnico-científicas. El Gobierno Local es responsable también de elaborar y ejecutar el plan de reasentamiento poblacional.

Para la toma de decisiones acciones, es necesario convocar al Grupo de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastre, el cual según la Resolución Ministerial N° 276-2012-PCM, para el caso de los Gobiernos Locales, debe ser conformado por:

- Alcalde, quien lo preside
- Gerente Municipal
- Gerentes de: Desarrollo Urbano y Gestión Territorial; Desarrollo Económico o el que haga sus veces en Planificación y Presupuesto, Desarrollo Social, Ambiente, Población y Salud, Servicios Públicos e Infraestructura.
- Jefe de la Oficina de Defensa Civil.

5.3.3. GOBIERNO REGIONAL

Grupo de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastre, el cual según la Resolución Ministerial N° 276-2012-PCM, para el caso de los Gobiernos Regionales, debe ser conformado por:

- El Gobernador Regional, quien lo preside.
- El Gerente General Regional.

- Los Gerentes Regionales encargados de Planeamiento y Presupuesto; Acondicionamiento Territorial; Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente; Desarrollo Económico; Infraestructura; y de Desarrollo Social.
- Jefe de la Oficina de Defensa Civil o quien haga sus veces.

5.3.4. GOBIERNO NACIONAL

- **Presidencia del Consejo de Ministros:** Se encarga de emitir las resoluciones que aprueban el reasentamiento poblacional, además de ser el órgano rector responsable de la conducción y fiscalización de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS:**
 - **Programa Nuestras Ciudades,** a través de este programa se constituye como el órgano técnico que emite opinión sobre la viabilidad de un proceso de reasentamiento poblacional. Su tarea consiste en evaluar el estudio técnico efectuado por el gobierno local (EVAR), así como el Plan de Reasentamiento propuesto. Por otro lado, hace de conocimiento al CENEPRED la viabilidad de la solicitud de reasentamiento y, en caso de que no recomiende su aprobación, proponer las acciones de mitigación.
 - **Superintendencia Nacional de Bienes Estatales,** la cual se encarga de evaluar las condiciones de los predios y terrenos afectados que se encuentran en uso. Asimismo, se encarga de

atender los predios de la transferencia de terrenos en el marco del proceso de reasentamiento poblacional.

- **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI**, brinda información respecto a los predios afectados y puede suscribir convenios con el gobierno local a fin de realizar el saneamiento Técnico-Legal del área de acogida. Esta acción comprende a su vez la elaboración de la lotización y la adjudicación de los lotes.
- **Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED**: Encargado de brindar asistencia técnica en la implementación del proceso de reasentamiento poblacional. Asimismo, efectúa el monitoreo de los avances del Plan de Reasentamiento Poblacional y su cumplimiento.
- **Ministerio de Cultura**: Emite el Certificado de inexistencia de restos arqueológicos – CIRA
- **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP**: Se encarga de la revisión de los antecedentes registrales, así como la titularidad del dominio de los terrenos para el reasentamiento poblacional (Incluye títulos de propiedad, planos, etc.).
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI**: Se encarga de efectuar el Censo y Estudio Socioeconómico requerido para el Plan de Reasentamiento Poblacional.
- **Entidades Técnico – Científicas**: Son las encargadas de determinar el nivel de peligro en la zona de riesgo y determinar el nivel de peligro en la zona de acogida. Se dividen según especialidades, y entre los

principales se tienen: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), cuya misión es generar información y conocimiento meteorológico, hidrológico y climático; Instituto Geofísico del Perú (IGP), el cual realiza estudios en el campo de la geofísica; el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), encargada de obtener, almacenar, registrar, procesar, administrar y difundir información geo-científica, riesgos geológicos y geo-ambientales; la Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN), encargada de administrar e investigar las actividades referidas a las ciencias del ambiente en el ámbito acuático; entre otras.

5.4. EXPERIENCIAS RELACIONADAS AL REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN EL PERÚ:

Si analizamos cada una de las localidades asentadas en el país, descubriremos que en muchos casos existe la presencia de factores como el tipo de suelo y su capacidad portante, la geomorfología y topografía del terreno, la diferencia de alturas con respecto a fuentes inundables, la cercanía a barrancos o laderas inestables, entre muchos otros que pueden generar las condiciones apropiadas para amplificar el impacto de los fenómenos sísmico, hidrometeorológico, geodinámico u otro, según corresponda. Para el análisis de estas situaciones, el CENEPRED reglamentó la Evaluación de Riesgos - EVAR como instrumento único que permite establecer los procedimientos metodológicos para la evaluación del riesgo por fenómenos naturales. (CENEPRED, 2014). Es así que, en muchos casos, como resultado del análisis del peligro y las vulnerabilidades de los asentados, se determina que es posible convivir con

el riesgo de desastre, siempre y cuando se apliquen medidas a fin de reducirlo o mitigarlo para garantizar la integridad de la población, bienes y servicios públicos o privados.

5.4.1. NUEVA CIUDAD DE BELÉN – LORETO, PROYECTO DE REASENTAMIENTO DE PRIORIDAD NACIONAL

El 22 de diciembre de 2014, el Gobierno Nacional promulgó la Ley N° 30291, la cual declaró en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén de la provincia de Maynas-Loreto, debido a ser una zona expuesta constantemente al peligro de inundaciones producidas por el incremento del caudal del río Ytaya; además de que su población era de vulnerabilidad muy alta, al habitar viviendas precarias e inestables, sin servicios de agua potable o desagüe, esto último contribuyendo a que las condiciones de salubridad fueran nulas. La presente disposición encargó al MVCS como actor principal, quien tendría la tarea de determinar los predios que tendrían la necesidad de reasentarse; asimismo, sería el responsable de realizar las labores de habilitación urbana de la zona de acogida, dotándola de los servicios públicos básicos indispensables, para que posteriormente, los pobladores propietarios o poseedores puedan contar con la solución habitacional correspondiente, junto con el Bono Familiar Habitacional de Emergencia.

Figura 28

Localidad de Bajo Belén – Iquitos - Loreto



Nota. Extraído de Diario La Región, 2014

De acuerdo a dicha disposición, el MVCS publicó el 15 de junio de 2015, la Resolución Ministerial N° 160-2015-VIVIENDA, mediante el cual aprobó la delimitación de 547,170 m² del distrito de Belén, denominado “Zona Baja”; a su vez, dispuso de 49.2 hectáreas en la zona de Varillalito, a 12.6 km de la carretera Iquitos-Nauta, para el reasentamiento de 2,512 familias, destinando para cada una de ellas un predio de 120 m² con un área techada de 40 m². En diciembre de 2016, el MVCS inició la entrega de las primeras 159 viviendas de material noble en la Nueva Ciudad de Belén y la segunda etapa se dio recién en el año 2018 con la entrega de 200 viviendas más. De igual manera se ejecutaron obras como las plantas de tratamiento de agua potable y residuales, una institución educativa y un centro de salud (posta médica) en módulos temporales y espacios deportivos de esparcimiento. Los proyectos de equipamiento urbano, aún están en proceso de licitación.

Figura 29

Nueva ciudad de Belén – Iquitos - Loreto



Nota. Extraído de MVCS, 2020

Por otro lado, en el dispositivo legal publicado a fin de darle prioridad a estas acciones se menciona que es necesario darle cumplimiento al artículo 19 de la Ley de Reasentamiento, el cual menciona lo necesario que es cambiar el uso del terreno declarado como “Muy alto riesgo no mitigable”, asignándole uno distinto al urbano. En ese sentido, el MVCS propuso la ejecución de obras públicas en la zona baja inundable de Belén como la remodelación y conformación de la ribera existente; la construcción de una vía vehicular perimetral en el límite de la zona inundable; la creación de un malecón peatonal turístico en el borde superior; accesos peatonales hacia la ribera del río Ytaya; y la creación de un parque ecológico integrado con el proyecto de mejoramiento del Malecón Tarapacá, el cual se encuentra a cargo de la Municipalidad Provincial de Iquitos, con la finalidad de crear una zona de desarrollo turístico comercial, impulsando a su vez la marina fluvial sobre el río Ytaya.

Lamentablemente, debido a la lenta construcción de las viviendas e instalación de servicios públicos en la localidad de Varillalito, no se ha podido iniciar con las propuestas de cambio de uso de suelo y, por consiguiente, tampoco con la ejecución de las obras antes mencionadas.

Figura 30

Vista panorámica de la población de Bajo Belén



Nota. Extraído de CASA-Ciudades Auto-Sostenibles Amazónicas, 2018

A manera complementaria, el Proyecto de Ciudades Auto-Sostenibles Amazónicas (CASA) (2018), desarrolló un Plan de trabajo con el objetivo de reconocer y valorizar los recursos, saberes y costumbres locales, enfocados en temas arquitectónicos, de diseño urbano, tecnologías y gestión comunitaria. Estas se realizaron durante 18 meses a través de mesas de discusión, conferencias, talleres, entre otros, para generar nuevos conocimientos y capacidades, las cuales son catalizadores del desarrollo autosostenible de la población.

Según PNUD (2001), las Tecnologías de Desarrollo Humano (TDH) tienen el objetivo de desarrollar capacidades humanas, lo que incluye lograr una saludable y mayor longevidad de la población; la adquisición de conocimientos; permitirse un nivel de vida digno; y el involucramiento en el desarrollo social, económico y político de la comunidad. Entre las tecnologías desarrolladas, se incluyen:

- Sistema de captación de agua de lluvia: el cual permite aprovechar el agua de lluvia, canalizándola, almacenándola y distribuyéndola para un uso posterior. Al ser construida con materiales locales, tanto su uso como mantenimiento son sencillos para los pobladores.
- Cocina multifuncional de biomasa sólida (leña, carbón, y aserrín): la cual es una cocina mejorada que aprovecha la eficiencia energética para disminuir el consumo de insumos, eliminando la contaminación intradomiciliaria por medio de una chimenea para la expulsión de humos.
- Cocina parabólica portable modelo parrilla solar: la cual consiste en un sistema de cocción tipo parrilla, portátil y desarmable, que funciona con la energía solar térmica para fines de cocción (figura 31).

Figura 31

Prueba de parrilla solar en la Nueva Ciudad de Belén



Nota. Extraído de CASA-Ciudades Auto-Sostenibles Amazónicas, 2018.

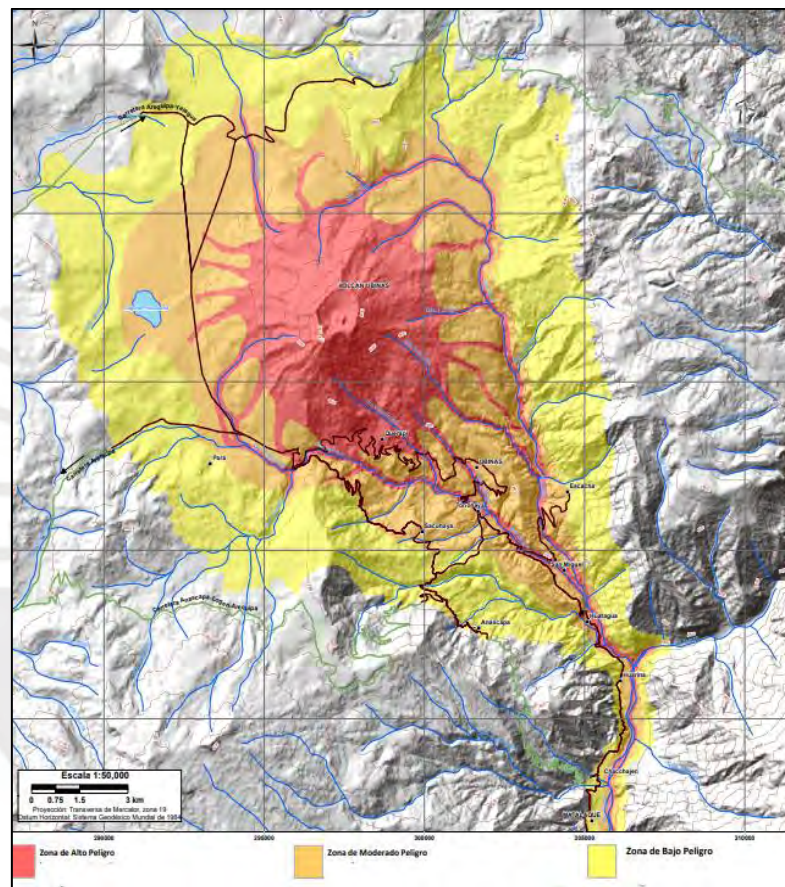
5.4.2. REUBICACIÓN POR EMERGENCIA EN ALBERGUES PERMANENTES DE USO TEMPORAL - SIRAHUAYA

El 19 y 22 de julio de 2019 se produjeron explosiones en el volcán Ubinas, dispersando cenizas de gran tamaño hacia el sur y sureste de la región, causando daños a la vida y la salud de la población, así como de las instituciones educativas y establecimientos de salud de las regiones aledañas (Arequipa, Tacna y Puno). El volcán Ubinas se encuentra en el distrito de Ubinas, provincia de General Sánchez Cerro, región de Moquegua, a 70 km de la ciudad de Arequipa, siendo este uno de los 7 volcanes activos del sur

del Perú. Además de las explosiones volcánicas, se produjeron peligros asociados como lahares (flujo volcánico), pequeños movimientos sísmicos, entre otros, los cuales afectaron los pobladores de la localidad de Ubinas.

Figura 32

Mapa de Peligro por erupción volcánica – Volcán Ubinas



Nota. Extraído de INGEMMET, 2019

A fin de poner en resguardo a la población más vulnerable de los centros poblados de Escacha, Ubinas, San Miguel, Querapi, San Carlos de Tite y Santa Rosa de Para (541 personas), se instalaron albergues temporales en carpas con ayuda de la Municipalidad Distrital de Ubinas, el Gobierno Regional de Moquegua, los sectores del Gobierno Nacional y el Instituto

Nacional de Defensa Civil, donde se les pudo dar resguardo hasta que las condiciones de peligro del volcán, pasen de Muy alto a bajo.

Figura 33

Albergue temporal de Anascapa



Nota. Extraído de Andina, 2019

Asimismo, con asistencia del MVCS, se instaló el Albergue permanente de uso temporal de Sirahuaya, el cual cuenta con 225 módulos de vivienda prefabricados, un hospital, 04 aulas prefabricadas, 06 tanques biodigestores, tanques de agua, tendido de energía eléctrica y vías a nivel de afirmado, para albergar a la población expuesta al peligro por emisión de ceniza volcánica. En la figura 34 se puede observar la distribución del Albergue permanente de uso temporal de Sirahuaya.

Figura 34

Albergue Permanente de uso temporal - Sirahuaya



Nota. Extraído de Radio Nacional del Perú, 2023.

Si bien la creación de este albergue permanente de uso temporal permitirá el resguardo de la población al realizar la evacuación cuando el estado de alerta del volcán Ubinas se encuentre en naranja o rojo, no es del todo una solución; la Municipalidad Distrital de Ubinas y el Gobierno Regional de Moquegua debería iniciar las acciones de desarrollo en Sirahuaya, aprovechar que se tiene un área con exposición baja a la influencia del volcán y proponer proyectos que permitan el crecimiento y expansión de esta zona, tomando en cuenta que ya se tiene una cantidad considerable de infraestructura que puede ser designada y puesta en funcionamiento y comenzar a planificar la instalación de servicios faltantes (agua potable, desagüe, luz y mejoramiento de vías de comunicación), con la finalidad de hacer de esta un área habitable, que resulte atractiva para los pobladores y que en un futuro pueda servir para

reasentar definitivamente a las localidades cercanas al peligro volcánico. Hizo falta también dar inicio a los trabajos de concientización dirigidos a la población y hacer un estudio de las necesidades que tienen, sus medios de vida y costumbres, a fin de poder replicarlas en esta nueva área y que de este modo puedan llamarla hogar, lo cual hasta la fecha no se ha logrado.

5.4.3. REUBICACIÓN DE NUEVA MOROCOCHA

En el marco de un proceso de reasentamiento poblacional motivado por el proyecto de interés nacional Toromocho, uno de los proyectos de explotación de cobre más ambiciosos del Perú, la empresa minera Chinalco propuso, en noviembre de 2010, el reasentamiento poblacional de los pobladores del distrito de Morococha de la provincia de Yauli - Junín. Esta propuesta fue coordinada con las autoridades competentes y contó con la participación de los residentes, aplicando los lineamientos y estándares establecidos por el Banco Mundial.

Con un periodo de ejecución de 26 meses, en diciembre de 2012 se entregó un total de 1048 viviendas, tres iglesias, un mercado cuatro escuelas, una comisaría, un centro de salud, un cementerio, servicios de agua, energía eléctrica, vías vecinales, planta de tratamiento de aguas residuales y espacios públicos de recreación, en lo que se conoce ahora como la “nueva ciudad de Morococha”. En la figura 35 se puede apreciar una vista panorámica del resultado final obtenido durante este proceso.

Figura 35

Vista panorámica de la Nueva ciudad de Morococha



Nota. Extraído de UNICON, s.f.

Por otro lado, según la investigación publicada por el portal Infobae (2025), algunos pobladores consideran que la localidad se encuentra muy aislada y carece de las oportunidades laborales que existían en la zona de origen. Medios de vida como la venta de alimentos o el servicio de lavado de prendas que eran ofrecidos por algunos pobladores a los trabajadores de la mina, hoy en día ya no pueden llevarse a cabo. Asimismo, las viviendas otorgadas fueron de un metraje uniforme de 105 m² que, en algunos casos, resultaba menor al tamaño de la propiedad que se dejó.

No obstante, es evidente que la calidad de vida de la población reasentada se ha visto mejorada, ya que, en la zona de origen, la accesibilidad a los servicios básicos era desigual.

5.5. ANÁLISIS FODA:

El Análisis FODA es una técnica que se utiliza para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de un negocio, proyecto, organización o, como en el caso particular, un proceso. Habiendo realizado la revisión de la normativa vigente, la guía de reasentamiento poblacional del CENEPRED y algunos casos presentados en el país, se procede a realizar el análisis FODA del proceso de reasentamiento poblacional en el Perú, a nivel del sistema (SINAGERD), institucional, normativo, económico y de gestión.

Es preciso indicar que el presente análisis se hizo en conjunto con la opinión de doce (12) expertos en materia de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, los cuales participaron de una entrevista efectuada a través de la plataforma google forms, los cuales se enlistan a continuación:

- Jenny Parra Small
- Raúl Ubillus Torres
- Hugo O'Connor Salmon
- Graciela del Carmen Fernández de Córdova Gutiérrez
- Guiselle Romero Lora
- Mary Justina Tesén Romero
- Marco Antonio Tantaleán del Aguila
- Agustín Basauri Arámbulo
- Mélida Arévalo González
- Edi Céspedes Moran
- Angel Wilson Chávez Eslava
- Christian Choque Amacifuentes

5.5.1. FORTALEZAS

Las fortalezas hacen referencia a las iniciativas internas que, para el análisis en particular, consisten en aquellas políticas, leyes y otros documentos técnicos que hacen robusto el proceso de reasentamiento poblacional en el Perú, a nivel nacional y subnacional.

- **Por parte del Nivel Nacional**

La fortaleza del proceso de reasentamiento poblacional, a nivel nacional, puede evidenciarse en la normativa a nivel legislativo, con la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable y sus ampliaciones, en donde se definen a los actores principales del proceso; asimismo, se cuenta con una guía planteada por el Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, la cual es un instrumento que permite informar y conducir a los gobiernos locales y regionales del país a formular adecuadamente el Plan de Reasentamiento Poblacional.

De igual forma, el proceso viene siendo conducido por una entidad técnica (CENEPRED) y, si bien no funge como ente fiscalizador o de control ni tampoco brinda presupuesto o financia la ejecución de estas acciones, asume un rol de asesor técnico de los gobiernos locales y regionales ante la necesidad de ejecutar el proceso. Este rol se ha visto muchas veces acelerado ante la inminencia de algún peligro o ante el impacto del mismo, donde por mandato político se ha ordenado su prioritaria atención.

Otra de las fortalezas encontradas en esta materia, son las Actividades Operativas Multisectoriales identificadas en el PLANAGERD 2022-2030, correspondientes al Lineamiento 2.2 “Fortalecer la incorporación e implementación de la gestión del riesgo de desastres en el marco normativo de ocupación y uso de territorios”, de las cuales podemos rescatar las indicadas en la tabla 7.

Tabla 7

Actividades Operativas Multisectoriales referidas al Reasentamiento Poblacional de zonas en muy alto riesgo no mitigable

Actividades Operativas Multisectoriales PLANAGERD 2022-2030	DESCRIPCIÓN
AOM 2.2.3: Normas, procedimientos e instrumentos estandarizados para el reasentamiento poblacional	“Elaboración, implementación y difusión de normas, procedimientos e instrumentos (Lineamientos, Manuales, directivas, guías, protocolos, entre otros.) que permitan orientar las actividades a adoptar por las entidades responsables para la implementación del reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional”
AOM 2.2.4: Asistencia técnica para la elaboración y aplicación de procedimientos de reasentamiento poblacional	“Asistencia técnica a los gobiernos subnacionales en las 3 etapas del reasentamiento poblacional: a) Etapa de sustento para el reasentamiento poblacional y su aprobación, la cual incluye el desarrollo del Estudio Técnico, la declaración de zona de muy alto riesgo no mitigable y la aprobación de la solicitud de reasentamiento poblacional. b) Etapa de elaboración y aprobación del Plan de Reasentamiento Poblacional. c) Etapa de implementación del Plan de Reasentamiento Poblacional.”

Nota. Elaboración propia, adaptado del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2022-2030 (PCM, 2022).

- Por parte del Nivel Subnacional (Regional y Local)

La Ley orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), dan la autoridad, autonomía e

independencia a estos niveles de gobierno para realizar sus propios Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Urbano, entre otros, lo que permite que la formulación de un Plan de Reasentamiento Poblacional esté en sus manos y no se encuentren supeditados al accionar del Gobierno central. Asimismo, estas leyes permiten que el presupuesto que puedan recaudar o recibir de diversas fuentes de financiamiento, incluidas el Canon y Sobrecanon, puedan ser destinados a proyectos de Desarrollo y de Gestión del Riesgo de Desastre, por lo que no existe impedimento legal para ejecutar estas iniciativas.

5.5.2. DEBILIDADES

Las debilidades hacen referencia a las iniciativas internas que no funcionan, aquellas malas prácticas que se siguen aplicando o aquellos vacíos que no llegan a cubrir las políticas, leyes u otros documentos emitidos por las entidades del gobierno para efectuar el proceso de reasentamiento Poblacional en el Perú, a nivel nacional y subnacional.

- Por parte del Nivel Nacional

Como se mencionó anteriormente, el CENEPRED desarrolló la Guía Metodológica para elaborar un Plan de Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, con un enfoque prospectivo y correctivo, integral, descentralizado y multisectorial, ya que en el marco de sus competencias se encuentra el brindar asistencia técnica a los tres niveles de gobierno en la planificación para el desarrollo y la gestión prospectiva y correctiva en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo,

así como realizar la supervisión, monitoreo y evaluación de la implementación de estas acciones a nivel nacional.

Sin embargo, el CENEPRED no es una entidad que tenga como función principal la identificación de poblaciones ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable, o la priorización o financiamiento de planes de reasentamiento poblacional ni su ejecución. Si bien el CENEPRED cuenta con la plataforma virtual SIGRID (Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres), ésta sólo facilita el acceso a la información elaborada por las entidades técnico científicas, gobiernos regionales y locales, quienes, entre otros, se deberán encargar de la elaboración de estudios técnicos como el EVAR (Evaluación de Riesgos) que sustente que una determinada área habitada se encuentra en Muy Alto Riesgo No Mitigable, junto con su respectiva Ordenanza Municipal que declara la intangibilidad de dicha área, así como el EVAR de la nueva zona de acogida donde se podría efectuar el reasentamiento.

De igual forma, el CENERPRED se encarga del monitoreo de los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo a nivel nacional; sin embargo, no se evidencia un seguimiento puntual, exclusivo ni constante a los reasentamientos poblacionales. Esta debe considerarse como otra debilidad a Nivel Nacional, ya que tanto el Banco Mundial (2011) como ACNUR (2015), creen indispensable la evaluación del proceso de reasentamiento verificando los avances en base a indicadores con la finalidad de saber si es que el reasentamiento está funcionando o si es que existen

falencias como el empobrecimiento de la población reasentada y su calidad de vida. Entre algunos indicadores que es necesario monitorear y publicar periódicamente se encuentra el porcentaje de desempleo de los pobladores reasentados, los medios de vida recuperados, la accesibilidad a los servicios públicos básicos, número de desastres evitados al haber reasentado a la población, entre otros. Es importante monitorear y publicar estos indicadores, ya que de esta forma podrán proponerse medidas inmediatas para incrementar el nivel de bienestar de la población, y de igual forma, se tendrá un sustento que podrá compartirse con el Sistema Nacional de Control.

Finalmente, se puede considerar como debilidad a Nivel Nacional a la falta de mecanismos de apalancamiento financiero que motiven a los gobiernos locales y regionales a (1) realizar la detección de las áreas que se encuentran en muy alto riesgo no mitigable (2) definir áreas para el reasentamiento poblacional, (3) planificar el proceso de reasentamiento de manera sostenible (es decir, mitigando los riesgos físicos y de empobrecimiento) y (4) efectuarlo de manera organizada y efectiva.

- **Por parte de los Gobiernos Subnacionales**

La responsabilidad de las acciones operativas del proceso de reasentamiento poblacional en el país, se han derivado al nivel de los Gobiernos Locales, quienes, en su mayoría, no cuentan con la capacidad técnica y/o financiera para ejecutar armónicamente las etapas del reasentamiento: (i) sustentar el reasentamiento poblacional por medio del desarrollo de Estudios Técnicos que permitan declarar una zona en “Muy Alto Riesgo No Mitigable”; (ii)

elaborar el Plan de Reasentamiento Poblacional; y (iii) implementarlo. El poco aporte de recursos asignados y ejecutados para acciones relacionadas a la Gestión de Riesgos de Desastres, puede evidenciarse en la Tabla 8, donde se observa que para el año 2024, los Gobiernos Locales sólo destinaron el 2.03% de sus recursos al Programa Presupuestal para la Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por Desastres (PP068), mientras que los Gobiernos Regionales solo destinaron un 1.58%.

Tabla 8

Gasto Presupuestal de los Gobiernos Locales y Regionales del 2024

A Nivel Local, Gasto 2024			
Presupuesto Institucional Modificado	%	Ejecutado	%
PP068	1,051'409,045	776'591,805	1.98%
Ppto Total	51'803,640,633	39,286'768,963	
A Nivel Regional, Gasto 2024			
Presupuesto Institucional Modificado	%	Ejecutado	%
PP068	940'117,171	865'998,362	1.53%
Ppto Total	59,589'228,467	56,572'441,637	

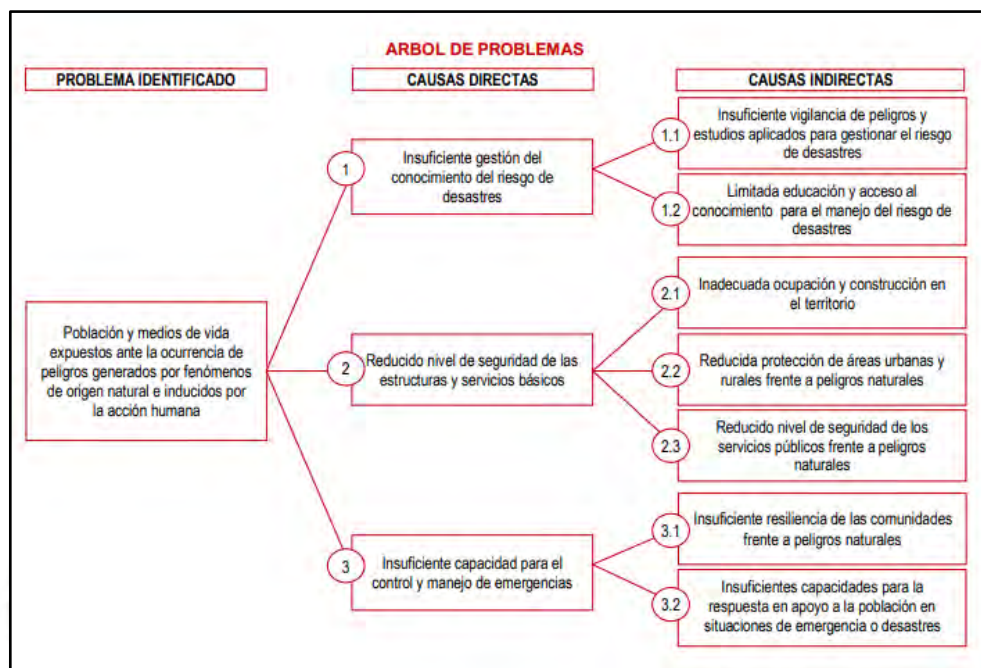
Nota. Elaboración propia con base en la información de Transparencia Económica, Consulta Amigable MEF al 07.04.2025

El Programa Presupuestal 068, fue creado con la finalidad de promover las inversiones en materia de gestión de riesgos de desastres, alineándose a los objetivos estratégicos, específicos y acciones estratégicas del Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. En su desarrollo se ha analizado la problemática que justifica su necesidad, siendo esta la “*Población y medios de vida expuestos ante la ocurrencia de peligros generados por fenómenos de origen natural e inducidos por la acción humana*”, definiendo tres causas directas: (1) “*Insuficiente gestión del conocimiento del riesgo de desastres*”; (2) “*Reducido nivel de seguridad de las estructuras y servicios básicos*”; y

(3) “Insuficiente capacidad para el control y manejo de emergencias”; y siete causas indirectas, las cuales se especifican en la Figura 36.

Figura 36

Árbol de Problemas de la Gestión de Riesgos de Desastres en el Perú



Nota. Extraído del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por desastres – PREVAED (PCM, 2024)

De las siete causas indirectas, las dos más relevantes que deben atenderse para el proceso de reasentamiento poblacional son: 1.1 “Insuficiente vigilancia de peligros y estudios aplicados para gestionar el riesgo de desastres”; y 2.1 “Inadecuada ocupación y construcción en el territorio”. Por ello, los productos/proyectos que incluye este programa presupuestal son los indicados en la Tabla 9, de los cuales, el producto 3000737 “Estudios para la estimación del riesgo de desastre”, es el único relacionado al proceso de reasentamiento poblacional. Podemos entonces indicar que, el no contar con

un producto directamente asociado a la ejecución de los reasentamientos poblacionales, es otra debilidad.

Tabla 9

Productos/Proyectos incluidos en el PP068

CATEGORÍA PRESUPUESTAL	PRODUCTO/ PROYECTO
Programa Presupuestal 0068: REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	3000001: ACCIONES COMUNES
	3000734: CAPACIDAD INSTALADA PARA LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES
	3000735: DESARROLLO DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN FÍSICA FRENTE A PELIGROS
	3000736: EDIFICACIONES SEGURAS ANTE EL RIESGO DE DESASTRES
	3000737: ESTUDIOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
	3000738: PERSONAS CON FORMACIÓN Y CONOCIMIENTO EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO
	3000739: POBLACIÓN CON PRÁCTICAS SEGURAS PARA LA RESILIENCIA
	3000740: SERVICIOS PÚBLICOS SEGUROS ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Nota. Extraído del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por desastres – PREVAED (PCM, 2024)

Sumado a lo antes mencionado, podemos decir que los gobiernos subnacionales carecen de un control en la ocupación y el uso del territorio ante el acelerado e inminente crecimiento poblacional. La falta de elaboración e implementación de planes; la falta de dimensionamiento del riesgo territorial y poblacional; y la falta de liderazgo por parte de las autoridades, solo incrementan los factores de vulnerabilidad del territorio ante desastres de origen natural, viéndose reflejado en la ocupación informal y la constante autoconstrucción de viviendas sin asesoramiento técnico.

Esto se evidencia en el indicador del objetivo específico 2.1 del PLANAGERD 2022-2030 *“Fortalecer el proceso de planificación del*

ordenamiento y gestión territorial con enfoque de GRD”, el cual indica que el porcentaje de entidades con Planes de Ordenamiento Territorial y Gestión Territorial con Enfoque en GRD es de 3.90%.

5.5.3. OPORTUNIDADES

Las oportunidades hacen referencia a las iniciativas externas que, para el análisis en particular, permitirá que el proceso de reasentamiento poblacional en el Perú, sea más sólido.

Un adecuado proceso de reasentamiento poblacional, trae consigo la oportunidad de replantear el diseño urbanístico de una localidad, buscando mejorar las condiciones de vida de sus pobladores, garantizando propuestas para un crecimiento económico sostenible, ya que, al encontrarse en una zona de acogida donde se han hecho los estudios necesarios para garantizar que el riesgo de desastre es bajo, los pobladores pueden invertir de manera segura en sus viviendas y negocios privados; de la misma forma, se podrán efectuar inversiones públicas como colegios, hospitales, áreas de esparcimiento y otros.

- Por parte del Sector Privado

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, menciona que para lograr su Prioridad 3: *“Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia”*, es necesario promover la cooperación entre las entidades y redes académicas, científicas y de investigación y el sector

privado, a fin de desarrollar nuevos productos y servicios para ayudar a reducir el riesgo de desastre.

En el país existen empresas privadas comprometidas con el bienestar de la población. Estos lazos creados entre las empresas privadas y las comunidades, deben aprovecharse para orientar intervenciones en favor del proceso de reasentamiento poblacionales, sea a través de la donación de terrenos o insumos de propiedad de la empresa privada, o de la ejecución de Obras por Impuestos, procedimiento que impulsa el trabajo colaborativo entre el sector público y el sector privado. Consiste en el “adelanto” del impuesto a la renta de la empresa privada para financiar y ejecutar directamente, de forma rápida y eficiente, proyectos de inversión pública que puedan priorizar los gobiernos subnacionales y otras entidades del gobierno nacional.

- **Por parte de las Organizaciones No Gubernamentales – ONG**

En Latinoamérica existen diversas ONG que se dedican a brindar soluciones habitacionales para las poblaciones que se encuentran en situación de pobreza. Sin embargo, estas entidades, no son consideradas dentro del proceso de reasentamiento poblacional, a pesar que en muchos casos, cuentan con gran experiencia en soluciones habitacionales, así como recursos, lazos con grandes empresas, personal a disposición, entre otros.

Identificar a estas entidades, contactar con ellas, llegar a acuerdos, generar convenios y hacerlos parte de los procesos de la gestión de riesgo de desastre, podrá constituirse como una oportunidad que debe aprovecharse, ya que, de

esta forma, la ejecución de los reasentamientos poblacionales podrá hacerse de manera eficiente y sostenible.

Algunas de las ONG más reconocidas que tienen misiones relacionadas con el proceso de Reasentamiento Poblacional, son:

- ❖ **TECHO**, ONG creada en 1997 en Chile, que tiene el objetivo de construir viviendas de emergencia en conjuntos habitacionales con familias en situación de vulnerabilidad. Actualmente tiene presencia en 19 países de Latinoamérica y el caribe y dentro de sus ideales está la familia como rol protagónico, evitando en todo momento generar un trabajo asistencialista o paternalista.
- ❖ **MÓDULO SANITARIO**, Organización sin Fines de Lucro, creada en 2015 en Argentina, dedicada a la construcción de espacios de baño y cocina integrados a las viviendas, que incluyen instalaciones de agua, kits cloacales, electricidad y artefactos sanitarios; asimismo, desarrollan talleres donde promueven hábitos de higiene. Esta organización también promueve la participación de los habitantes, solicitando un aporte del 10% del costo del módulo y el apoyo en la excavación de los pozos ciegos.
- ❖ **HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD (HPH)**, es una Organización sin Fines de Lucro, creada en 1976 y ayuda a las familias de ingresos bajos a construir y mejorar sus viviendas. Actualmente tienen presencia en más de 70 países a nivel mundial y han iniciado programas como “**Cien mil pisos para jugar**”, de la mano con FICEM (Federación Interamericana del Cemento), el cual tiene como objetivo reemplazar

100 mil pisos a nivel de suelo compactado (tierra), por pisos de concreto (falso piso), con la finalidad de brindar una mejor calidad de vida a la población más vulnerable y reducir las enfermedades respiratorias.

En esa misma línea, lanzó el programa “**Casa Semilla**”, aplicado en HPH Argentina, donde debido a la situación económica, resultaba imposible que las familias de bajos recursos pudieran acceder a un préstamo. Este programa consistía en brindar créditos por un lapso de hasta 15 años sin intereses (en efectivo y/o materiales), para el mejoramiento de viviendas. Además, buscaba fortalecer las habilidades de los miembros de la familia en labores como: administración de recursos; planificación económica familiar; y conocimiento para la autoconstrucción (lectura de planos, procesos constructivos y materiales). Este programa incluye la participación de voluntarios de HPH Argentina, arquitectos y consultores técnicos, quienes en conjunto lograban ejecuciones en el lapso de 10 a 12 meses.

5.5.4. AMENAZAS

Se refiere a aquellos elementos que pueden causar problemas y, a diferencia de las debilidades, suelen ser externas. Para el caso en particular, consideraremos aquellos factores externos a la Ley de Reasentamiento Poblacional, su Normativa, la Guía y los actores de los tres niveles de gobierno.

- La corrupción y la delincuencia

Como se señaló anteriormente, el escaso fortalecimiento del proceso de planificación del ordenamiento y gestión territorial con enfoque en GRD, por

parte de los tres niveles de gobierno, deja a gran parte de la población en una situación de vulnerabilidad e incertidumbre; motivo por el cual, la corrupción y otros actos delictivos como el tráfico de terrenos, son amenazas latentes para un adecuado proceso de reasentamiento poblacional. Pimentel (2020), define al tráfico de terrenos como una *“lógica económica basada en la posesión del espacio (terrenos del Estado, privados y de la comunidad campesina) para la mercantilización y acumulación de dinero. Tiene diversos mecanismos, desde el uso de herramientas legales e ilegales, y puede involucrar a diversos agentes e implicar niveles de especialización”*.

- **Por parte de las políticas asistencialistas**

En 1996, se publicó el Decreto Legislativo N° 0803, con el cual se declaró de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal así como la inscripción en registros públicos, con la finalidad de garantizar el derecho a la propiedad e iniciativa privada, en una economía social de mercado. En este mismo documento, se creó COFOPRI (Comisión de Formalización de la Propiedad Informal) con la consigna de regularizar la posesión de terrenos de propiedad estatal, fiscal o municipal ocupados o invadidos posterior a la vigencia del mencionado Decreto Legislativo, y adquirir la adjudicación de los terrenos ocupados mediante los procedimientos, requisitos y condiciones que esta entidad estableciera. Esto se constituyó como una solución para el acceso a la propiedad formal de los peruanos de menores recursos que carecían de títulos registrados de propiedad o cuyos costos en tiempo y esfuerzos representaban una barrera.

Actualmente, el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos a cargo del COFROPRI ha pasado a constituir un régimen permanente; y, sus principales funciones incluyen planificar, emitir normativa, dirigir el proceso de formalización de terrenos ocupados por posesiones informales, así como de los centros urbanos, mercados públicos y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda. Asimismo, COFOPRI lidera otros procesos especiales de formalización de la propiedad predial, como programas de vivienda del Estado, urbanizaciones populares, privatización de mercados públicos y conciliaciones. COFOPRI también se encarga de efectuar el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro predial, así como el diagnóstico y/o saneamiento físico y legal de los bienes inmuebles que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación, de las Entidades Públicas, proyectos de inversión.

- **Por parte de las Organizaciones No Gubernamentales – ONG**

Si bien en el ítem anterior se consideró a las ONG y sus prácticas como una posible oportunidad para mejorar el proceso de reasentamiento poblacional; es adecuado mencionar que, su actuar regular no obedece a una planificación integral y no necesariamente se alinean con las políticas del Estado Peruano, en especial el literal (d), de la Política N° 32 “Gestión del Riesgo de Desastres”, el cual precisa *“El Estado... Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los*

estudios de microzonificación multiamenaza”. Es evidente que si los esfuerzos de los Organismos No Gubernamentales que trabajan en soluciones habitacionales no se dirección armónicamente con la Política de Estado N° 32, se podrá caer en vicios como la consolidación de asentamientos informales ubicados en zonas de alto peligro, y por más que se intente altruistamente brindar una vivienda digna a poblaciones marginales, y se busque reducir de cierta forma sus vulnerabilidades económicas, lo cierto es que el muy alto riesgo por impacto de daños debido a un evento de origen natural, no se vería reducido.

En ese sentido, podemos indicar que un accionar por parte de fundaciones u organismos no gubernamentales, desarticulado del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, podría representar un riesgo para la gestión prospectiva y el proceso de Reasentamiento Poblacional a nivel nacional.

CAPÍTULO VI: ESTUDIO DE CASO - MIRAVE

En este capítulo se realizará la descripción general del caso de estudio (ubicación, área de estudio, población, servicios públicos, etc.), así como los peligros que amenazaban la zona, y el plan de reasentamiento poblacional propuesto por la Municipalidad Distrital de Ilabaya. Con base en el análisis FODA que se ha tenido sobre el proceso de reasentamiento en el Perú, en el cual se rescataron las buenas prácticas ejecutadas en el mundo, así como mecánicas empleadas por ONGs y otros organismos; se verán las posibles consideraciones que tendrían que haberse aplicado a fin de que el proceso de reasentamiento en la localidad de Mirave fuese exitoso.

6.1. REASENTAMIENTO PLANIFICADO Y NO EFECTUADO OPORTUNAMENTE: LOCALIDAD DE MIRAVE - TACNA

El Centro poblado de Mirave es una localidad del distrito de Ilabaya, de la provincia de Jorge Basadre del departamento de Tacna, ubicada entre las coordenadas 330,850.00 E, 8°066,240.00N y 336,05.00E, 8°077,299.00N; a una altitud de 1,050 a 2,120 m.s.n.m. El CP Mirave tiene un área de 19.51 hectáreas y una población de 882 personas (Municipalidad Distrital de Ilabaya, 2016). En la figura 37 se visualiza la ubicación geográfica del Centro Poblado Mirave.

Figura 37

Ubicación Geográfica del Centro Poblado Mirave



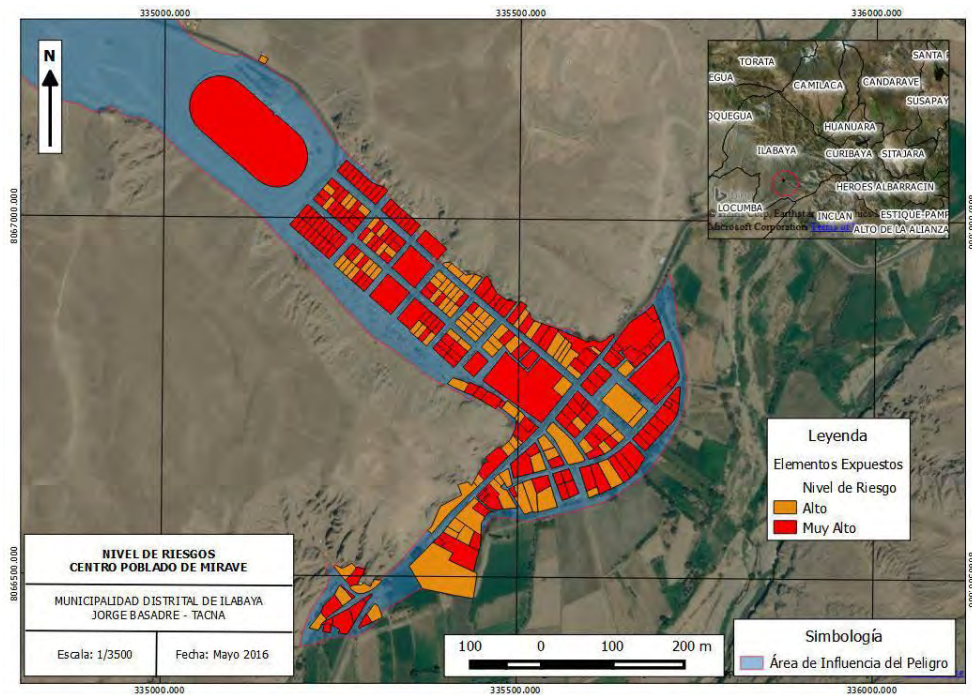
Nota. Extraído de Municipalidad Distrital de Ilabaya (2016)

El INGEMMET alertó del inminente impacto de daños que podría ocurrir a consecuencia del flujo de detritos en esta quebrada, similar al registrado en 1927 y al último ocurrido el 26 de marzo de 2015, en donde se afectaron 36 viviendas, servicios básicos, vías de comunicación, entre otros. Por tal motivo, la Municipalidad Distrital de Ilabaya decidió elaborar el Informe Técnico de Evaluación de Riesgos - EVAR, el cual determinó el nivel de riesgo de esta localidad como muy alto. De la infraestructura en muy alto riesgo se tiene 270 edificaciones y 3 instituciones educativas, lo que se valorizó por un monto de S/ 20'800,980.00. Entre otros aspectos, este Informe EVAR recomendó declarar el Centro Poblado como zona de Muy alto Riesgo No Mitigable y proceder con el reasentamiento poblacional.

En figura 38 se visualiza el Mapa de riesgo del Centro Poblado de Mirave, donde se resaltan de color naranja los elementos expuestos a Alto Riesgo de Desastre por flujo de detritos; y de color rojo los elementos en Muy Alto de Riesgo.

Figura 38

Mapa de riesgo del Centro Poblado Mirave



Nota: Extraído de Municipalidad Distrital de Ilabaya (2016)

El Informe de Evaluación de Riesgos del Centro Poblado de Mirave, propuso en sus recomendaciones un área de reasentamiento denominada “Alto Mirave”, área a la que también se le hizo un informe de Evaluación de Riesgos. En la figura 39 se visualiza la ubicación geográfica de dicha zona de acogida. Esta zona tiene un área de 21.28 hectáreas y contaba con inscripción a favor del estado peruano y con certificado de inexistencia de restos arqueológicos – CIRA, lo que la hacía propicia para el reasentamiento poblacional.

Figura 39

Ubicación geográfica de la zona de acogida denominada “Alto Mirave”

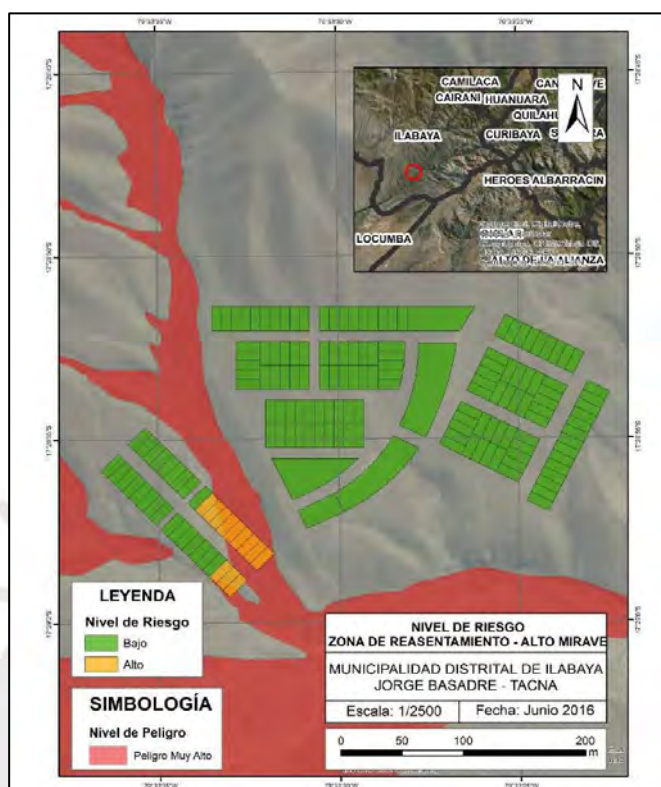


Nota: Extraído de Municipalidad Distrital de Ilabaya (2016)

En la figura 40, corresponde a la Evaluación de Riesgo de la zona de acogida denominada “Alto Mirave”, en la cual se verifica que los niveles de riesgo ante el peligro por flujo de detritos, son bajos; motivo por el cual se consideró un área propicia para el reasentamiento de la población del Centro Poblado de Mirave.

Figura 40

Mapa de riesgo del área de acogida Alto Mirave



Nota. Extraído de Municipalidad Distrital de Ilabaya (2016)

Con estos dos insumos, la Municipalidad Distrital de Ilabaya inició con la formulación del Plan de Reasentamiento Poblacional. En este documento se realizó una breve descripción de la actividad socioeconómica, detallando las actividades primarias de la zona como agricultura, ganadería, actividades artesanales, detallando los porcentajes de Población económicamente activa - PEA; asimismo, se indicó los niveles de salud y de educación de la población de Mirave. Asimismo, el plan indicó que existía la necesidad de generar vías de conexión a nivel de afirmado y servicios básicos indispensables como los de agua, desagüe y energía eléctrica.

El plan de reasentamiento poblacional incluía a su vez los planos de habilitación urbana, donde se designaba un área mínima de lote de 160 m² para cada propietario, con un frente mínimo de 8 metros, una altura máxima de edificación de 3 pisos, un estacionamiento para cada vivienda, entre otros; asimismo, indicaba las dimensiones de las vías, áreas verdes, los lugares destinados para la reubicación de colegios, posta médica, puesto policial y edificación gubernamental.

Lamentablemente, debido a la lenta acción por parte de las autoridades, este proyecto no fue ejecutado oportunamente. El 09 de febrero de 2019, debido a las intensas precipitaciones pluviales, se produjo un huayco de gran magnitud, el cual devastó la localidad de Mirave. En la figura 41 se visualiza el resultado posterior al impacto de daños por huaico de gran magnitud, en la localidad de Mirave.

Figura 41

Centro poblado de Mirave afectado tras la ocurrencia de huaico de gran magnitud



Nota. Extraído de Presidencia, 2019

La figura 42 es una imagen satelital que compara el estado inicial del centro poblado Mirave, antes y después de ocurrido el impacto de daños por huaico de gran magnitud. En la imagen post desastre (14.02.2019) se puede ver como gran cantidad de viviendas de este centro poblado se encuentran cubiertas por el flujo de detritos, así como también infraestructura pública como el polideportivo y la plaza principal, y también las áreas agrícolas en la parte baja.

Figura 42

Imagen comparativa pre y post desastre en la localidad de Mirave



Nota. Extraído de PerúSAT-1, 2018 y 2019

A consecuencia de este impacto de daños, se emitió el Decreto Supremo N° 017-2019-PCM, el cual declaró el Estado de Emergencia, con el que las entidades de nivel sectorial pudieron ejecutar acciones inmediatas y necesarias para atender a la población afectada. Dentro las acciones propuestas para la atención del impacto de daños se encontraba la ejecución

de un reasentamiento poblacional por emergencia, para lo cual fue necesario realizar las explanaciones de la zona de acogida, la habilitación de una vía de acceso, la instalación de alumbrado público y designación de la solución habitacional correspondiente por parte del MVCS.

En la figura 43 se visualiza la disposición final de las viviendas reubicadas en el centro poblado Mirave Alto.

Figura 43

Reasentamiento Mirave Alto – Post desastre



Nota. Extraído de SENCICO, 2019

La figura 44 es una imagen satelital que muestra la vista en planta zona de reasentamiento Alto Mirave.

Figura 44

Vista Satelital de la zona de Acogida – Alto Mirave



Nota. Extraído de SIGRID, 2022

La reubicación de la población, efectuada por emergencia, impidió que se pudiera ejecutar el Plan de Reasentamiento Poblacional elaborado por la municipalidad, de igual forma, tampoco hubo oportunidad de considerar algunas de las recomendaciones que plantean organismos internacionales como el Banco Mundial y ACNUR. Entre las principales falencias encontradas podemos indicar la carencia de un sistema de agua potable y desagüe, la carencia de alumbrado público, la carencia de vías urbanas asfaltadas y veredas; la carencia de infraestructura adecuada de salud, educación y seguridad; la falta de áreas públicas recreativas; y la falta de medios de subsistencia perdidos recuperados.

Por otro lado, si bien el MVCS y SENCICO realizaron la instalación de 368 módulos de vivienda prefabricados de 3 ambientes y 18 m², dimensiones adecuadas para albergar a familias de hasta 5 miembros; pudieron haberse propuesto soluciones habitacionales más duraderas de haberse iniciado la

ejecución con mayor anterioridad, considerado algunos de los programas con los que cuenta actualmente el MVCS y de no tratarse de una solución de emergencia. En el siguiente acápite se describirán algunas de las consideraciones que debió tener el Plan de Reasentamiento poblacional.

6.2. PROPUESTAS QUE PUDIERON MEJORAR EL PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL DE MIRAVE

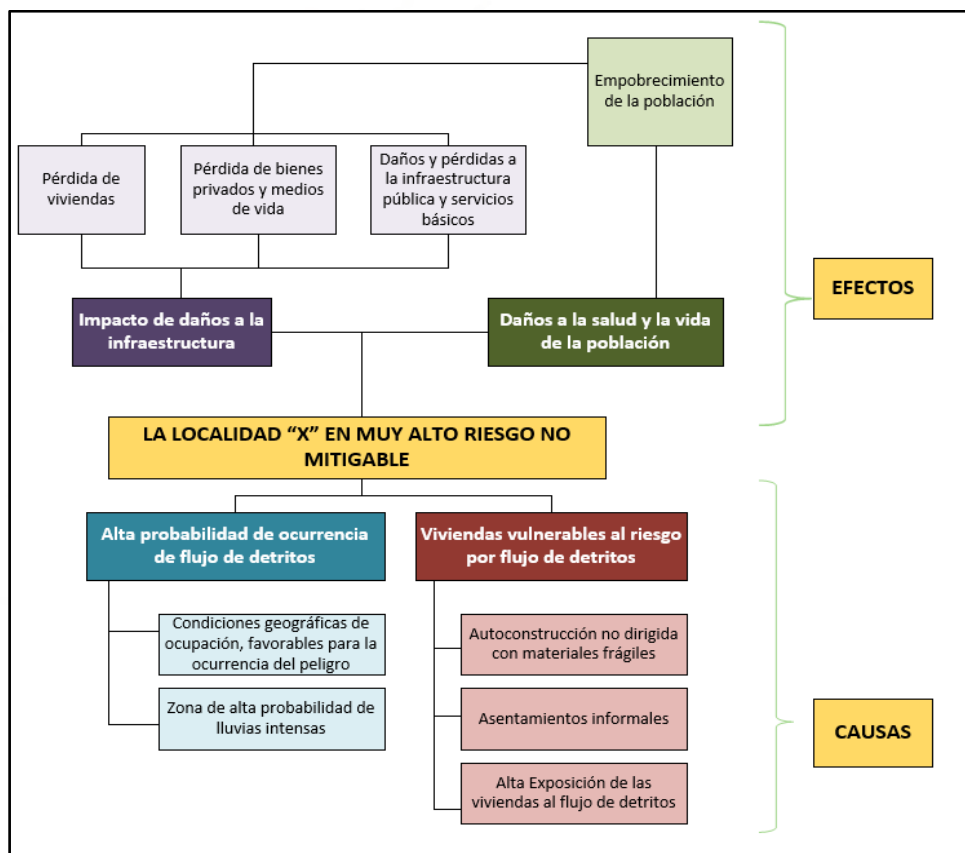
En este acápite, se plantea reformular el Plan de Reasentamiento Poblacional, teniendo en consideración la investigación realizada.

En ese sentido, es adecuado iniciar con la elaboración del Árbol de Problemas para determinar el problema central del reasentamiento poblacional del Centro Poblado Mirave, así como las causas que lo originan y los efectos posteriores. Como se puede ver en la figura 45, el problema central, derivado de la Evaluación de Riesgos – EVAR, determina que la población de la localidad de Mirave se encuentra en muy alto riesgo de desastres no mitigable por el peligro de flujo de detritos, esto se produce por dos causas directas que se han identificado: (1) viviendas vulnerables, las cuales son el resultado de la ocupación informal, en una zona muy expuesta a la ocurrencia del peligro de flujo de detritos y con pocos o nulos criterios técnicos y con materiales frágiles; (2) la alta probabilidad de ocurrencia de flujo de detritos, la cual se ve incrementada por las intensas precipitaciones y condiciones favorables del terreno donde se asentó esta población.

Por otro lado, todo lo antes mencionado provoca los siguientes efectos directos: (1) daños a la infraestructura, lo que incluye pérdidas de la vivienda, bienes privados, medios de vida, infraestructura pública y servicios básicos; y (2) daños a la salud y vida de la población; lo que indirectamente produce un efecto de empobrecimiento de los habitantes.

Figura 45

Ejemplo de Árbol de Problemas, aplicado al Reasentamiento Poblacional



Nota. Elaboración propia.

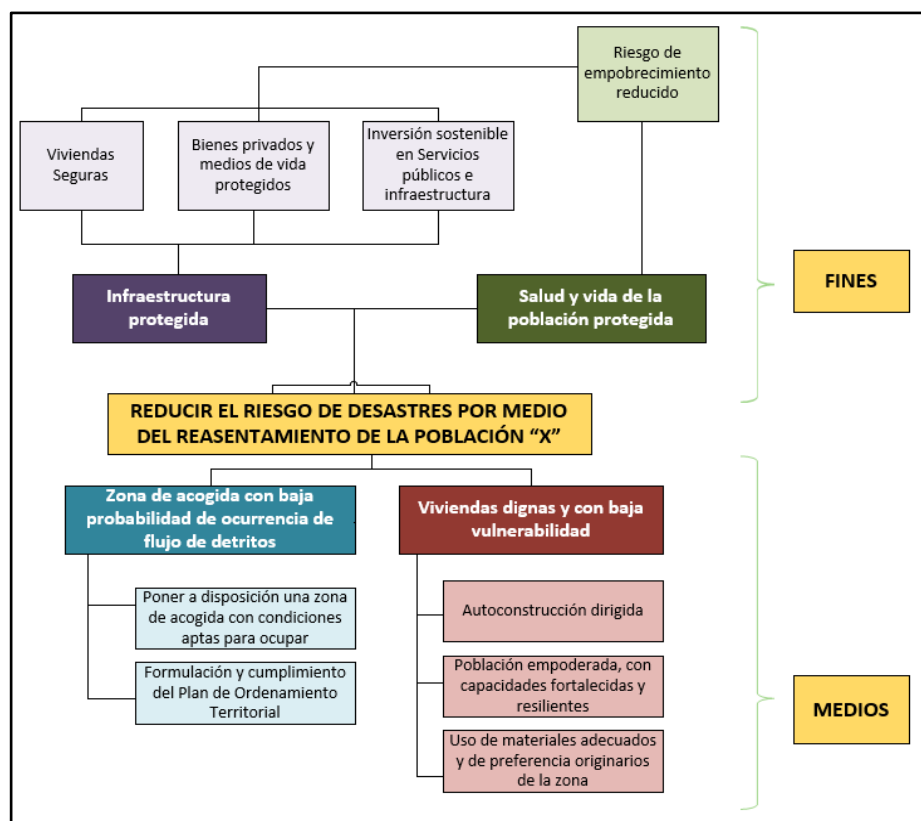
En la figura 46, se muestra el desarrollo del Árbol de Objetivos. Como se puede ver, el objetivo central es reducir el riesgo de desastre por medio del reasentamiento del Centro Poblado Mirave, y para lo cual hay que proponer medios directos (objetivos específicos) e indirectos (actividades), para atacar el problema.

En el caso particular, se han considerado que el primer medio directo a través del cual se puede dar solución al problema es contar con una zona de acogida con baja probabilidad del impacto de daños o baja susceptibilidad ante flujo de detritos, lo que implica que las autoridades pongan a disposición un área con condiciones favorables para el desarrollo de la población, en cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y con condiciones que no favorezcan al peligro. Asimismo, el segundo medio directo tiene relación con la construcción de viviendas dignas y con baja vulnerabilidad.

Estas acciones se propusieron para alcanzar fines específicos como lo son (1) garantizar la salud y vida de la población y (2) garantizar el desarrollo de infraestructura segura, lo que se traduce en viviendas seguras, bienes privados y medios de vida protegidos e inversiones sostenibles en servicios e infraestructura pública. El fin último se traduce en que los pobladores reasentados, podrán desarrollarse en un entorno seguro con un bajo riesgo de empobrecimiento.

Figura 46

Ejemplo de Árbol de Objetivos, aplicado al Reasentamiento Poblacional



Nota. Elaboración propia.

6.2.1. MEDIO 01: ZONA DE ACOGIDA CON BAJA SUSCEPTIBILIDAD ANTE LA OCURRENCIA DE FLUJO DE DETRITOS, PREPARADA PARA EL REASENTAMIENTO POBLACIONAL

En el caso de estudio, se ha evidenciado que la Municipalidad Distrital de Ilabaya incluyó en el Plan de Reasentamiento Poblacional del Centro Poblado Mirave, el Anteproyecto de Habilitación urbana del Sector Alto Mirave, en el que se detalló el manzaneo y lotización de esta área, habiéndose garantizado previamente que su inscripción esté a nombre del Estado Peruano y que no exista evidencia de restos arqueológicos que impidiera su ocupación. Si bien el primer medio para lograr el objetivo planteado se puede considerar como cumplido, hubiese sido más conveniente para el oportuno reasentamiento

poblacional, el contar con los Expedientes Técnicos definitivos de los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento, pistas y veredas, electrificación y de áreas comunes, esto con la finalidad de tener el presupuesto definitivo necesario para efectuar estas obras y de igual forma, pueda adquirirse de fuentes externas (Gobierno Regional o Empresas privadas a través de la modalidad de Obras por impuesto) o destinarse presupuesto del Gobierno Local para estos fines.

Como se mencionó durante el análisis FODA, actualmente no existe una meta específica dentro del Programa Presupuestal para la Reducción de la vulnerabilidad y Atención de emergencias (2024), que se relacione a la creación de infraestructura dentro de un área de acogida, siendo el producto más afín el 3000736 “Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres”, en el cual se incluyen actividades como: “Desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas para la seguridad y acondicionamiento de edificaciones”, “Desarrollo y actualización de instrumentos de planificación urbana incorporando la gestión del riesgo de desastres”, “Inspección de edificaciones para la seguridad y el control urbano” y “Acondicionamiento de viviendas ante el riesgo de desastres”. El problema principal de que no se tenga un producto específico relacionado con la gestión de riesgos, es la falta de vinculación entre la necesidad de reasentar a una población sustentada por una evaluación de riesgos y la necesidad de disponer prioritariamente el presupuesto para los proyectos de desarrollo en el área de acogida, que garanticen la sostenibilidad del reasentamiento poblacional.

En la Tabla 10 se puede verificar, cómo a pesar de que tanto el gobierno Regional de Tacna como la Municipalidad Distrital de Ilabaya contaron con grandes presupuestos designados para el PP 068, en el año 2016, no se incluyó ninguna acción dentro del producto 3000736 “Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres”, figura que a la fecha (2024) aún sigue así.

Tabla 10

Presupuesto del Gobierno Regional de Tacna y de la Municipalidad Distrital de Ilabaya, destinado al Producto 3000736 “Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres” en los años 2016 y 2024.

Nivel de Gobierno/ Año	PIM del GORE/GL (S/)	PIM del PP068 (S/)	PIM del Producto 3000736 (S/)
GORE Tacna (2016)	534,799,654.00	14,129,821.00	0.00
MD Ilabaya (2016)	122,408,095.00	2,685,884.00	0.00
GORE Tacna (2024)	1,057'521,168	14'426,872	0.00
MD Ilabaya (2024)	193'552,285	10'516,125	0.00

Nota. Elaboración propia con información de la Consulta Amigable MEF, 2025.

6.2.2. MEDIO 02: VIVIENDAS DIGNAS Y CON BAJA VULNERABILIDAD:

Para alcanzar este objetivo principal, también es necesario contar con viviendas dignas y de baja vulnerabilidad y que sean sostenibles. Dentro del Plan de Reasentamiento Poblacional, es necesario incluir las opciones de programas existentes e impulsados por el MVCS.

Algunos de los programas que tiene activo el MVCS son los siguientes:

- **Resolución Ministerial N° 207-2021-VIVIENDA**, este documento fue emitido con la finalidad de aprobar un procedimiento para el otorgamiento de un Bono Familiar Habitacional (BFH), para aquella población que haya sido afectada por el impacto de un desastre y, por consiguiente, sus viviendas se encuentren colapsadas, o para el caso en el que las viviendas de la población se encuentren vulnerables ante el impacto de algún peligro en particular, esto último debidamente sustentado con informe técnico elaborado por la entidad técnico-científica correspondiente. La modalidad de aplicación no es brindarle el bono directamente al poblador, sino valorizar el monto correspondiente a una unidad habitacional, para luego concederle la buena pro, mediante sorteo, a las empresas interesadas en la construcción de los predios de interés social que previamente se hayan inscrito en el programa. Esta modalidad, permite que los recursos del estado sean utilizados eficientemente, garantizando la construcción de las nuevas viviendas bajo los parámetros constructivos que indica el RNE.

- Por otra parte, existen modalidades como las del Fondo “**Mivivienda**”, el cual está dirigido a familias con ingresos mensuales menores a S/4,059, para adquisición de una vivienda de entre S/57,500 - S/410,600, financiando hasta el 90% de su precio de venta y otorgando un subsidio directo de hasta S/14,400; así como del programa “**Techo Propio**”, dirigido a familias con ingresos mensuales menores a S/3,715 para la compra de una vivienda y S/2,706 para la construcción o mejora de la misma.

A manera de mejora de estos procedimientos, Santivañez (2021) propone crear un Programa nuevo, también regulado por el MVCS, en el cual participarían los Gobiernos Locales, aportando las áreas donde se realizarían las construcciones de los nuevos predios; profesionales técnicos acreditados por el Ministerio, quienes se encargarían de dirigir la ejecución de los proyectos; y la participación de un grupo humano de beneficiarios que aportarían la mano de obra durante la ejecución. Si bien esta iniciativa busca motivar la creación de nuevas viviendas de interés social bajo el enfoque de sostenibilidad, puede extrapolarse para casos como el del reasentamiento preventivo, en donde el gobierno local o gobierno regional participen con la elección y sesión de la zona de acogida, así como con las gestiones para garantizar la habilitación urbana e instalaciones de servicios públicos básicos; por su parte, los habitantes de la zona de riesgo no mitigable pasarían a ser parte del grupo humano que aportaría con mano de obra durante el proceso de autoconstrucción dirigida. Para la misma ejecución, será necesaria la participación de entidades financieras quienes calificarán a los beneficiados para un crédito hipotecario, sobre la base de los fondos proporcionados por el Estado como aval.

El crédito hipotecario sería invertido en (1) la contratación de un profesional de la construcción, encargado de la dirección técnica del proceso de autoconstrucción, velando por el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad; (2) la contratación de un asistente, un prevencionista, un almacenero, un administrativo y un equipo técnico por especialidad (albañilería, carpintería, ferrería, gasfitería, vidriería y conexiones eléctrica); (3) la

elaboración del expediente, los estudios técnicos de habilitación urbana y la ejecución del proyecto; y (4) los materiales y la mano de obra calificada.

Los requisitos que establece este proyecto contemplan lo siguiente:

- Acreditar la capacidad de ahorro familiar mensual.
- Depósito en entidad financiera el 10% del costo de los materiales.
- Los miembros de la familia responsables de su manutención no deben ser mayores de 55 años varones y 50 mujeres.
- Asegurar la participación durante todo el proceso de un integrante del núcleo familiar, con mano de obra, no menor de 17 años.

Bajo esta modalidad, el aporte con mano de obra no calificada, por cada núcleo familiar representa en promedio S/15,000.00

Concluidos los trabajos y obtenido el certificado municipal de la conclusión de obra, se asignará a cada familia, la unidad inmobiliaria sobre la base de las horas aportadas a la obra, según los reportes plasmados en los informes semanales de avances de obra, trasladando la hipoteca del terreno a hipotecas individuales por cada beneficiario del programa.

Los desembolsos al proyecto se dan de la siguiente manera:

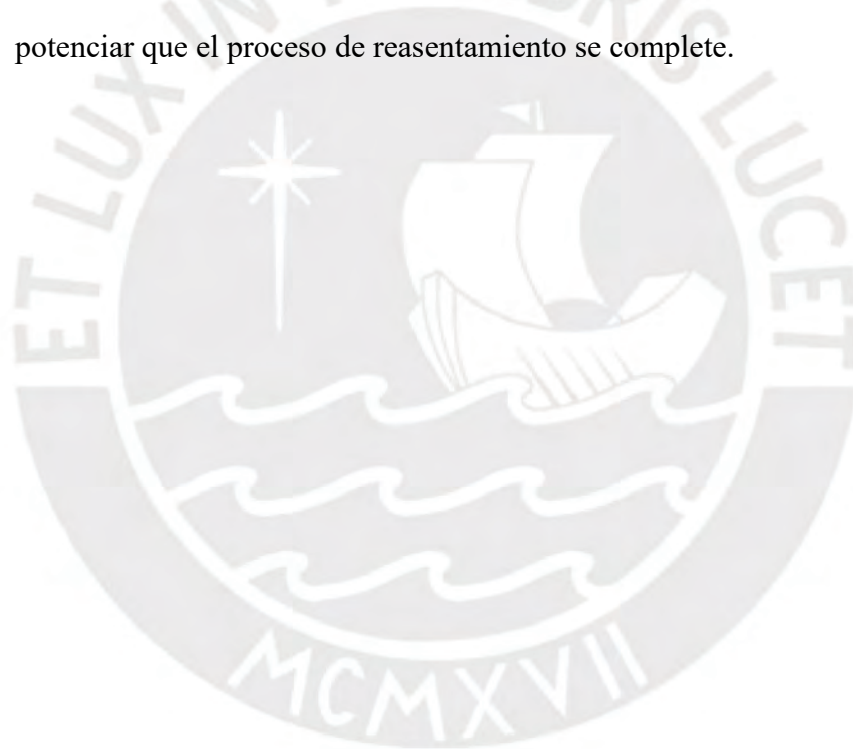
- Elegido el terreno y calificados los interesados en el programa, el terreno es hipotecado a favor de la financiera, quien desembolsa los fondos.
- Formulado el expediente técnico, cada familia aportará S/ 3,400.00 aproximadamente.

- La institución financiera otorgará los fondos para la mano de obra calificada y para el saldo de los materiales, quincenalmente.

El inicio del proyecto, en los dos primeros meses, dependerá de la municipalidad distrital para asignar un terreno viable para su desarrollo, el siguiente mes está destinado a la publicidad y evaluación crediticia individual de los participantes, los siguientes tres meses corresponden a la gestión del expediente técnico en el MVCS, el cual financiará el desarrollo del expediente técnico durante los meses 4, 5 y 6, la construcción es desarrollado en el lapso de los siete meses siguientes. Mediante el aporte de la cuota inicial de los postores se adquieren los materiales, completados por la entidad bancaria. La mano de obra es proporcionada en parte por los futuros beneficiarios a través de la autoconstrucción, más la mano de obra técnica calificada contratada para este fin y financiado por la entidad financiera, posterior a ello los dos últimos meses corresponden al proceso de transferencia de las viviendas, así como el cierre del proyecto, tanto por la entidad edilicia distrital, la entidad financiera y los registros públicos.

De igual forma, consignar dentro de los actores de este proceso a empresas privadas afines al rubro de la construcción o fabricación de materiales y permitir que sus aportes se reconozcan en el marco de las directrices establecidas en la Ley 29230, Ley de Obras por Impuestos. Con ello, no solo se mejoraría la relación de las empresas con las comunidades, mejorando su imagen y contribuyendo a sus metas de responsabilidad social, sino que también permitiría mejorar la calidad de vida de la población reasentada.

Finalmente, esta propuesta debe complementarse con apoyo de los organismos no gubernamentales que sean afines al rubro. Consignar a estos actores dentro de la ecuación, permitirá no solo contar con soluciones habitacionales complementarias, sino también generar una cohesión a nivel poblacional, asistencia permanente y un aporte considerable de conocimientos de personas que han estado envueltas en situaciones similares. Lógicamente, la dirección de estas intervenciones no puede ser liderada por estos actores, ni mucho menos asignarles labores que reemplacen las responsabilidades del Estado; pero contar con su asesoramiento, podría potenciar que el proceso de reasentamiento se complete.



CAPÍTULO VII: RESUMEN DE LOS RESULTADOS

El presente capítulo consolida y resume los hallazgos, buenas prácticas, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora detectadas en la diversa normativa revisada, las experiencias nacionales e internacionales; el análisis crítico de la realidad nacional, efectuado en el FODA desarrollado en conjunto con las opiniones de doce (12) expertos en la temática; el análisis del caso de estudio; y las recomendaciones que se derivan de estos análisis.

7.1. DE LA EXPLORACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN DIFERENTES CONTEXTOS:

Habiendo revisado diversas bibliografías relacionadas con el proceso de reasentamiento poblacional producido por diferentes motivos como la necesidad de crear proyectos de gran envergadura que beneficien la economía del país (proyectos mineros, vías de comunicación, proyectos de agua y saneamiento); la necesidad de abandonar el lugar de origen producto de conflictos armados o violencia; los desplazamientos producto del impacto de daños; y aquellos efectuados como medida preventiva ante el riesgo de desastres, es importante resaltar los siguientes hallazgos:

- En todas las guías revisadas, se resalta una etapa en la que debe hacerse una investigación que sustente la necesidad de reasentamiento poblacional, exceptuando el Manual Esfera (2018), en los *Conceptos esenciales en materia de alojamiento y asentamiento*, cuyas directrices se contextualizan en un escenario post desastre, y cuya finalidad es ofrecer protección a los afectados y damnificados.

Bajo los escenarios de proyectos de interés nacional, el *Plan de Compensación y Reasentamiento involuntario* (PACRI) (MTC, 2005) indica que la necesidad de reasentamiento se sustenta en el perfil del proyecto y va acompañado de una evaluación social.

Por su parte, ante conflictos armados, el *Manual de reasentamiento del ACNUR* (2011) centra esfuerzos en la identificación de refugiados que necesitan reasentamiento, por medio de métodos como el diagnóstico participativo; y el uso de herramientas tecnológicas como *proGres* y *HRIT*.

Finalmente, de las guías revisadas en materia de reasentamiento poblacional como medida preventiva ante el riesgo de desastres, tanto la metodología explicada por el Banco Mundial (2011) como la explicada por ACNUR (2015), resaltan la importancia de identificar la pertinencia o necesidad del reasentamiento, por medio de un análisis de valoración del riesgo y un umbral de riesgos aceptables, un análisis de factibilidad técnica, económica, política y social, así como de los riesgos intrínsecos al mismo proceso (riesgo de empobrecimiento y abandono).

- Respecto a la etapa preparativa, todos los procedimientos concuerdan en que la participación ciudadana es clave para el éxito del reasentamiento que, entre otros, involucra las capacitaciones o concientizaciones a los mismos, y la correspondiente sistematización de quejas, desacuerdos u

opiniones. Sumado a ello, también se coincide en que es necesario definir los límites del procedimiento, lo que incluye los derechos que tendrán los reasentados, así como definir quiénes serán estos por medio de empadronamientos detallados, acompañado de análisis socio-económico, de impacto cultural, riesgos de empobrecimiento y otros.

- Según las guías revisadas, son variables las consideraciones que deban incluirse en la formulación propia del Plan, pero en su mayoría, al ya contar con un marco legal para la aplicación del procedimiento, actos preparativos para la intervención y un sustento técnico de la necesidad, podemos resaltar las siguientes:
 - Detalle de costos de la medida de solución, que incluyen: la adquisición de terrenos en la zona de acogida (saneados legalmente y con niveles de riesgo bajos), las soluciones habitacionales (instalación de módulos, programa de autoconstrucción dirigida), los servicios básicos indispensables (transporte, energía y saneamiento), servicios sociales (salud, educación, comisarías, comedores populares, etc.).
 - Identificación de las fuentes de financiamiento para el logro de los objetivos.
 - Identificación de riesgos asociados al reasentamiento.
 - Identificación de actores comprometidos (sector público, sector privado y ONGs).

- Recuperación de medios de vida para un desarrollo social sostenible, que involucra la ejecución de programas a cargo de los actores identificados.
 - Compromisos por parte de la población.
 - Definición de los plazos para el cumplimiento del Plan.
- Finalmente, en todas las metodologías se consigna una etapa de monitoreo y seguimiento post ejecución, por parte de la entidad responsable del proceso.

7.2. DEL ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE REASENTAMIENTO Y OTRAS RELEVANTES PARA EL PROCESO

De este análisis pudieron rescatarse buenas prácticas y lecciones aprendidas, aplicadas tanto en el Perú como en el extranjero, las que indicamos a continuación:

- La constante afectación a consecuencia de fenómenos de origen natural en el territorio peruano, y la abundante cantidad de población expuesta a zonas susceptibles a estos eventos ha generado una gran cantidad de emergencias a lo largo de los años. La atención, por parte del INDECI y otras entidades del Estado, se ha dado por medio de la asistencia humanitaria con alimentos, abrigo y soluciones habitacionales temporales (carpas y módulos de vivienda). Dentro de todo, podemos rescatar que, si bien estas soluciones habitacionales no son definitivas y que muchas veces carecen de un equipamiento urbano, servicios básicos y sociales que la acompañen; el tiempo empleado para la instalación de las mismas en un lugar seguro ha sido corto. En adición a ello, la homologación de fichas

por parte del MVCS y del MINEDU para la adquisición de módulos temporales de vivienda o aulas prefabricadas, hace destacable este apartado, el que es complementado con apoyo de las fuerzas armadas a través de las brigadas multipropósitos en aspectos como las explicaciones con maquinaria y en ocasiones, la instalación de los mismos módulos.

- A fin de incentivar el sentido de propiedad, vinculación y pertenencia, se han evidenciado prácticas destacables como el proceso de autoconstrucción dirigida del Programa Municipal Integral de Renovación Urbana (Lima-Perú), desarrollado por la Municipalidad Metropolitana de Lima; el Programa integral de autoconstrucción asistida - PIAC (México), en asociación con la empresa privada CEMEX, productora de insumos para la construcción; y del Grupo de construcción con tierra (gCT) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires – Argentina. En todos estos casos se ha brindado capacitación técnica a las personas beneficiadas para que sean parte del proceso de construcción de sus viviendas. Durante el proceso de ejecución, se ha contado con el apoyo de autoridades y expertos en la materia quienes guiaron a los involucrados para el logro de los objetivos. Si bien las prácticas señaladas anteriormente fueron efectuadas bajo un contexto de mejoramiento, remodelación o reforzamiento de viviendas existentes, es posible extrapolar esta metodología a situaciones como las de un reasentamiento poblacional, en donde es más necesario que los pobladores fortalezcan sus capacidades y creen lazos con el nuevo entorno seleccionado.

- Asimismo, en materia de recuperación progresiva de los medios de vida, podemos indicar que las capacidades recibidas durante estos procedimientos de autoconstrucción dirigida, permitirán que los participantes se integren al mercado laboral. Casos como el de PIAC, en donde la alianza con una empresa productora de insumos para la construcción otorga beneficios a ésta a través del trabajo de la población y, en retribución, se les permite producir un lote de productos para que estos mismos puedan comercializar con el gobierno en diferentes puntos.
- En materia de intangibilización de las zonas de muy alto riesgo no mitigable, no se han podido rescatar grandes ejemplos. Quedan los casos de monumentación efectuadas por la Autoridad Nacional del Agua, en las fajas marginales de los ríos, a fin de evitar el asentamiento de nueva población, o la creación de terrazas en la zona de riesgo identificada en Picoazá - Ecuador, con el proyecto de la ONG CESAL, las cuales son opciones que en adición generan un aporte ecosistémico, capturando el dióxido de carbono y reduciendo las islas de calor. Es entendible que, debido a los altos costos del proceso de reasentamiento, resulte más complicado efectuar acciones estructurales en la zona de riesgo, por lo que se opta por soluciones no estructurales, como ordenanzas o leyes, lo cual no necesariamente evitará el retorno de la población reasentada.

7.3. DEL ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL

Para el análisis de la realidad nacional, se revisó el marco legal vigente, así como la guía metodológica emitida por el CENEPRED; asimismo, se repasaron las experiencias más relevantes experimentadas a nivel nacional;

finalmente se efectuaron entrevistas a profesionales de diferentes especialidades, expertos en gestión de riesgos de desastres y en la temática de reasentamiento poblacional, a fin de identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas sobre la realidad del proceso de reasentamiento poblacional en el Perú, cuyo resumen se muestra en la figura 47.

Figura 47

FODA proceso de Reasentamiento Poblacional en el Perú

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • MARCO LEGAL DEFINIDO (REASENTAMIENTO) • CONSTANTE CAPACITACIÓN (CENEPRED) • AUTORIDAD, AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS GORES Y GL, PARA LA DISPOSICIÓN DE SUS RECURSOS RECAUDADOS, CANON, SOBRECANON, REGALÍAS MINERAS. LAS QUE PUEDEN EMPLEARSE EN EL PROCESO DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL • INCLUSIÓN DE 'ZONAS DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLES' COMO ÁREAS NO URBANIZABLES (LEY 31313) 	<ul style="list-style-type: none"> • CENEPRED NO ES UNA ENTIDAD QUE IDENTIFIQUE POBLACION EN ARNM. • NO HAY MECANISMOS DE APALANCAMIENTO FINANCIERO PARA REASENTAMIENTOS. • CARENCIA DE ÁREAS DE ACOGIDA DEFINIDAS CON ENFOQUE SOCIAL. • GESTIÓN SUBNACIONAL INEFICIENTE. • PPO68: 2.03% PPTOT (GL) y 1.58% PP TOT (GORES). AL 2024 EJECUTARON: 1.98% (gl) Y 1.53% (GORES) • ENTIDADES CON PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL CON ENFOQUE EN GRD ES DE 3.90%. • DESCONFIANZA DE LA POBLACIÓN. • POCA ARTICULACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO • ESCASA SISTEMATIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE EVAR Y OTROS ESTUDIOS REALIZADOS.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • DIVERSAS EVALUACIONES DE RIESGOS Y ESTUDIOS DE LAS ENTIDADES TÉCNICO-CIENTÍFICAS A DISPOSICIÓN. • HERRAMIENTAS DE INVERSIÓN SIMPLIFICADAS (FICHAS DE MÓDULOS HOMOLOGADAS). • 'CREACIÓN DE UN 'BANCO DE SUELO URBANO'. • APROVECHAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO, INCENTIVAR OBRAS POR IMPUESTO PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS EN ZONA DE ACOGIDA. • DIRECCIONAR ONG RELACIONADAS CON SOLUCIONES HABITACIONALES PARA EL PROCESO DE REASENTAMIENTO. 	<ul style="list-style-type: none"> • TRÁFICO DE TERRENOS. • REDUCIDOS FILTROS PARA LA ASIGNACIÓN DE TÍTULOS DE PROPIEDAD. • CONSOLIDACION DE ASENTAMIENTOS INFORMALES. • ONG NO ARTICULADAS CON EL SINAGERD.

Nota. Elaboración propia

7.4. DEL ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

El análisis del Plan de Reasentamiento Poblacional del Centro Poblado Mirave del Distrito de Ilabaya se realizó con la finalidad de identificar el motivo por el cual, a pesar de contar con tres (3) años, desde su elaboración en 2016 hasta la ocurrencia del huaico de gran magnitud en 2019, no se concretó el proceso de reasentamiento. Entre los hallazgos más resaltantes, se encuentran las referidas a:

7.4.1. MEDIO 01: ZONA DE ACOGIDA CON BAJA SUSCEPTIBILIDAD ANTE LA OCURRENCIA DE FLUJO DE DETRITOS, PREPARADA PARA EL REASENTAMIENTO POBLACIONAL.

Si bien se contó con un terreno a disposición con baja susceptibilidad al peligro de huaicos, las entidades públicas responsables no asumieron como prioridad la instalación de servicios públicos básicos (agua, saneamiento, energía y vías de accesibilidad); servicios sociales (educación, salud y seguridad); y equipamiento urbano (pistas, veredas, parques, áreas de recreación), lo que generó un rechazo por parte de la población y, en consecuencia, una baja motivación para reasentarse.

7.4.2. MEDIO 02: VIVIENDAS DIGNAS CON BAJA VULNERABILIDAD

Sobre el particular, si bien se contaron con viviendas instaladas (módulos prefabricados), la comodidad de estos, su durabilidad y posibilidades de modificación o expansión, resultan ser limitadas. Seguido de ello, la vulnerabilidad de los habitantes, se define adicionalmente por la resiliencia de los mismos que, entre otros, incluye la percepción del riesgo de desastres. Se identificó que este componente tampoco fue trabajado, por lo que, en razón de las recomendaciones plasmadas por el Banco Mundial, ACNUR, la Corporación Esfera y otras entidades analizadas anteriormente, se debe impulsar las iniciativas colaborativas, involucrando a la población en el proceso con capacitaciones, desarrollo psicoemocional y otros.

7.5. PROPUESTAS DE MEJORA CON BASE EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS:

A continuación, se procede a detallar las propuestas de mejora al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel de tecnología, presupuestal, de coordinación y gestión.

7.5.1. IMPLEMENTAR UNA PLATAFORMA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE Y SEGUIMIENTO DE SU SITUACIÓN:

Se hace evidente que el pobre esfuerzo efectuado por las autoridades en materia de ordenamiento territorial, sumado a la gran extensión y diversidad geográfica en todo el país, hacen propicia la ocasión para que los pobladores ocupen zonas de riesgo y que, con el pasar de los años, estos se consoliden y adquieran derechos, lo que complica su reasentamiento. A pesar de que a la fecha se cuenta con un procedimiento estandarizado para la evaluación de riesgos (EVAR) y una plataforma que recopila la documentación emitida por los tres niveles de gobierno, es necesario mejorar la sistematización de los resultados producto de estas evaluaciones. En ese sentido se propone implementar una plataforma para sistematizar la data de resultados de las Evaluaciones de Riesgo (EVAR) efectuadas a nivel nacional, consignando los padrones de personas asentadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable, conociendo su conformación familiar, edades, oficios, habilidades, capacidades financieras (crediticias) y potenciales posibilidades de acceso a los programas del MVCS. Esta información facilitaría el inicio de los procesos de reasentamiento poblacional, dando prioridad a las familias con

mayor vulnerabilidad y permitiendo que todos los actores involucrados tengan una base de datos sólida sobre la cual trabajar. Asimismo, esta plataforma debe permitir efectuar el seguimiento completo del proceso de reasentamiento, desde la identificación de los necesitados hasta que culmine la implementación de la zona de reasentamiento, la recuperación de los medios de subsistencia y se reestructure el tejido social. A su vez, permitiría obtener estadísticas a tiempo real de los logros en materia de gestión del riesgo de desastres y ordenamiento territorial.

7.5.2. IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COLABORADORES:

Una de las grandes dificultades identificadas son los altos costos que representan las inversiones en servicios públicos básicos, servicios sociales, equipamiento urbano y soluciones habitacionales; en ese sentido, se propone implementar un sistema de información de colaboradores, el cual funcionaría como canal de inscripción para empresas del sector privado y organizaciones no gubernamentales, a fin de contar con actores clave para el proceso de reasentamiento poblacional. La propuesta mencionada se regiría bajo el siguiente esquema:

7.5.2.1. INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS:

Dentro de este apartado, se considerarían a aquellas empresas privadas dedicadas al rubro de la construcción de diferentes especialidades, y también, a las empresas privadas dedicadas al rubro de la extracción o producción de insumos para la construcción, las que se inscribirían y formarían parte de un

catálogo de postores a los que se pueda convocar ante la necesidad de sus servicios.

- a) Las empresas privadas dedicadas al rubro de la construcción, actuarían bajo el marco legal de obras por impuestos y se convocarían ante la necesidad de ejecutar obras viales, de electrificación, saneamiento, de construcción de infraestructura de salud, educación o soluciones habitacionales.
- b) Las empresas privadas dedicadas a la fabricación de materiales o extracción de materia prima para la construcción, funcionaría de la misma manera, emulando la buena práctica de la cementera CEMEX en México dentro del programa PIAC. Éstos engranarían perfectamente en los casos donde las soluciones habitacionales se den bajo la modalidad de autoconstrucción dirigida.

7.5.2.2. INSCRIPCIÓN DE ONGS:

Esta plataforma también daría apertura a la inscripción de colaboradores del tercer sector (ONGs) quienes, en el marco de su misión, cubrirían las falencias existentes dentro del proceso. Estos aportarían con acompañamiento o apoyo psicoemocional a los reasentados, asesoramiento técnico en construcción o en la adaptación de sus medios de subsistencia. Todo ello aportaría cohesión a las comunidades reasentadas, al aprovechar las habilidades sociales practicadas en otros escenarios y enriquecería su vínculo de propiedad, el cual suele ser un factor que trunca el logro de los procesos de reasentamiento poblacional.

7.5.3. REORGANIZACIÓN FUNCIONAL EN EL SINAGERD PARA LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL:

Efectuar la reorganización de las funciones del CENEPRED dentro del SINAGERD en materia de reasentamientos poblacionales, otorgarle facultades para conducir, liderar y fiscalizar este proceso, así como administrar las plataformas antes mencionadas (sistematización de población en muy alto riesgo no mitigable e inscripción de actores claves privados y de ONG) permitiría que este proceso tome un rumbo unificado, con herramientas de trabajo estandarizadas, motivadas por indicadores concretos y con actores que se comprometan en el logro de los objetivos comunes.

7.5.4. REFORMULAR EL PROGRAMA PRESUPUESTAL PP 068 A FIN DE INCLUIR PRODUCTOS VINCULADOS CON EL PROCESO DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL:

Establecer dentro del programa presupuestal PP 068 de *Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres*, un producto destinado únicamente a la planificación y ejecución del proceso de reasentamiento poblacional, cuyo modelo operacional involucre a los tres niveles de gobierno en su respectiva competencia, permitiría que las entidades envueltas en el proceso puedan organizar las metas relacionadas a este proceso en su Plan Multianual de Inversiones, permitiendo así que los esfuerzos realizados sean medibles. Asimismo, es evidente que, a pesar de contar con plataformas para la inscripción de colaboradores para la ejecución de obras por impuesto para la infraestructura básica y social, existirán

inversiones que no podrán ser efectuadas bajo esta modalidad, tal es el caso de la adquisición de terrenos o proyectos de intangibilización física de las zonas de muy alto riesgo no mitigable que fueron desocupadas. En ese sentido, también se propone incorporar tipologías en materia prospectiva (planificación, adquisición de terrenos, obras para el desarrollo urbano, etc.) dentro del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES), que es la herramienta financiera por excelencia con la que cuenta el estado en materia de gestión de riesgos de desastres y se encuentra vigente en la actualidad.

Tabla 11

Consolidado de resultados

Problemática	Causa	Propuestas de mejora
Falta de liderazgo por parte del Gobierno	El reasentamiento poblacional está a cargo de los gobiernos locales y, su baja capacidad tanto técnica como financiera, lejos de agilizar el procedimiento de reasentamiento poblacional en el marco de la política de descentralización del Estado, resulta entorpeciendo el cumplimiento del mismo.	Otorgar la responsabilidad completa de la conducción de este proceso al CENEPRED. Lo que incluye la fiscalización, control y seguimiento.
	Las funciones de CENEPRED, en el marco del proceso de reasentamiento poblacional, se encuentran limitadas a tareas de asistencia técnica para la implementación del proceso y al monitoreo del avance y cumplimiento del plan. No abarca funciones de acompañamiento, control, fiscalización, manejo de presupuestos extraordinarios para estos fines. Asimismo, se evidencia una pobre sistematización de los diagnósticos de las EVAR que resulten en riesgos muy altos no mitigables, así como del empadronamiento de las poblaciones expuestas.	Asimismo, es preciso incorporar una tipología de atención en materia prospectiva para el reasentamiento de poblaciones, en el FONDES, a fin de que los tres niveles de gobierno puedan postular y conseguir recursos extraordinarios para estas metas, cuando se amerite.
Falta de información consolidada	Las Evaluaciones de Riesgo (EVAR) son efectuadas por los gobiernos locales y, si bien son desarrolladas por especialistas acreditados por el CENEPRED y los estudios son consolidados en la plataforma SIGRID, no existe una sistematización de los resultados como: Identificación de las áreas expuestas a muy alto riesgo no mitigable. Identificación y empadronamiento de la población que se encuentra asentada en dichos espacios.	Sistematizar la información de la población vulnerable asentada en las zonas de muy alto riesgo no mitigable identificada a través de los diferentes EVAR ejecutados a nivel nacional. Este sistema registraría los datos de los pobladores, su estado de tenencia legal del predio, sus edades, capacidades y otros que agilizarían los trámites para el reasentamiento poblacional.

Problemática	Causa	Propuestas de mejora
Riesgo de abandono	Falta de sentido de pertenencia por parte de la población reasentada	Establecer como prioritaria la solución de autoconstrucción dirigida, para lo cual es necesario crear una plataforma virtual en la que empresas privadas relacionadas con el rubro de la construcción o producción de materiales para la construcción y organismos no gubernamentales afines a la temática, puedan inscribirse y participar de los programas que se implementen.
	Zona de muy alto riesgo no mitigable aún accesible después del reasentamiento poblacional.	Considerar dentro del programa presupuestal PP 068, tipologías de inversión que permitan efectuar la intangibilización de las zonas de riesgo deshabitadas, a fin de reducir los riesgos de retorno por parte de la población.
Recursos limitados	Actualmente, el financiamiento para la ejecución del reasentamiento poblacional en aspectos de adquisición de terrenos, soluciones habitacionales, creación de infraestructura de servicios (transporte, energía y saneamiento) y servicios sociales (educación, salud, seguridad), creación de programas para la recuperación de los medios de vida, entre otros, es efectuada por el nivel de gobierno competente con su propio presupuesto, lo cual limita el desarrollo continuo y armónico, ya que cada entidad tiene metas propias.	Establecer dentro del programa presupuestal PP 068 de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, un producto destinado únicamente a la planificación y ejecución del proceso de reasentamiento poblacional, cuyo modelo operacional involucre a los tres niveles de gobierno en su respectiva competencia.
		Incorporar una tipología de atención en materia prospectiva para el reasentamiento de poblaciones, en el FONDES, a fin de que los tres niveles de gobierno puedan postular y conseguir recursos extraordinarios para estas metas, cuando se amerite.

Nota. Elaboración propia.

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES

Se logró efectuar un contraste de la normativa peruana y guía metodológica del CENEPRED con las normativas internacionales de entidades expertas en la materia, así como de experiencias ejecutadas en diferentes países, considerando diferentes enfoques, escenarios y motivaciones, lo que permitió identificar las propuestas de mejora, no solo a nivel normativo; sino también a nivel económico, funcional y de gestión del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Se analizó el Plan de reasentamiento poblacional del Centro Poblado Mirave - Tacna, aplicándose la metodología de árbol de problemas y árbol de objetivos, verificando que existieron medios requeridos para alcanzar los objetivos que no pudieron implementarse, tanto en materia presupuestal, de organización y gestión, principalmente para la cobertura eficiente de servicios esenciales como transporte y saneamiento; servicios sociales de educación, salud y urbanismo; y la recuperación de medios de subsistencia, demostrando que no basta con cumplir los lineamientos de la Guía de CENEPRED, sino que existe un trabajo arduo con diversos componentes, que no pueden ser conducido por un nivel de gobierno local.

La presente investigación señala buenas prácticas, falencias, lecciones aprendidas, herramientas no empleadas y propuestas de mejora para el sistema, las mismas que requieren ser exploradas a profundidad y llevadas a la práctica por medio de programas piloto. Para ello, se requiere el

compromiso de las autoridades, para priorizar el financiamiento de estos programas pilotos, lo que permitiría identificar su aplicabilidad y los fondos que fuesen necesarios destinar a largo plazo, teniendo en cuenta que son iniciativas de gran impacto.



BIBLIOGRAFÍA

- **Agencia Andina.** (2019). *[Imagen de evacuación de pobladores por erupción del volcán Ubinas]*. <https://andina.pe/agencia/noticia-volcan-ubinas-se-ha-evacuado-a-330-pobladores-al-albergue-anascapa-760448.aspx>
- **Andina.** (2021). *Puente Piedra: desarticulan organización criminal dedicada al tráfico de terrenos*. <https://andina.pe/agencia/noticia-puente-piedra-desarticulan-organizacion-criminal-dedicada-al-trafico-terrenos-880891.aspx>
- **Altamirano Rúa, T.** (2014). *Refugiados ambientales: Cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).** (2008). *The heightened risk identification tool: User guide*. <https://emergency.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%2C%20Heightened%20Risk%20Identification%20Tool.pdf>
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).** (2011). *Manual de reasentamiento del ACNUR*. División de Protección Internacional.
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).** (2017). *Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11199.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11199>
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).** (2020). *Tendencias globales 2020*. <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/60cbddfd4.pdf>

- **Arquitectura Viva.** (s. f.). *Reconstrucción de viviendas.* Arquitectura Viva.
<https://arquitecturaviva.com/obras/reconstruccion-de-viviendas>
- **Asociación Esfera.** (2018). *Manual Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria.* <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>
- **Autoridad Nacional del Agua.** (2010). *Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos: Ley N.º 29338.*
- **Banco Mundial.** (2001). *Manual de operaciones del Banco Mundial: Política Operacional 4.12 — Reasentamiento involuntario.*
- **Bekaab.** (s. f.). [Imagen de Centro Productivo de Autoempleo de CEMEX].
<https://bekaab.org/places/centros-productivos-de-autoempleo-cpa-de-cemex/>
- **Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.** (1990). *El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 108(3).*
- **Campana, Á., & Gómez, K.** (2017). *El ordenamiento territorial, la gestión de riesgos de desastres y el Fenómeno El Niño Costero.*
- **Center on Housing Rights and Evictions (COHRE).** (2006). *Forced evictions: Violations of human rights, 2003–2006. Global Survey 10.* Geneva, Switzerland.
- **CESAL.** (s. f.). *Experiencia de CESAL Ecuador: Intervenciones en habitabilidad y desarrollo urbano integral.* https://www.cesal.org/ong/ong-cesal/el-cambio-que-cesal-celebra-en-ecuador_1845_0_0_1_1_1118_in.html
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).** (2014). *Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres.*

- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).** (2014). *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales* (Versión 02).
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).** (2016). *Guía metodológica para la elaboración del “Plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable”*.
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).** (2016). *Guía para elaborar el estudio socioeconómico, cultural y ambiental para el reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable*.
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).** (2020). *Memoria anual 2020*.
<https://www.gob.pe/institucion/cenepred/informes-publicaciones/1947978-memoria-anual-2020>
- **Chardon, A.-C.** (2010). Reasentar un hábitat vulnerable: Teoría versus praxis. *Revista INVI*, 25(70).
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2022). *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*.
<https://plataformaurbana.cepal.org/es>
- **Carrasco, J.** (2013). *Conjunto habitacional “La Muralla”*: Una perla de los proyectos urbanos del Estado. *Mundo Arq. Arquitectura Noticias*.
<http://www.mundoark.com.pe/2013/08/conjunto-habitacional-la-muralla-una.html>
- **Congreso de la República del Perú.** (1999). *Ley N.º 27158, Ley del Poder Ejecutivo*.

- **Congreso de la República del Perú.** (2002). *Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.*
- **Congreso de la República del Perú.** (2003). *Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.*
- **Congreso de la República del Perú.** (2011). *Ley N.º 29664, Ley de Creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.* Reglamento aprobado por el D.S. N.º 048-2011-PCM..
- **Congreso de la República del Perú.** (2013). *Ley N.º 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.* Reglamento aprobado por el D.S. N.º 115-2013-PCM y modificatorias del D.S. N.º 126-2013-PCM.
- **Congreso de la República del Perú.** (2014). *Ley N.º 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.*
- **Contraloría General de la República (CGR).** (2016). *Directiva N.º 008-2016-CG/GPROD y Manual de auditoría de desempeño.* Contraloría General de la República.
- **Corporación Financiera Internacional (IFC).** (2012). *Nota de orientación 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario*
- **Correa, E.** (1999). *Impactos socioeconómicos de grandes proyectos: Evaluación y manejo.*
- **Correa, E.** (2011). *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencias de América Latina.* En E. Correa (Comp.), Banco Mundial – GFDRR.

- **Cuervo, J. J. C.** (2010). ¿Vivienda, casa, hogar? La construcción del concepto de hábitat doméstico. *Revista Iconofacto*, 6(7), 70–88. Universidad Pontificia Bolivariana.
- **D’Andrea, S., Patrone, J., & Passone, H.** (2016). *Autoconstrucción asistida y sustentabilidad*. En *Comunicaciones al I Encuentro Nacional sobre Ciudad, Arquitectura y Construcción Sustentable* (pp. 77–82). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59267>
- **Damonte, G.** (2019). *Reasentamiento involuntario: Políticas y prácticas en los Andes*.
- **Davis, I.** (1980). *Arquitectura de emergencia*. Editorial Gustavo Gili.
- **Desmaison, B.** (2018). *Ciudades Auto-Sostenibles Amazónicas (CASA)*.
- **EMILIMA.** (2008). *Conjunto Habitacional La Muralla*. Arkinka(150). <https://issuu.com/janetpadilla/docs/residencial-la-muralla>
- **Emmanuel, R.** (2005). *Guidelines for housing development in coastal Sri Lanka: Statutory requirements and best-practice guide to settlement planning, housing design and service provision with special emphasis on disaster preparedness*. National Housing Development Authority.
- **Fernandes, E.** (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*.
- **Figuroa, I.** (2017). *Desplazamientos en virtud del desarrollo: Un estudio de caso del proyecto minero Mirador en Zamora Chinchipe, Ecuador*.
- **Gestión.** (2021). *Morro Solar: PNP señala que desalojo de invasores se produce de manera “pacífica y voluntaria”*. <https://gestion.pe/peru/morro-solar-pnp-descarta-uso-de-armas-letales-en-desalojo-de-invasores-mndc-noticia/>

- **Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR).** (2020). *Reasentamiento preventivo: Experiencia mundial y lecciones para América Latina y el Caribe.* <https://www.gfdr.org/sites/default/files/documents/Preventive%20Resettlement%20%28Spanish%29.pdf>
- **Gómez, A., & Cuvi, N.** (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 35, 101–119. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- **González, J.** (2009). *Sustentabilidad: Responsabilidad social de CEMEX. Construcción y Tecnología.* <http://www.imcyc.com/revistacyt/Oct09/sustenta.htm>
- **González, V., & Concha, P.** (2003). *Rostros y voces del reasentamiento involuntario.* Proyecto Fondecyt 1000540.
- **Habitatge Jove Caldes.** (s. f.). *Autoconstrucción asistida.* <https://habitatgejovecaldes.cat/es/proyecto/autoconstruccion-asistida>
- **Infobae.** (2025). *La ciudad en los Andes que fue construida desde cero en 26 meses para reubicar a pobladores que vivían cerca de una mina.* <https://www.infobae.com/peru/2025/03/11/la-ciudad-en-los-andes-que-fue-construida-desde-cero-en-26-meses-para-reubicar-a-pobladores-que-vivian-cerca-de-una-mina/>
- **Laos, L.** (2017). *Gestión de los reasentamientos poblacionales generados por proyectos de desarrollo: Caso de la población desplazada de Huabal.*
- **Luiz, E., Anjos Santos, L., & Oliveira da Rosa, J.** (2019). *Criação de áreas de risco: Os problemas com alagamentos no distrito de Rio Vermelho, Florianópolis/SC.*

- **Maiztegui, B.** (2020). *Arquitectura de emergencia, ¿construcción local o prefabricación?* <https://www.archdaily.pe/pe/939302/arquitectura-de-emergencia-construccion-local-o-prefabricacion>
- **Mandal, R. B.** (2001). *Introduction to rural settlements.*
- **Marín Villegas, J. C.** (2014). *Análisis de la habitabilidad de un proyecto de vivienda social multifamiliar en el marco de procesos de reasentamiento poblacional. Estudio de caso: San Sebastián de Betania IV etapa, Comuna Ciudadela del Norte, Manizales.*
- **Maslow, A.** (1975). *Motivación y personalidad.* Barcelona: Sagitario.
- **Mátos, H.** (2007). *¡No más... invasiones!* (Entre Peruanos). Perú: Peruanita.
- **Mejía, W., & Duquino, L.** (2020). *El asentamiento informal como heterotopía: una exploración alternativa.*
- **Minera Chinalco Perú** (2021). *Nueva Morococha.* <https://www.facebook.com/watch/?v=742989049742545>
- **Ministerio de Educación** (2021). *Resolución Ministerial N° 039-2021-MINEDU. Ficha de homologación “Módulo prefabricado aula tipo Costa con estructura de acero, cerramientos de termopanel, que incluye transporte e instalación”.* https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/homologacion/RM_N_039_2021_MINEDU.pdf
- **Ministerio de Educación** (2021). *Resolución Ministerial N° 054-2021-MINEDU. Ficha de Homologación “Módulo Prefabricado Aula tipo Selva con estructura de acero, cerramientos de termopanel y madera, que incluye transporte e instalación”.* https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/homologacion/RM_N_054_2021_MINEDU.pdf

- **Ministerio de Educación** (2021). *Resolución Ministerial N° 061-2021-MINEDU. Ficha de Homologación “Módulo Prefabricado Aula tipo Heladas con estructura de acero, cerramientos de termopanel, que incluye transporte e instalación”*. Recuperado de: https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/porta1web/homologacion/RM_N_061_2021_MINEDU.pdf
- **Ministerio de Educación** (2021). *Resolución Ministerial N° 062-2021-MINEDU. Ficha de Homologación “Módulo Prefabricado Aula tipo Sierra con estructura de acero, cerramientos de termopanel, que incluye transporte e instalación”*. Recuperado de: https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/porta1web/homologacion/RM_N_062_2021_MINEDU.pdf
- **Ministerio de Educación** (2025). *Aula modular tipo helada*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/pronied/campa%C3%B1as/4440-fichas-de-homologacion-para-la-atencion-en-infraestructura-educativa>
- **Ministerio de Energía y Minas – MINAM** (2014). *Decreto Supremo N° 040-2014-EM “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento Minero”*.
- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC** (2005). *Marco conceptual de compensación y reasentamiento involuntario*.
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** (2016). *Ministerio de Vivienda entrega primeras 159 casas de material noble en Nueva Ciudad de Belén*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/7571-ministerio-de-vivienda-entrega-primeras-159-casas-de-material-noble-en-nueva-ciudad-de-belen>

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** (2017). *Ministro Bruce entrega títulos de propiedad en Loreto*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/cofopri/noticias/188030-ministro-bruce-entrega-titulos-de-propiedad-en-loreto>
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** (2018). *Ministro de Vivienda: vamos a construir 500 viviendas más en la Nueva Ciudad de Belén el próximo año*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/18845-ministro-de-vivienda-vamos-a-construir-500-viviendas-mas-en-la-nueva-ciudad-de-belen-el-proximo-ano>
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** (2021). *Reglamento de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización*.
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** (2025). *Resolución Ministerial N° 099-2025-VIVIENDA, que aprueba la Ficha de Homologación denominada “Servicio de instalación de Módulo Temporal de Vivienda - MTV”*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/6641510-099-2025-vivienda>
- **Ministerio del Ambiente** (2015). *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (2.ª ed.). Dirección General de Ordenamiento Territorial.
- **Ministerio del Ambiente** (2015). *Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial* (4.ª ed.). Dirección General de Ordenamiento Territorial.
- **Municipalidad Distrital de Ilaya** (2016). *Informe de Evaluación del Riesgo por Flujo de Detritos en el Centro Poblado de Mirave*.

- **Naciones Unidas** (1989). *Declaración de Tokio sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.*
- **Naciones Unidas** (1998). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Introducción, alcance y finalidad.*
- **Naciones Unidas** (2011). *Convención Marco sobre el Cambio Climático: Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.*
- **Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNDRR** (2019). *Informe de Evaluación Global para la Reducción del Riesgo de Desastres – GAR.*
- **Perú Construye** (2018). *Instalarán barreras dinámicas en 11 quebradas de Chosica. Recuperado de: <https://peruconstruye.net/2018/11/16/instalaran-barreras-dinamicas-en-11-quebradas-de-chosica/>*
- **Pimentel, N.** (2020). *¿Tomar lotes para vivir o para vender? Tráfico de tierras y práctica clientelar en la periferia urbana.* Revista Sociología, (31).
- *Política del Estado N.º 32: Gestión del Riesgo de Desastres.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).** (2021). *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.*
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano.* Mundi-Prensa Libros S.A.
- **Radio Nacional del Perú.** (2023). *[Imagen de módulo de salud instalado en el albergue de Siraguaya, Moquegua]. <https://www.radionacional.gob.pe/noticias/nacional/instalan-modulo-de-salud-en-albergue-de-siraguaya-en-moquegua>*

- **Rajevic Mosler, E.** (1998). *La propiedad privada y los derechos adquiridos ante la planificación urbana*. *Revista Chilena de Derecho*, 25(1), 65–112. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Ramírez, F.** (2011). Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres. En E. Correa (Coord.), *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre* (pp. 33–170). Banco Mundial.
- **Robles Solanyi, J.** (2008). *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá 1991-2005* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- **RPP Noticias.** (2021). *Villa El Salvador: Policía Nacional desalojó a cientos de invasores en Lomo de Corvina* [Video]. <https://rpp.pe/lima/policiales-crimeles/lomo-de-covrina-policia-nacional-realiza-desalojo-de-invasores-en-villa-el-salvador-noticia-1333943>
- **Rueda, S.** (1997). *Habitabilidad y calidad de vida*. Biblioteca Ciudades para un Futuro Más Sostenible. Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
- **Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Gobierno de Chile.** (2014). *Guía de evaluación de impacto ambiental: Reasentamiento de comunidades humanas*.
- **Silva, K., & Ballinger, B.** (2021). *Sustainable rehousing after disasters: Learning from post-tsunami resettlements in Sri Lanka*. University of Kansas.
- **Swisscontact.** (2016). *Situación de viviendas de construcción informal en Villa El Salvador*. SENCICO–Construya. https://www.swisscontact.org/_Resources/Persistent/1/5/e/8/15e8e1a474c9a25c89ba31e815e1c4d5a612abf7/Peru_SENCICO-CONSTRUYA_situacion_de_viviendas_de_construccion_informal_en_VES.pdf

- **Tavares, G.** (2020). *Arquitectura de emergencia: Recorrido por las obras de Francis Kéré y Shigeru Ban.*
- **TECHO.** (2018). *Relevamiento de asentamientos populares: San Juan de Miraflores.* <https://peru.techo.org/wp-content/uploads/sites/18/2021/12/InformeRelevamientoFINAL.pdf>
- **TECHO** (2019). *La realidad de los asentamientos en América Latina.* <https://techo.org/por-que-existimos/>
- **UNICON.** (s.f.). *[Imagen de la Nueva Ciudad de Morococha, megaproyecto de construcción].* <https://www.unicon.com.pe/megaproyectos/nueva-ciudad-de-morococha/>
- **Villaseñor, A., Gomory, C., & Sánchez, R.** (2014). *Programa Integral de Autoconstrucción Asistida – PIAC.* Revista **Ganar-Ganar**, (71), 26–28. <https://ganar-ganar.mx/biblioteca-2014/>
- **Zilbert, L.** (2016). *Gestión del riesgo de desastres: el gran desafío para el desarrollo. Estado del arte de la gestión de riesgo en el país.* Welthungerhilfe.