

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE LIMITAN UNA
IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES A NIVEL LOCAL, EN DISTRITOS
SELECCIONADOS DE LA REGIÓN DE PIURA”

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTORA

SANDRA NEUHAUS WILHELM

ASESORA

Mg. MARÍA TERESA TOVAR SAMANEZ

JURADO

Mg. MARCELA CHUECA MÁRQUEZ

Mg. JOSÉ MIGUEL SATO ONUMA

LIMA - PERÚ

2013



Agradecimientos

Agradezco a mi esposo Felipe y mi hijo Yael, quien nació con esta investigación.

Y agradezco a las numerosas personas que apoyaron y aportaron de alguna forma con este trabajo.



Resumen ejecutivo

Una emergencia causada por un fenómeno natural extremo afectaría en el Perú gravemente su ritmo de crecimiento económico. Por ello nos preguntamos: ¿La gestión del riesgo de desastres en el Perú es efectiva? ¿Por qué el territorio peruano y en especial algunas zonas en particular son tan vulnerables?

La finalidad del presente estudio es brindar insumos en el marco de la nueva ley, así como proponer ideas para medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo de desastres a nivel local. En este sentido se investigaron algunos factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, específicamente en tres distritos altamente expuestos a fenómenos naturales extremos de la región de Piura. De acuerdo al marco teórico que se utiliza, uno de los aspectos en los que se ha centrado la atención es el grado de institucionalización del enfoque de la gestión del riesgo en estos municipios, así como el interés político y el nivel de capacidades existentes.

La investigación se desarrolló en forma de estudios de caso y se emplearon métodos cualitativos – entrevistas semi-estructuradas, pruebas de conocimientos y revisión documental - para recoger la información. Los grupos que se entrevistaron fueron los funcionarios encargados del tema gestión del riesgo, los alcaldes distritales y algunos expertos.

Según los resultados que arroja este estudio existe una pobre implementación de la gestión del riesgo de desastres en los distritos. Una de las principales causas es que no todos los componentes del enfoque se encuentran igualmente institucionalizados. Para la gestión reactiva (preparación y atención ante situaciones de desastres) se cuenta con una unidad encargada, con reglas de operación, con un presupuesto -aunque no sea muy alto-, lo cual no sucede con los componentes de la gestión del riesgo prospectiva (prevención) y correctiva. Sin embargo, el componente reactivo tampoco está lo suficientemente institucionalizado como para ser eficaz. El marco normativo precisa una regulación y en el anterior sistema, los actores no asumían sus responsabilidades y facultades según lo establecido. Las reglas de juego tampoco se encuentran reforzadas con ordenanzas a nivel local, los mecanismos de coordinación son deficientes y no existe un sistema de reportes e información entre los diferentes niveles del estado.

Se constata cierto interés de parte de las autoridades en la gestión del riesgo. Sin embargo, por la visión cortoplacista, este interés no incluye tanto la gestión prospectiva ya que ese trabajo es invisible y no genera votos.

La falta de capacidades a nivel local es otra causa por la cual la gestión del riesgo no puede ser implementada de manera efectiva. No existe un entendimiento integral de la gestión del riesgo, sino un fuerte énfasis en el componente reactivo. Los municipios que han recibido capacitación de entidades de la cooperación internacional u ONG tienen un concepto más amplio del tema.

Se recomienda por tanto:

- a) Capacitar más, sobre todo a los gobiernos locales más alejados. Se necesita fortalecer la comprensión de los conceptos de la gestión del riesgo prospectiva y correctiva. Siendo el gobierno regional, según la nueva ley que crea el SINAGERD, la instancia capacitadora, se sugiere además que a este nivel se fortalezcan las capacidades de transmitir conocimientos.
- b) Implementar mecanismos de estímulo-sanción para “aumentar” el interés político en los temas de la gestión del riesgo prospectiva y correctiva, induciendo a los decisores políticos a optar por trabajar más estratégicamente y enfocado en el desarrollo sostenible de la localidad.
- c) Incorporar el tema en los planes de desarrollo locales, reforzando con objetivos, indicadores y metas concretas: para lograr un mayor grado de institucionalización del enfoque de gestión del riesgo se propone transversalizarlo en el sentido que todo proyecto de inversión tenga que realizar un análisis de las implicancias en términos de riesgos.
- d) Implementar un sistema de información que cubra las necesidades de información de todos los niveles.
- e) Revisar la normativa y reforzar y regular con ordenanzas municipales los elementos que lo necesitan.
- f) Y, para que todas estas medidas puedan ser promovidas al interior del municipio, se sugiere establecer una unidad que vele por los procesos -sobre todo- prospectivos y correctivos de la gestión del riesgo.

Índice de Contenidos

Índice de cuadros y gráficos	4
Acrónimos y siglas	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	12
1.1 Estrategia metodológica	12
1.2 Objetivo y preguntas de investigación	13
1.3 Variables e indicadores	14
1.4 Unidades, fuentes y muestra.....	17
1.5 Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	19
1.6 Ordenamiento, análisis y síntesis.....	21
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	23
2.1 Enfoque de desarrollo	23
2.2 Conceptos básicos relacionados a la gestión del riesgo.....	26
2.2.1 Riesgo, amenaza y vulnerabilidad	26
2.2.2 Relación entre desarrollo, vulnerabilidad y pobreza.....	30
2.2.3 El enfoque de la gestión del riesgo de desastres.....	33
2.3 Conceptos: institucionalidad e institucionalización	36
CAPÍTULO III: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	40
3.1 El contexto de los desastres en el Perú.....	40
3.2 El escenario internacional – “Marco de Acción de Hyogo”.....	46
3.3 La evolución de la gestión del riesgo de desastres en el Perú	48
3.3.1 Del SINADECI hasta el SINAGERD	48
3.3.2 Dificultades y esfuerzos hacia una gestión integral del riesgo de desastre	54
3.3.3 Estado de arte de la institucionalización del enfoque de la gestión del riesgo en el Perú.....	57
3.4 Piura: Situación de vulnerabilidad y la gestión del riesgo a nivel local	58
3.4.1 Buenos Aires	62
3.4.2 Morropón.....	63
3.4.3 San Juan de Bigote	64

CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: ¿POR QUÉ LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES NO ES EFECTIVA?	66
4.1 Falta de conocimiento	67
4.1.1 La falta general de una cultura de prevención.....	67
4.1.2 El poco conocimiento de los funcionarios a nivel local sobre el enfoque de gestión del riesgo	70
4.1.3 El desigual acceso a capacitación para los funcionarios	72
4.1.4 Poca claridad sobre el funcionamiento del SINAGERD	76
4.2 Bajo nivel de institucionalización.....	77
4.2.1 Existe una unidad orgánica solo para el componente reactivo de la gestión del riesgo	78
4.2.2 No existen objetivos ni indicadores explícitos en los instrumentos de gestión locales.....	81
4.2.3 Las responsabilidades y facultades establecidas en el marco jurídico se cumplen solo parcialmente	85
4.2.4 Falta presupuesto.....	88
4.2.5 Los mecanismos de coordinación no son muy efectivos	96
4.2.6 Existen instancias de participación, pero el nivel de participación es muy bajo	99
4.2.7 Faltan ordenanzas municipales que establezcan las reglas de operación.....	103
4.2.8 Poco seguimiento a la implementación de la gestión del riesgo.....	105
4.2.9 Falta mayor claridad sobre el grado de vulnerabilidad de la población	107
4.3 No es políticamente atractivo	110
4.3.1 La gestión del riesgo es considerada útil para la preparación de emergencias.....	111
4.3.2 Falta compromiso de las autoridades con el componente prospectivo de la gestión del riesgo.....	112
4.3.3 Intereses personales y políticos interfieren.....	117
4.4 Otros temas son más urgentes	118
4.5 Enfoque de gestión del riesgo implementado con sesgo hacia el aspecto físico- estructural.....	119
4.6 Puntos de partida para mejorar la implementación de la gestión del riesgo	122
4.6.1 Apoyo del Estado	122
4.6.2 Apoyo de ONG y de la Cooperación Internacional.....	125

CONCLUSIONES	127
RECOMENDACIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	140
I. Matriz Transformer Prospectivo.....	141
II. Instrumentos de investigación aplicados.....	142



Índice de cuadros y gráficos

CUADROS:

Cuadro N° 1: Criterios para la selección de la muestra	18
Cuadro N° 2: Listado de instrumentos de recolección de data	20
Cuadro N° 3: Los 11 componentes de la institucionalidad del enfoque de la gestión del riesgo de desastres	39
Cuadro N° 4: Provincias del Perú por nivel de multiplicidad de peligros.....	40
Cuadro N° 5: Consolidado de daños por departamentos 2003 – 2009.....	43
Cuadro N° 6: Ocurrencia e impactos de fenómenos naturales en departamento de Piura, 1997 – 2008	59
Cuadro N° 7: Características generales de las localidades estudiadas.....	61
Cuadro N° 8: Resultados del test de conocimientos.....	70
Cuadro N° 9: Apoyo privado y de la cooperación internacional en gestión del riesgo	73

GRÁFICOS:

Gráfico N° 1: Los 3 pilares del desarrollo sostenible	23
Gráfico N° 2: Amenaza y vulnerabilidad configuran el riesgo de desastres.....	27
Gráfico N° 3: Factores que explican la vulnerabilidad	29
Gráfico N° 4: Los desastres: problemas de desarrollo no resueltos	33
Gráfico N° 5: Total DE emergencias producidas al nivel nacional 2003 – 2009, según tipo de fenómeno.....	41
Gráfico N° 6: Daños producidos al nivel nacional 2003 – 2009 por tipo de fenómeno.....	42
Gráfico N° 7: Población afectada por desastres en el periodo 2004-2008 según condición económica.....	44
Gráfico N° 8: Recursos del Fondo de Contingencia del MEF utilizados para atención de emergencias	45

Acrónimos y siglas

AdR	Análisis del Riesgo
ASER	Auxilio Social de Emergencia Regional
BCR	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CCL	Consejo de Coordinación Local
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Naturales
CIPCA	Centro de investigación y promoción del campesinado
CMRD	Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres
CMRRD	Comisión Multisectorial de Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo
CNE	Comité Nacional de Emergencia
D.S.	Decreto Supremo
EAPAD	Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
FEN	Fenómeno El Niño
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FORSUR	Fondo de Reconstrucción del Sur
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Cooperación Alemana al Desarrollo) – desde enero 2010
GRIDES	Grupo impulsor de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Cooperación Técnica Alemana) – hasta diciembre 2009
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGP	Instituto Geofísico del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática

MAH	Marco de Acción de Hyogo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OT	Ordenamiento Territorial
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población Económicamente Activa
PEAPAD	Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres
PREDECAN	Proyecto Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
PREVEN	Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Fenómeno de El Niño
R.M.	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIDECI	Sistema de Defensa Civil
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINPAD	Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres
VISAD	Vínculos Solidarios de acción para el Desarrollo
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

INTRODUCCIÓN

En el Perú frecuentemente se presentan fenómenos naturales¹ y antrópicos con consecuencias desastrosas para la población y sus medios de vida, siendo los principales -por su gran potencial destructivo o por su mayor recurrencia- los terremotos, el Fenómeno El Niño, las inundaciones, huaycos, deslizamientos, heladas y sequías. Otros eventos importantes son los tsunamis, las erupciones volcánicas y las granizadas. Como consecuencia del cambio climático muchos de estos fenómenos naturales extremos se están presentando con mayor recurrencia que en épocas pasadas. De acuerdo a un estudio realizado por el Centro Climático Tyndall de Inglaterra en el 2003, el Perú se encuentra entre los 10 países más vulnerables a los efectos del cambio climático del mundo (Vargas, 2009).

Los desastres, que se generan a consecuencia de los fenómenos naturales extremos, tienen repercusiones en el ámbito económico, social y ambiental, constituyendo un real obstáculo para el desarrollo del lugar afectado. Según estudios realizados por las Naciones Unidas, los desastres ocurridos en el Perú entre el 1980 y 2010 han generado pérdidas económicas de 2.2 billones de dólares (RPP, 2013).

Las causas del peligro y de los desastres se encuentran en el proceso del desarrollo, en los modos de ocupación del suelo y explotación del territorio, en la construcción anárquica y las condiciones socioeconómicas y ambientales de las poblaciones; más que en la dinámica recurrente de la naturaleza. De tal manera, los desastres son problemas no resueltos del desarrollo², que se deben reducir y controlar para proteger la vida de las personas, las estructuras sociales y garantizar los mecanismos oportunos de alerta temprana, respuesta y rehabilitación.

Desde 1972 existe en el Perú una entidad encargada de la gestión del riesgo de desastres. Hasta mayo del 2011 fue el Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI, cuyo organismo rector fue el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI. Según su ley de creación (Ley N° 19338) el SINADECI estuvo a cargo tanto de la parte de atención de emergencias como de la prevención de desastres. En la práctica, sin embargo, su foco de intervención se centraba exclusivamente en la preparación y respuesta ante situaciones de desastre.

¹ Comúnmente se habla de *desastres naturales*, aunque vale aclarar que en realidad los desastres no son naturales. Esto se desarrolla a profundidad en el capítulo II

² Wijkman y Timberlake (1985) fueron los primeros en resaltar la importancia del desarrollo social como un determinante de la vulnerabilidad, calificando los desastres como acontecimientos sociales y políticos. Contradecían así la idea dominante en aquella época, que sostenía que los desastres son productos de la naturaleza („desastres naturales“).

A raíz de los múltiples desastres ocurridos en los últimos años en el país y en la región³, se ha incrementado el interés de los ciudadanos y de los políticos en los temas de prevención y reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el Perú ha comenzado a desarrollar diversos mecanismos para actuar sobre la causa del riesgo. En este contexto también se tomó la iniciativa de modernizar el marco legal y normativo, aprobando en mayo del 2011 la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD (Ley N° 29664), que considera dos organismos ejecutores: el INDECI para la parte de preparación y respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre; y un nuevo organismo – el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, encargado de los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y el proceso de reconstrucción.

Esta nueva ley, que ya cuenta también con su respectivo reglamento, representa una oportunidad para abordar el tema del riesgo y los desastres de otra manera, con un enfoque más integral y de desarrollo. Actualmente se está comenzando a implementar la nueva normatividad en todos los sectores y niveles administrativos. El principal desafío en este momento es lograr que la gestión del riesgo de desastres se implemente de forma más efectiva que en el pasado, reduciendo los riesgos de desastre y minimizando sus efectos. Es esencial institucionalizar el enfoque de gestión del riesgo para regular el comportamiento de los actores involucrados, los modelos de organizaciones y la calidad de las mismas (Torres, 2010).

El actual grado de institucionalización de la política de gestión del riesgo de desastres en el Perú es bajo. Los únicos gobiernos regionales que han incorporado el enfoque de gestión del riesgo en sus lineamientos de políticas y objetivos estratégicos de desarrollo son los de Piura y Cusco (Torres, 2010; Gobierno Regional Cusco, 2010). Sin embargo, queda la duda cómo se refleja esto a nivel local, ¿qué medidas de gestión del riesgo de desastres se implementan? En este sentido, las mencionadas regiones representaron objetos de estudio interesantes. En el marco de la presente investigación se estudió el caso de Piura, una región altamente expuesta a fenómenos naturales extremos como, entre otros, el Fenómeno El Niño (FEN), por lo cual la gestión del riesgo de desastres es de especial importancia.

Teniendo en cuenta entonces la oportunidad de la nueva ley y los avances en la institucionalización del enfoque de gestión del riesgo de desastres a nivel del Gobierno Regional de Piura, se estudiaron los factores que limitan la implementación efectiva de dicho enfoque en localidades seleccionadas justo de esta región, examinando cómo se refleja a nivel local el elevado grado de institucionalización de la gestión del riesgo⁴ a nivel regional. Se optó por examinar

³ Por ejemplo el Fenómeno El Niño 1997-1998, el sismo de Arequipa en 2001, terremoto en Pisco en 2007 así como en Haití y Chile en 2010

⁴ El término *gestión del riesgo* puede ser aplicado a diferentes aspectos, como p.ej. riesgo informático, financiero, en seguros. Para simplificar, sin embargo, en el marco de este trabajo se utiliza la denominación *gestión del riesgo* y *gestión del riesgo de desastres* de manera indistinta.

gobiernos distritales, ya que representan el nivel administrativo más directo, que se encarga de implementar medidas concretas de gestión del riesgo de desastres. El conocimiento generado en este contexto debe servir para plantear medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo en gobiernos locales y brindar insumos en el marco de la nueva ley que crea el SINAGERD.

En esta perspectiva, ha sido necesario estudiar a profundidad la realidad local, por lo cual se ha decidido por realizar estudios de caso. Se consideró la forma de investigación más apropiada ya que permitió examinar a gran nivel de detalle las causas de la poca efectividad de la gestión del riesgo de desastres en los gobiernos locales seleccionados.

La investigación se orientó por la búsqueda de respuestas a cuatro preguntas:

1. ¿Existe interés político a nivel local de implementar el enfoque de gestión del riesgo?
2. ¿Cuentan los actores encargados de implementar el enfoque de gestión del riesgo a nivel local con las capacidades suficientes para esta tarea?
3. ¿Cuál es el grado de institucionalidad de la gestión del riesgo a nivel local?
4. ¿Existen y se utilizan mecanismos de control a través de los cuales el nivel regional y central puede hacer seguimiento a la implementación de la gestión del riesgo a nivel local?

Al estar enfocadas estas preguntas a conocer aspectos cualitativos de la realidad local, se optó por emplear métodos cualitativos de investigación. Asimismo se definió una muestra significativa de gobiernos locales piuranos, seleccionados bajo los siguientes dos criterios: uno de semejanza: a) que sean localidades que se encuentran altamente expuestas a fenómenos naturales extremos; y otro de diferenciación: b) que tengan diferentes niveles de madurez en cuanto a la incorporación del enfoque de la gestión del riesgo de desastres en su gestión. En este sentido, la muestra se conformó de tres gobiernos distritales que todos en el pasado han recibido asistencia técnica en los temas de planificación del desarrollo, gestión del riesgo y Ordenamiento Territorial por parte de la Cooperación Técnica Alemana- GTZ (ahora GIZ). Uno de estos municipios presenta un buen nivel de incorporación del enfoque de gestión del riesgo en su gestión, el segundo un nivel medio y el tercero un nivel más bien bajo. Concretamente, la muestra constó de los siguientes gobiernos distritales, ubicados todos en la provincia de Morropón:

- Gobierno distrital de Morropón: buen nivel de incorporación
- Gobierno distrital de Buenos Aires: nivel de incorporación medio
- Gobierno distrital de San Juan de Bigote: bajo nivel de incorporación

En función al tipo de información que se quiso recoger en esta investigación se usó las siguientes tres técnicas de recolección de información: la entrevista semiestructurada, la prueba de conocimientos y la revisión documental.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, estas se llevaron a cabo a diferentes grupos de actores:

- a. Funcionarios de los gobiernos distritales vinculados a la gestión del riesgo,
- b. Alcaldes de los gobiernos distritales y
- c. Expertos en el tema de gestión del riesgo.

En la práctica se realizaron en junio del 2011 un número de 9 entrevistas personales: 4 a funcionarios (2 de Morropón, uno de Buenos Aires y uno de San Juan de Bigote), 3 a los alcaldes de los respectivos distritos y 2 a expertos. Los instrumentos de recolección de información aplicados a los tres grupos diferían entre sí, dependiendo de la información que se podía recabar de cada grupo.

La entrevista para los funcionarios comprendía además una prueba de conocimientos sobre el tema de gestión del riesgo de desastres.

A través de la revisión documental se complementó y en parte se corroboró la información levantada mediante las entrevistas personales. Se analizaron documentos de gestión de los tres gobiernos locales, decretos y normas relacionados con la gestión del riesgo de desastres, así como documentos públicos que dan cuenta sobre la ejecución del presupuesto en los municipios investigados. Inicialmente se planificó el análisis de una serie de documentos más, que se recogieron durante las visitas a los distritos. Finalmente sin embargo se restringió el análisis a los documentos mencionados, al realizar que una buena parte de los documentos recogidos eran demasiado operativos y no aportaban un valor agregado a la investigación.

La presentación de este estudio está organizada en cuatro capítulos. En el primero se describe la metodología empleada. En esta parte se detallan el objeto, los objetivos y las preguntas centrales; se justifica la elección de la muestra, y se da cuenta de las técnicas de investigación que se han utilizado. Asimismo, se presentan las variables e indicadores del estudio y el proceso del ordenamiento y análisis de la información recogida.

En el segundo capítulo, referido al marco teórico-conceptual, se presenta el enfoque de desarrollo en el que se sustenta la investigación y se definen y acotan los principales conceptos que se utilizan a lo largo del estudio.

En el tercer capítulo se presenta el contexto de la investigación, es decir: cómo los desastres afectan al desarrollo en el Perú, y se exponen los compromisos asumidos por el Perú en el Marco de Acción de Hyogo. Luego se describe cómo se ha desarrollado la gestión del riesgo de desastres en el Perú desde sus inicios hasta el día de hoy y se reflexiona sobre el nivel de institucionalización del enfoque en el país. Finalmente se esboza la situación de vulnerabilidad del departamento de Piura, en especial de las localidades estudiadas.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados del análisis de la información recogida desde cinco dimensiones, que dan respuesta a la pregunta general de esta investigación. Luego se señalan algunos elementos que influyen positivamente en la situación, representando puntos de partida para mejorar la implementación de la gestión del riesgo de desastres a nivel local.

Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones que emanan de la investigación y buscan ser de utilidad para mejorar la implementación del enfoque de gestión del riesgo en el marco de la nueva ley, especialmente a nivel local.

Cabe resaltar que al tratarse de estudios de caso, las conclusiones a las que se arriba no pueden generalizarse a todos los gobiernos locales de la región o del Perú. Sin embargo, se espera que los resultados puedan aportar elementos para entender mejor la problemática de la poca efectividad de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, sirviendo de insumos para que en el marco de la ley del SINAGERD se puedan resolver algunas de las dificultades o cuellos de botella detectados.



CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica describe el camino para ir al campo y se determina de acuerdo a la naturaleza del problema a investigar.

En este caso, el problema que se abordó fue la poca efectividad de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, un país altamente expuesto a fenómenos naturales con potencial destructivo. Se seleccionó este tema porque conceptualmente la gestión del riesgo enfoca no solo el aspecto de la preparación de la respuesta ante desastres, sino también la prevención y reducción de los riesgos, temas que han cobrado importancia en el último tiempo.

La razón por este aumento de interés es el incremento de desastres producidos por fenómenos naturales extremos, que afectan sobre todo a poblaciones en condiciones de mayor pobreza. La esfera política y la población en general se está dando cuenta que hay que reducir los riesgos existentes y evitar que se generen nuevos. Se reconoce que para reducir las pérdidas sociales y económicas a causa de desastres relacionados a eventos climáticos extremos, es fundamental disminuir las condiciones de vulnerabilidad de la población. Se está tomando conciencia que luchar contra la pobreza implica también reducir los riesgos de desastres.

En este sentido, al centrar la investigación en los factores que impiden una mayor efectividad de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, poniendo especial atención en el grado de institucionalización del enfoque, se detectaron los cuellos de botella actualmente existentes a nivel local o en las interfases (local - regional – nacional) en materia de gestión del riesgo. La propuesta fue generar conocimientos útiles que, por un lado, sirven para plantear medidas que fortalezcan la gestión del riesgo en los gobiernos locales investigados y por otra parte, brindan insumos en el marco de la nueva ley del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres- SINAGERD, que entró en vigencia en mayo 2011.

Se optó por examinar gobiernos distritales, ya que representan el nivel administrativo más directo, es decir el nivel en el cual se implementan las medidas concretas de gestión del riesgo de desastres. Se seleccionó el departamento de Piura porque en primer lugar es una región altamente expuesta a fenómenos naturales extremos. En segundo lugar es, conjuntamente con Cusco, la región que mejor ha integrado el enfoque de gestión del riesgo en las políticas y estrategias a nivel regional, dejando la duda si este avance también se siente a nivel local.

Por estar esta investigación enfocada en conocer más de cerca realidades concretas, se optó por desarrollar la investigación en forma de estudios de caso. Esta modalidad fue considerada la más apropiada, ya que permitió examinar a

profundidad y gran nivel de detalle las causas de la poca efectividad de la gestión del riesgo en los tres gobiernos distritales seleccionados de la región de Piura.

Los métodos de investigación que se emplearon para recoger la información fueron métodos cualitativos. Se consideraron los más idóneos, teniendo en cuenta que lo que se quería conocer eran aspectos cualitativos de diferentes realidades locales, concretamente percepciones, intereses, opiniones, conductas, motivaciones, etc. de los funcionarios relacionados a la gestión del riesgo de desastres y de las autoridades a nivel local, así como de algunos expertos. A través de estos métodos fue posible examinar diversas dimensiones de la gestión del riesgo desde una perspectiva que se aproxima a la comprensión de los acontecimientos desde la subjetividad, es decir, desde los significados que los sujetos atribuyen a situaciones específicas de la realidad (Tovar, 2009).

Para asegurar la rigurosidad de la información que proveen los métodos cualitativos y a fin de garantizar la consistencia del estudio, en el diseño de la investigación se usaron estos criterios básicos (siguiendo a Tovar, 2009):

- Contar con una muestra representativa.
- Empleo de más de una técnica de recolección.
- Triangulación de la información que brindan las diferentes fuentes.

1.2 Objetivo y preguntas de investigación

En primer lugar, se empezó por precisar el problema a analizar para luego formular la pregunta general, el objetivo del estudio y las preguntas específicas que orientarían el análisis.

La *preocupación inicial* que incentivó a que se indagara más a fondo sobre sus causas fue que la gestión del riesgo de desastres no se implementa de manera adecuada, en el sentido que no logra reducir la vulnerabilidad de las unidades sociales frente a los desastres generados por eventos climáticos extremos. De ello se deriva la *pregunta general* que motivó esta investigación: ¿por qué el enfoque de la gestión del riesgo de desastres, implementado por ley en los diferentes niveles administrativos del Estado, es tan poco efectivo, es decir, no logra reducir los riesgos de desastres ni minimizar sus efectos?

A través de este estudio se han pretendido encontrar algunas respuestas a esta situación. En este sentido, se definió el siguiente *objetivo* de investigación; que constituyó el norte de todas las indagaciones y el análisis:

OBJETIVO:

Identificar algunos factores que estarían limitando una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres en sus tres tipos de acciones – la prospectiva, correctiva y reactiva – analizando en particular el nivel de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en gobiernos distritales seleccionados de la región de Piura, para proponer medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo de desastres a nivel local y brindar insumos en el marco de la nueva ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Para poder cumplir con el objetivo planteado, se propuso analizar más a detalle las siguientes dimensiones específicas del tema: a) el interés político, b) las capacidades y c) la institucionalización del enfoque de gestión del riesgo. Se partió de la hipótesis que las causas de la insuficiente efectividad de la gestión del riesgo a nivel local, se encuentran en alguna o varias de estas dimensiones. Analizándolas a profundidad se quiso identificar los elementos clave para mejorar la implementación del enfoque en mención.

En este sentido, se concretaron las dimensiones del estudio en las siguientes *preguntas específicas*:

1. ¿Existe interés político a nivel local en implementar el enfoque de gestión del riesgo?
2. ¿Cuentan los actores encargados de implementar el enfoque de gestión del riesgo a nivel local con las capacidades suficientes para esta tarea?
3. ¿Cuál es el grado de institucionalización de la gestión del riesgo a nivel local?
4. ¿Existen y se utilizan mecanismos de control a través de los cuales el nivel regional y central pueda hacer seguimiento a la implementación de la gestión del riesgo a nivel local?

1.3 Variables e indicadores

A partir de las cuatro preguntas específicas, se establecieron 17 variables, que representan aspectos o características de la realidad que se quiere observar y que son susceptibles de asumir diferentes valores (Tovar, 2009).

Asimismo se formularon 22 indicadores para que orientasen y delimitasen exactamente los aspectos de la realidad a observar. Sirvieron como guía sobre todo al momento de elaborar los instrumentos de recolección de datos, mientras que las variables orientaron no solo el proceso de recojo sino también de análisis de información.

En relación a la primera pregunta de investigación, se definieron dos variables:

1. ¿Existe **interés político** a nivel local en implementar el enfoque de gestión del riesgo?
 - Opinión de las autoridades políticas locales sobre el enfoque de gestión del riesgo, entendida como la importancia que le dan las autoridades locales a la gestión del riesgo en su discurso político. Se definió por tanto el siguiente indicador: grado de valoración del enfoque de gestión del riesgo por parte de las autoridades políticas locales en los municipios seleccionados de la región de Piura.
 - Compromiso de autoridades con acciones de gestión del riesgo, entendida como los esfuerzos realizados por las autoridades locales para prevenir y/o reducir riesgos de desastres. El indicador que se formuló para esta

variable es: grado de compromiso de las autoridades políticas locales para implementar acciones de gestión del riesgo en su jurisdicción.

En relación a la segunda pregunta de investigación, se definieron dos variables:

2. ¿Cuentan los actores encargados de implementar el enfoque de gestión del riesgo a nivel local con las **capacidades suficientes** para esta tarea?
 - Conocimiento de los funcionarios locales vinculados a la gestión del riesgo sobre el enfoque, operacionalizada en el siguiente indicador: el nivel de conocimiento de los funcionarios relevantes en los municipios seleccionados sobre el enfoque de gestión del riesgo
 - Acceso a capacitación en el tema de gestión del riesgo por parte de los gobiernos locales, que alude a si los actores encargados de implementar acciones de gestión del riesgo a nivel local han asistido en los últimos dos años a alguna capacitación de por lo menos dos días de duración relacionada al tema. Se definió el siguiente indicador para esta variable: número de funcionarios relevantes de los gobiernos locales seleccionados capacitados en el tema de gestión del riesgo.

En relación a la tercera pregunta de investigación se definieron 11 variables:

3. ¿Cuál es el **grado de institucionalización** de la gestión del riesgo a nivel local?
 - Existencia de una unidad orgánica en el Gobierno local a cargo explícitamente de la gestión del riesgo, con una o más personas contratadas específicamente para el tema. Se definió como indicador el número de los gobiernos locales seleccionados que cuentan con una unidad ocupada con por lo menos una persona que se dedica explícitamente a la gestión del riesgo.
 - Establecimiento de objetivos concretos de gestión del riesgo en un Plan de desarrollo local/ Programa en materia de gestión del riesgo de desastres, es decir que están orientados a lograr que se reduzca el riesgo de desastres y/o que se minimicen sus efectos. Para esta variable se precisaron tres indicadores: a. el número de los gobiernos locales seleccionados que cuentan con un programa en materia de gestión del riesgo; b. el número de los gobiernos locales seleccionados que incorporan explícitamente la gestión del riesgo en los objetivos de sus planes de desarrollo local; c. el grado de incorporación del enfoque de gestión del riesgo en los planes de desarrollo local.
 - Existencia de indicadores de evaluación del cumplimiento de los objetivos de gestión del riesgo, es decir, mecanismos oficiales de evaluación y seguimiento que permiten monitorear el logro de los objetivos (ver variable anterior) a lo largo del tiempo. Se definieron por lo tanto los siguientes dos indicadores: a. número de los gobiernos locales seleccionados que cuentan con indicadores que miden el cumplimiento de los objetivos de gestión del riesgo; b. grado de especificación de los indicadores en cuanto al enfoque de gestión del riesgo.

- Existencia de un marco jurídico que establece las obligaciones y facultades de los actores públicos involucrados en materia de gestión del riesgo, alude a los decretos o reglamentos emitidos por el Estado en sus diferentes niveles administrativos que definan los ámbitos de acción de cada uno de los actores involucrados en materia de gestión del riesgo. Los indicadores que se formularon son: a. nivel de detalle del marco jurídico respecto al establecimiento de las obligaciones, facultades y atribuciones de los actores públicos involucrados en materia de gestión del riesgo; b. nivel de detalle del marco jurídico respecto al establecimiento de las obligaciones, facultades y atribuciones de los actores involucrados en materia de gestión del riesgo a nivel local.
- Suficiencia de la partida presupuestal asignada a la gestión del riesgo en el Gobierno local, alude a la existencia de un presupuesto para la gestión del riesgo claramente definido y suficiente para implementar las acciones necesarias en la materia a nivel local. Se precisó el siguiente indicador para esta variable: nivel de suficiencia de la partida asignada en los gobiernos locales seleccionados para el tema de la gestión del riesgo.
- Estabilidad del presupuesto asignado a la gestión del riesgo a lo largo del tiempo, se refiere a que el presupuesto asignado al tema se ha mantenido en el mismo nivel en los últimos años. El indicador es: grado de estabilidad del presupuesto asignado a la gestión del riesgo por parte de los gobiernos locales en los últimos cinco años.
- Existencia de mecanismos de coordinación para ejecutar la política de gestión del riesgo a nivel local, se refiere a por ejemplo consejos o comités donde se trata el tema. Se definieron los siguientes dos indicadores: a. número de las localidades seleccionadas que cuentan con mecanismos explícitos de coordinación – promovidos por el gobierno local – para ejecutar la política de gestión del riesgo; b. nivel de coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en la gestión del riesgo a nivel local.
- Existencia de instancias de participación y atención ciudadana en materia de gestión del riesgo, operacionalizada en el siguiente indicador: nivel de participación ciudadana en cuestión de gestión del riesgo, promovida por el gobierno local.
- Existencia de reglas de operación para las acciones de gestión del riesgo, refiriéndose a definiciones claras e inequívocas sobre los procedimientos de ejecución y las obligaciones de los ejecutores de acciones de gestión del riesgo. Se precisó un indicador: nivel de claridad de las reglas de operación para las acciones de gestión del riesgo a nivel local.
- Existencia de reglas de comportamiento de los funcionarios involucrados en la gestión del riesgo, que alude a si existe un marco jurídico que norme la conducta de los actores involucrados en la gestión del riesgo indicando las sanciones en caso de un mal manejo o utilización de recursos e información por parte de algún funcionario público. Para esta variable se formuló el siguiente indicador: nivel de claridad de las reglas que norman

las conductas y el comportamiento de los funcionarios públicos involucrados en la gestión del riesgo a nivel local.

- Claridad sobre las condiciones de vulnerabilidad existentes en los diferentes sectores poblacionales de la localidad, operacionalizada en el siguiente indicador: nivel de claridad sobre el grado de vulnerabilidad en el que vive la población de las localidades seleccionadas.

En relación a la cuarta pregunta de investigación se definieron dos variables:

4. ¿Existen y se utilizan **mecanismos de control** a través de los cuales el nivel regional y central pueda hacer seguimiento a la implementación de la gestión del riesgo a nivel local?
 - Existencia de mecanismos de control, que alude a mecanismos a través de los cuales los niveles administrativos supralocales están posibilitados de controlar las acciones que se desarrollan a nivel local en materia de gestión del riesgo. El indicador formulado es: número de las localidades seleccionadas que cuentan con mecanismos de control en materia de gestión del riesgo.
 - Puesta en marcha de los mecanismos de control, operacionalizada en el siguiente indicador: número de las localidades seleccionadas en las que se hace seguimiento efectivo desde el nivel regional/ central en cuanto a la implementación de medidas de gestión del riesgo.

1.4 Unidades, fuentes y muestra

Las unidades de análisis son la porción de realidad que se observa a fin de encontrar las variables. En esta investigación las unidades han sido los gobiernos locales, específicamente los funcionarios de los gobiernos distritales seleccionados encargados de la gestión del riesgo, los alcaldes de la localidad y su política de gestión del riesgo.

Las fuentes de información, es decir las personas y documentos que proporcionaron la información sobre las unidades de análisis, fueron sobre todo fuentes primarias: los funcionarios de los gobiernos locales vinculados con el tema de gestión del riesgo, los alcaldes, expertos en gestión del riesgo y documentos públicos de los gobiernos locales (documentos de gestión e información presupuestal) como la normativa nacional en materia de gestión del riesgo. Esta información se complementó con la de fuentes secundarias, principalmente las páginas web de las localidades investigadas y del gobierno provincial de Morropón, así como el portal de transparencia del MEF.

El universo de estudio comprendía a todos los gobiernos locales de la región de Piura. Se seleccionó a esta región, por dos razones: por un lado, porque es una región de gran variabilidad climática y centro de mayores impactos del Fenómeno El Niño. En otras palabras, es una región en la que la gestión del riesgo tiene particular relevancia por la alta ocurrencia de eventos climáticos extremos, que

desencadenan un conjunto de impactos sociales y económicos, desastrosas para la población. Por el otro lado, hubo un especial interés en verificar si el buen nivel de institucionalización del enfoque de gestión del riesgo en el Gobierno Regional⁵ repercute a nivel local.

De este universo se definió una muestra significativa. Para ello se aplicó el método de muestreo por conveniencia, ya que se tenía un conocimiento previo de las características de las localidades piuranas. Se seleccionaron tres gobiernos distritales bajo los siguientes criterios:

- Alto nivel de exposición a fenómenos naturales extremos
- Diferentes niveles de incorporación del enfoque de la gestión del riesgo en su gestión: un gobierno local con buen nivel de incorporación, uno con un nivel medio y el tercero con un nivel incipiente.

El último criterio es de diferenciación. Se ha incorporado en la selección de la muestra para enfocar el problema de la poca efectividad de la gestión del riesgo desde diferentes realidades.

La muestra se compuso entonces por los siguientes gobiernos distritales, ubicados todos en la provincia de Morropón:

Cuadro N° 1: Criterios para selección de muestra

	Buenos Aires	Morropón	San Juan de Bigote
Exposición a fenómenos naturales extremos	alta	alta	alta
Nivel de incorporación de la GRD en gestión municipal distrital ⁶	mediano	alto	bajo
Apoyo de la GTZ (ahora GIZ) en el pasado ⁷	si	Si (intenso)	Si

Una característica en común es que los tres gobiernos distritales han recibido apoyo en forma de asistencia técnica en los temas de gestión del riesgo, planificación del desarrollo y Ordenamiento Territorial de parte de la Cooperación Técnica Alemana -GTZ (ahora GIZ) en el pasado (entre los años 2002 y 2008). La intensidad del asesoramiento sin embargo difería. En Morropón fue más cercano que en los otros dos distritos.

⁵ Un estudio encargado por el PREVEN en el año 2010 („Linea de base de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre y su incorporación en la planificación de desarrollo“ elaborado por Torres) determinó que en el gobierno regional de Piura el enfoque de la gestión del riesgo se encuentra bien institucionalizado; es decir que está incorporado en sus lineamientos de políticas y objetivos estratégicos de desarrollo. Aparte de Piura también el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado de Cusco cuenta con un enfoque de gestión del riesgo. En los demás gobiernos regionales el nivel de institucionalización del enfoque de gestión del riesgo es bajo.

⁶ Según percepción de un experto de la GIZ, que trabaja el tema de la gestión del riesgo en la región de Piura.

⁷ Esto no fue un criterio, pero representa una característica a tomar en cuenta.

Cabe señalar que al ser un muestreo no probabilístico, las conclusiones a las que se arriba resultan válidas solamente para los casos seleccionados. Pero si aportan a entender mejor la problemática de la poca efectividad de la gestión del riesgo a nivel local en el Perú.

1.5 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Las técnicas de recolección de datos utilizadas en el marco de esta investigación son la entrevista semi-estructurada, la prueba de conocimientos y la revisión documental.

Las **entrevistas semi-estructuradas** se aplicaron a diferentes grupos de actores:

- Funcionarios de los gobiernos distritales vinculados con el tema de la gestión del riesgo. Se entrevistó a 4 personas de este grupo: de Morropón, el ex- Secretario Técnico de Defensa Civil del 2006 a 2010 y el jefe del área de catastro y ex secretario técnico de Defensa Civil entre 1998 y 2006; de Buenos Aires, el asistente de obras y encargado de la secretaría técnica de Defensa Civil; y de San Juan de Bigote, el jefe de la división de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural. El secretario técnico de Defensa Civil de Bigote era nuevo, por lo que la localidad sugirió entrevistar al funcionario más experimentado en el tema.

Las variables que se recogían en las entrevistas con los funcionarios eran todas las de las preguntas de investigación relacionadas a las capacidades (2), la institucionalidad (3) y los mecanismos de control (4).

- Alcaldes de los gobiernos distritales: se entrevistó a los alcaldes de los tres distritos investigados, al alcalde de Morropón personalmente y los otros dos vía teléfono, ya que se encontraban ausentes durante la visita a estas localidades.

En estas entrevistas se recogieron datos relacionados a las variables correspondientes a la primera pregunta de investigación, con respecto al interés político de implementar la gestión del riesgo.

- Expertos en gestión del riesgo. Se entrevistó a dos personas, un funcionario del recientemente creado Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -CENEPRED, que anteriormente trabajaba en el PREVEN; y a una asesora del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GIZ, que asesora al Gobierno Regional de Piura en temas de gestión del riesgo y ordenamiento territorial.

De este grupo se recogió información relacionada a todas las variables de la investigación.

Al grupo de los funcionarios se le aplicaba además una **prueba de conocimientos**. Esta fue dada por todos, a excepción del funcionario de San Juan de Bigote, quien por cuestiones de tiempo no la pudo resolver durante la

entrevista. Se acordó que la enviaría después por correo electrónico, sin embargo no sucedió a pesar de los repetitivos recordatorios⁸.

A través de la **revisión documental** se complementó la información levantada mediante las entrevistas personales. Se analizaron documentos de gestión de los tres gobiernos locales, decretos y normas nacionales relacionados con la gestión del riesgo, documentos públicos que dan cuenta sobre la ejecución del presupuesto en los municipios investigados, así como algunas actas de reuniones.

Para el levantamiento de información se elaboraron los siguientes cinco instrumentos:

Cuadro N° 2: Listado de instrumentos de recolección de data

#	Instrumento	# de aplicaciones
1	Guía de entrevista semi-estructurada para funcionarios encargados de la gestión del riesgo en los gobiernos locales	4
2	Guía de entrevista semi-estructurada para los alcaldes distritales	3
3	Guía de entrevista semi-estructurada para los expertos	2
4	Prueba de conocimientos para funcionarios encargados de la gestión del riesgo en los gobiernos locales	4 (3) ⁹
5	Guía de análisis documental para cada localidad	3 (2)

Cabe mencionar que la guía de análisis documental sirvió como orientación al momento de recolectar documentación relevante en los diferentes gobiernos locales. Sin embargo fue demasiado amplia, por lo que se recogió mucha información que finalmente no se procesó, por no aportar un valor agregado para este estudio. Se contó con documentos de los distritos de Morropón y Buenos Aires. De San Juan de Bigote solo se contó con información de acceso público, ya que no se pudo obtener los documentos solicitados al municipio.

⁸ Tampoco se pudo ubicar a otro funcionario vinculado a la materia de gestión del riesgo para que de la prueba de conocimientos en su lugar. Cabe señalar que la comunicación con el gobierno local de Bigote fue muy complicada debido a sus deficientes servicios de telecomunicación.

⁹ En paréntesis el número de aplicaciones realizadas, en caso difiere del número de aplicaciones planificadas

1.6 Ordenamiento, análisis y síntesis

La información recogida en el marco de este estudio se ha analizado siguiendo los siguientes pasos:

1. **Ordenamiento de la información:** primeramente se han identificado las partes de las entrevistas que respondían a las preguntas planteadas en la guía y se vació la información en una matriz estructurada por preguntas y variables, resaltando las ideas centrales de cada respuesta. Se elaboró una matriz para cada grupo de entrevistados: funcionarios, alcaldes, expertos. En un segundo momento se han identificado elementos que dan luces sobre la pregunta central de la investigación, pero que no corresponden a ninguna de las variables del estudio. Se llevó a cabo una clasificación de estos elementos, llegando a un total de 9 factores negativos para la implementación de la gestión del riesgo y 2 factores favorables. Se elaboró una matriz por cada factor, a la cual se vaciaron las declaraciones relevantes de los entrevistados, resaltando siempre la idea central.
2. **Análisis de la información:** una vez ordenada la información y resaltadas las ideas centrales, se avanzó hacia la comprensión de la variable. En caso la variable haya sido investigada desde diferentes perspectivas, el análisis se realizó por grupo de entrevistados. Asimismo se analizaron los documentos relevantes para complementar la información levantada en las entrevistas. El análisis de las variables se estructuró en torno a las preguntas de investigación. Luego se procedió a mirar más a detalle a los factores clave. Primero se analizaron los que tenían más menciones y luego las sueltas, pero relevantes. El análisis en esta etapa no se realizó por actor, sino de manera global.
3. **Síntesis de la variable/ factor clave:** primero se han colocado las ideas más importantes por variable, resaltando las diferencias y similitudes en las percepciones existentes entre los grupos de entrevistados y dentro de un mismo grupo. Luego se procedió a formular una breve afirmación por cada variable, tipo una síntesis global. Igualmente se colocaron las ideas más importantes por factor clave, realizando las diferencias de opiniones.
4. **Definición de las dimensiones de los resultados de la investigación:** en un primer momento se revisaron los factores clave en cuanto a su aporte para responder alguna de las cuatro preguntas de investigación. Luego, en base del conjunto de variables estructurados en torno de las preguntas de investigación y los factores clave restantes, se realizó un análisis global para responder la pregunta central de la investigación: ¿por qué la gestión del riesgo es tan inefectiva a nivel local? Se llegaron a determinar 5 dimensiones desde las cuales se puede dar respuestas a esta pregunta.

Además se encontraron aspectos positivos que representan puntos de partida para mejorar la implementación de la gestión del riesgo de desastres a nivel local. En torno a estas dimensiones se estructuró el presente trabajo.

5. **Conclusiones y recomendaciones:** se han formulado conclusiones sobre las causas de una pobre implementación de la gestión del riesgo a nivel local que difícilmente se pueden superar, así como sobre elementos que pueden ser atacados en el marco del SINAGERD.

En este sentido, se formularon las recomendaciones sobre los elementos que tienen potencial de mejora.



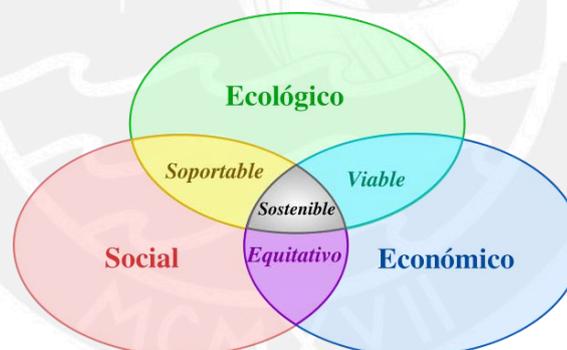
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 Enfoque de desarrollo

El enfoque de desarrollo en el que se sustenta la presente investigación es el del desarrollo sostenible. A continuación una breve presentación del modelo de desarrollo sostenible, del cual la gestión del riesgo tiene que ser parte inherente.

El término desarrollo sostenible fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas como “*un desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*” (Naciones Unidas, 1987). Cinco años después, en la cumbre de Rio de Janeiro, se acordó emprender un esfuerzo de cooperación mundial en pro de un desarrollo que fuese económicamente factible, socialmente equitativo y ecológicamente compatible, no solo en el presente sino también en el futuro. A pesar de la vasta aprobación de este modelo y los múltiples esfuerzos en este sentido, el desarrollo sostenible sigue siendo un gran desafío para todas las fuerzas sociales. (GTZ, 2005)

Gráfico N° 1: Los 3 pilares del desarrollo sostenible



Fuente: Wikimedia Commons

El desarrollo sostenible se divide conceptualmente en tres partes, que dependen entre sí y se refuerzan mutuamente:

1. La protección del medio ambiente: preservación de la biodiversidad, los ecosistemas, genes, organismos y especies. Disminuyendo los residuos y el uso de recursos no renovables, usando de modo responsable los recursos renovables
2. El desarrollo económico: incluye lo relacionado a los mercados y su funcionamiento financiero clásico.
3. El desarrollo social: busca el bienestar social en todos los ámbitos de una sociedad.

El desarrollo sostenible implica “*buscar la eficiencia económica para permitir un mayor bienestar; distribuir las oportunidades en forma equitativa - entre pobres y ricos, entre el Norte y el Sur y entre hombres y mujeres; aprovechar los recursos naturales con miras al bienestar de las personas en el presente, pero de modo tal que se conserven para las generaciones futuras.*” (GTZ, 2005)

De esta manera, el modelo de desarrollo sostenible ofrece un marco normativo para negociaciones que permiten a las partes llegar a una solución amistosa sin injerencia ajena, con respecto a los intereses de naturaleza económica, social y ecológica. Los temas relacionados con el ejercicio del poder y la defensa de los intereses juegan un papel decisivo en los esfuerzos por lograr un desarrollo sostenible a nivel local, regional, nacional e internacional. Por lo tanto, el desarrollo sostenible es un proceso permanente de negociación. Para que todas las partes puedan participar en forma autónoma y responsable en los procesos de negociación del desarrollo sostenible, es importante el desarrollo de capacidades a nivel individual y organizacional. (GTZ, 2005)

La sostenibilidad no es un estado que se alcanza en algún momento por siempre, sino implica realizar cambios continuamente. Una y otra vez será necesario reiniciar la búsqueda de soluciones para problemas económicos, sociales y ecológicos en distintos contextos socioculturales e históricos. Además, el desarrollo sostenible es un concepto integral, que abarca todos los campos de la política y todos los aspectos relacionados con la sociedad. Conciernen a todos los sectores - Estado, sector privado y sociedad civil – y todos deben participar. (GTZ, 2005)

Aun siendo el modelo del desarrollo sostenible altamente aceptado por la comunidad mundial, se torna evidente que en una gran parte del mundo no se pone en práctica. Una evaluación de los ecosistemas del milenio, realizada en 2005 por el PNUMA, señala que los cambios hechos en los ecosistemas en las últimas décadas han contribuido a ganancias netas importantes en el bienestar de los seres humanos y el desarrollo económico. Los costos sin embargo son altos: degradación de muchos servicios de ecosistemas, riesgos crecientes de cambios no lineales, agravio de la pobreza. Constituyen problemas que disminuirán de manera sustancial los beneficios que las futuras generaciones puedan obtener de los ecosistemas (PNUMA, 2005).

Estos cambios en los ecosistemas, producto de procesos políticos, sociales y económicos, han incrementado la vulnerabilidad de las unidades sociales y por ende los riesgos de desastre. Como ejemplo se pueden mencionar los procesos de transformación y crecimiento de la sociedad - que no garantizan una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da sustento. La conducción inadecuada de estos procesos genera un círculo vicioso. En caso de la ocurrencia de un desastre por ejemplo, se realiza un proceso de reconstrucción que, al no tomar en cuenta las causas que lo originaron, desencadena o potencia nuevos desastres. El riesgo, en este sentido, no sólo influencia a procesos de desarrollo - una vez que se haya manifestado como desastre- sino también es producto de ellos. (Aquino, Bruer, García, 2010)

En razón a lo expuesto, las políticas públicas tienen un papel determinante en estos procesos de generación de riesgo para el desarrollo, por ejemplo, en la configuración de territorios con procesos de degradación ambiental y con poblaciones en condiciones de pobreza asentadas en ellos, contribuyendo a esa degradación.

Por ello, para implementar procesos de desarrollo sostenibles, es indispensable romper este círculo vicioso y evitar la generación de nuevos riesgos. Eso implica intervenir en los procesos de planeamiento del desarrollo, incorporando criterios de gestión del riesgo de manera multisectorial y transversal y en distintas escalas temporales y espaciales. La gestión del riesgo, por lo tanto, no es separable de la gestión del desarrollo, sino forma parte de ella como un proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos.

En la práctica, esto significa tanto evitar la degradación del medio ambiente y llegar al manejo sostenible de los recursos naturales, como también una gestión integrada del territorio bajo criterios de sostenibilidad, y contar con una normatividad que requiere el análisis del riesgo para efectuar inversiones públicas.

A continuación, una propuesta concreta para reducir el riesgo de desastres y promover un desarrollo sostenible. En esta propuesta se incorpora la gestión del riesgo en cada una de las tres dimensiones de la sostenibilidad (Aquino, 2003):

En cuanto a lo *Ecológico*, se propone un manejo y uso adecuado de los recursos naturales, a partir de:

- Analizar los riesgos y las vulnerabilidades si se hace un uso irracional o inadecuado de los recursos naturales
- Conocer los impactos positivos que pueden generar los eventos naturales para aprovecharlos como oportunidades. P. ej. El fenómeno El Niño: regeneración natural, lavado de suelos, etc.

En lo *Económico*: se recomienda incorporar criterios de análisis de riesgos en la planificación y priorización de inversiones, para asegurar que las inversiones tengan un impacto en lo productivo y no se pierdan en el tiempo sin lograr su objetivo:

Algunos criterios a analizar podrían ser:

- Ubicación física de las inversiones
- Diseño adecuado (sistemas de producción y diseño predial)
- Infraestructura social productiva segura
- Identificación de acciones productivas económicas estratégicas
- Flexibilidad de uso: por exceso o por carencia
- Aprovechamiento de las oportunidades de mercado que se activan con la ocurrencia de un desastre
- Uso de los efectos positivos que ofrecen eventos como el fenómeno El Niño. Ej. Crianzas, pasturas, biodiversidad, etc.

En lo *social*: es esencial tener conocimiento de la realidad local e incorporar en las propuestas:

- Estrategias locales frente a los riesgos potenciales
- Entender que los riesgos son procesos de construcción social
- Aprovechar a las amenazas como elementos externos que permiten mantener un tejido social organizado para hacer frente a posibles impactos negativos comunes o oportunidades

2.2 Conceptos básicos relacionados a la gestión del riesgo

A continuación se presentan los conceptos básicos para entender cómo se originan los desastres y el lenguaje que se usa en la temática de la gestión del riesgo. Primero se explica el concepto del riesgo y su vínculo con la amenaza y la vulnerabilidad. Luego se describe la relación entre el proceso de desarrollo, la generación de vulnerabilidades y la pobreza. Y, finalmente se expone el enfoque de la gestión del riesgo con sus diferentes componentes.

2.2.1 Riesgo, amenaza y vulnerabilidad

Un grupo importante de instituciones, (ej. La Estrategia Internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas -EIRD, la GIZ) explica el riesgo de desastres por dos factores: la amenaza (= peligro) y la vulnerabilidad.

a) Riesgo de desastre

En cuanto al concepto de **desastre**, la EIRD (2009b), lo define como *“Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos” (EIRD, 2009).*

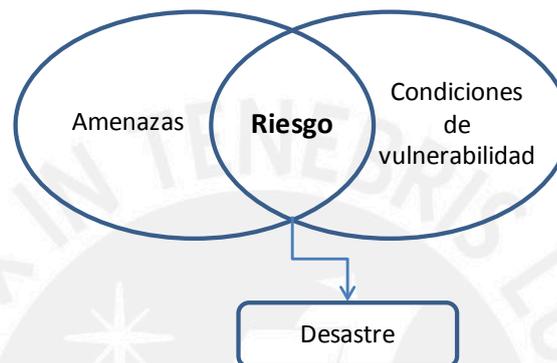
De manera específica, la EIRD (2009b) señala que el desastre es *“el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas” (EIRD, 2009b).*

En este contexto Lavell (s/f) señala que los desastres son riesgos no manejados, por lo que constituyen una condición latente. De manera particular, Lavell (s/f) define al **riesgo de desastre** como *“...un contexto o entorno social cuyas características y condicionantes anuncian o presagian daños y pérdidas en el futuro, cuya magnitud, intensidad e impacto serían de un nivel tal que interrumpen el funcionamiento rutinario o normal de la sociedad afectada como un todo y pongan en peligro la sobrevivencia de la unidad afectada, requiriendo apoyo y ayuda externa para su recuperación y reconstrucción”.*

El riesgo se define, en otras palabras, como “*la probabilidad de daños o pérdidas ocasionados en vidas humanas (muertos, heridos), medios económicos (propiedades, actividad económica) y el ambiente, como resultado de la interacción entre amenazas de origen natural, socionatural o antropogénico y condiciones de vulnerabilidad (EIRD, 2006).*”

El riesgo depende entonces, por un lado, de la intensidad o magnitud de la ocurrencia de las amenazas y, por otro lado, de las condiciones de vulnerabilidad existentes en la población.

Gráfico N° 2: Amenaza y vulnerabilidad configuran el riesgo de desastres



Fuente: GIZ (2002), PDRS-GIZ (2007), elaboración propia

De este modo, en la medida en que existen mayores amenazas y/o mayores condiciones de vulnerabilidad, el riesgo de desastre será mayor. En sentido inverso, para reducir el riesgo de desastres, se requiere reducir la presencia de las amenazas y/o condiciones de vulnerabilidad. A través del conocimiento de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad, el riesgo de desastre incluso puede ser anticipado, es decir, la sociedad puede intervenir para evitar o reducirlo.

b) Amenaza/ peligro

De acuerdo con EIRD (2009b), las **amenazas** se definen como “*Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales*”. En esta línea, la EIRD (2009b) y Lavell (s/f) clasifican a las amenazas en tres tipos:

- a. de origen natural, asociadas a la dinámica geológica, geomorfológica, atmosférica, hidrometeorológica, oceanográfica, entre otras;
- b. socionaturales, que se generan como resultado de la interrelación de las prácticas sociales en un ambiente natural,
- c. antropogénicas/ tecnológicas, que son producto directo y unilateral de la actividad humana.

El Instituto Nacional de Defensa Civil peruano - INDECI clasifica el peligro según su origen - natural o generados por la acción del hombre- en los siguientes cinco tipos (INDECI, 2005):

- De geodinámica interna: procesos dinámicos en el interior de la tierra como la actividad volcánica, sismos, maremotos (tsunamis).
- De geodinámica externa: procesos dinámicos en la superficie de la tierra como aludes, aluviones, avalanchas, colapso de viviendas, derrumbes, deslizamientos, huaycos, etc.
- Meteorológicos o hidrológicos, como las lluvias, granizadas, nevadas, heladas, inundaciones, maretazos, la sequía, tormentas eléctricas, vendavales, cambios climáticos (como p. ej. el Fenómeno El Niño)
- Biológicos, como plagas, epidemias, etc.
- Tecnológicos, tales como incendios –forestales, industriales y urbanos-, explosiones, derrames de sustancias nocivas, atentados (terrorismo), guerras y la contaminación ambiental tanto del agua, del aire y del suelo.

c) Vulnerabilidad

Tal como señalado líneas arriba, la determinación del riesgo de desastre requiere de la conjunción de amenazas y vulnerabilidad.

La vulnerabilidad es el resultado de procesos de desarrollo no sostenibles (ver capítulo 2.2.2). Es una condición social, producto de los procesos y formas de cambio y transformación de la sociedad. Se expresa en términos de los niveles económicos y de bienestar de la población, en sus niveles de organización social, educación, en sus características culturales e ideológicas; pero también en términos de localización en el territorio, en el manejo del ambiente, en las características y capacidades propias de recuperarse y de su adecuación al medio y a los peligros que este mismo presenta (MEF-DGPM, 2006).

A diferencia del la amenaza, el factor de vulnerabilidad es controlable, es decir que es posible realizar acciones concretas para contribuir a la reducción del riesgo de desastres. No obstante, justo es en el análisis de vulnerabilidad donde existen mayores dificultades para homogenizar el concepto.

Según la EIRD (2006), la **vulnerabilidad** se define como *“las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales, que incrementan la susceptibilidad (de pérdidas) de una comunidad o sociedad frente a los peligros”*. Otra manera de entender la vulnerabilidad es como una *“situación de incapacidad de una unidad social para anticiparse, resistir y recuperarse de los efectos adversos de un peligro”*.

La vulnerabilidad puede ser explicada por tres factores: exposición, fragilidad y resiliencia (Von Hesse, M. , Kámiche, J., de la Torre. C. y Zhang, H., 2010).

Gráfico N° 3: Factores que explican la vulnerabilidad



Fuente: EIRD (2009), DGPM (2006, 2007), GTZ (2002), elaborado por von Hesse, 2010

La **exposición** está referida a las decisiones y prácticas que ubican al ser humano y sus medios de vida en la zona de impacto de un peligro. La exposición se genera por una relación no apropiada con el ambiente, que se puede deber a procesos no planificados de crecimiento demográfico, a un proceso migratorio desordenado, al proceso de urbanización sin un adecuado manejo del territorio y/o a políticas de desarrollo económico no sostenibles. A mayor exposición, mayor vulnerabilidad.

La **fragilidad** está referida a las condiciones de desventaja o debilidad relativa del ser humano y sus medios de vida frente a un peligro. En general, está centrada en las condiciones físicas de una comunidad o sociedad y es de origen interno, por ejemplo: formas de construcción, no seguimiento de normativa vigente sobre construcción y/o materiales, entre otros. A mayor fragilidad, mayor vulnerabilidad.

La **resiliencia** está referida al nivel de asimilación o capacidad de recuperación del ser humano y sus medios de vida frente a la ocurrencia de un peligro. Está asociada a condiciones sociales y de organización de la población. A mayor resiliencia, menor vulnerabilidad.

Esta composición de la vulnerabilidad tiene la ventaja que permite pensar en variables específicas para identificar la vulnerabilidad para cada uno de dichos factores. Es por ello que el modelo ha sido utilizado tanto a nivel internacional como nacional para explicar los mecanismos de reducción de vulnerabilidad para disminuir el impacto de los desastres. (von Hesse et al., 2010). En el Marco de Acción de Hyogo p. ej. se utilizó el modelo para reportar el avance de las acciones del 2009 (EIRD, 2009a); el Proyecto Prevención de Desastres en la Comunidad Andina –PREDECAN lo usa para proponer mecanismos a través de los cuales se puede tomar medidas para reducir la vulnerabilidad. A nivel nacional este modelo conceptual ha sido implementado en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como parte del proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos (von Hesse et al., 2010)

Pero también existen otros modelos de vulnerabilidad. El INDECI trabaja con un modelo de **vulnerabilidad** denominado la “vulnerabilidad global”, desarrollado por Wilches-Chaux. Según este enfoque, una sociedad puede enfrentar distintas vulnerabilidades y las clasifica de la siguiente manera (Wilches-Chaux, 1993):

- Vulnerabilidad natural: vulnerabilidad de ecosistemas
- Vulnerabilidad física: localización de la población en zonas de riesgo físico
- Vulnerabilidad económica: relación entre ingresos y riesgos de desastre: la pobreza incrementa el riesgo
- Vulnerabilidad social: cuando el grado de organización en la sociedad es deficiente, la capacidad de prevenir, mitigar y responder ante situaciones de desastres es limitada.
- Vulnerabilidad política: concentración de la toma de decisiones, centralismo
- Vulnerabilidad técnica: inadecuadas técnicas de construcción
- Vulnerabilidad ideológica: Concepción del mundo y medio ambiente, ej. fatalismo, mitos, pasividad aumentan vulnerabilidad de la población
- Vulnerabilidad educativa: falta de información sobre el medio ambiente, formas adecuadas de comportamiento en caso de amenaza
- Vulnerabilidad cultural: influencia de medios de comunicación frente a riesgos
- Vulnerabilidad ecológica: convivencia con el medio ambiente
- Vulnerabilidad institucional: rigidez de instituciones, burocracia

El INDECI ha tratado de operativizar estos conceptos en el Manual Básico de Estimación de Riesgo (2006), definiendo mecanismos para intentar medir los distintos tipos de vulnerabilidad. Sin embargo resulta difícil delimitar cada uno de los tipos de vulnerabilidad, lo cual constituye el problema principal de este modelo.

2.2.2 Relación entre desarrollo y vulnerabilidad y pobreza

Los desastres afectan e impactan sobre los procesos de desarrollo, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, recayendo sus efectos más severos en la población en situación de pobreza. Los procesos de desarrollo a su vez generan vulnerabilidades que a corto o largo plazo pueden desencadenar desastres ante eventos peligrosos.

Según Lavell (s/f), cada vez es mayor el reconocimiento de que el riesgo es “*una construcción social, producto de las formas particulares en que la sociedad y el ambiente se acoplan o se interrelacionan*”. De esta forma, el riesgo de desastre es en gran parte explicable por la incidencia de distintas prácticas, condiciones y características de los procesos sociales, que derivan del estilo de crecimiento económico, desarrollo o transformación. (Lavell, s/f). En este sentido vemos que un gran número de eventos físicos - como inundaciones, sequías o deslizamientos - son producidos o intensificados por prácticas humanas, como la construcción de

ciudades sin sistemas constructivos adecuados, la deforestación, el monocultivo en ecosistemas frágiles, etc. En el Perú existe poca planificación del ordenamiento territorial ni regulaciones en el uso de suelos y recursos. (MEF-DGPM, 2006)

La naturaleza se convierte en peligro cuando la sociedad ubica sus asentamientos en condiciones de baja resiliencia y altos grados de vulnerabilidad (peligro natural). Así, el recurso ambiente o bien público se convierte en mal público, por las modalidades erróneas y las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica.

La tecnología es una construcción humana. La construcción social del riesgo asociada al ambiente deriva de sus características particulares y por la forma en que potencia el peligro como tal (peligro antropogénico).

Las vulnerabilidades representan características internas de los elementos expuestos al peligro – población, asentamientos, producción, infraestructura, etc. – que los hacen susceptibles a sufrir daños al ser impactados por eventos físicos. Las vulnerabilidades representan una falta de resiliencia y condiciones que dificultan la recuperación y reconstrucción autónoma de los elementos afectados (unidad social).

Los niveles de vulnerabilidad se dan con referencia a peligros específicos, en las esferas económica, social, organizacional., educacional, institucional, cultural, etc. Su interacción crea condiciones de *vulnerabilidad global*. (MEF-DGPM, 2006)

Vulnerabilidad y pobreza

La población pobre vive en un contexto de riesgo que se manifiesta en condiciones inseguras de vida como problemas de desempleo, analfabetismo, desnutrición, violencia familiar y social, enfermedades, alcoholismo y otros factores. Estas condiciones determinan que la población pobre invierta todos sus esfuerzos en la tarea de sobrevivencia, dejando de lado el problema del riesgo.

Estas poblaciones no cuentan con recursos económicos de reserva, están excluidos de los sistemas de protección social, están ubicados en terrenos inseguros con construcciones de mala calidad e inadecuadas al medio, lo cual es reflejo de su baja resiliencia frente al riesgo. (MEF-DGPM, 2006)

El riesgo cotidiano lo constituyen *“aquellas condiciones de existencia de los pobres que son manifestación de esa parte humana del desarrollo: la miseria, que es el complemento de la forma de “desarrollo” concentrador de riqueza y poder que se impulsa en la actualidad, que predispone a la población a daños y pérdidas materiales, psicológicas, etc. que inhiben el logro pleno del bienestar humano.”* (Arquello, 2002). Los riesgos que pueden potenciar peligros naturales hasta desencadenar en desastres se generan por decisiones políticas y económicas

El **ordenamiento territorial** es el instrumento apropiado para reducir el problema de la vulnerabilidad. Consiste en *“identificar las potencialidades, las limitaciones y los riesgos de un territorio y, sobre esta base, organizar y regular la ocupación, la transformación y las actividades para que se pueda garantizar el bienestar, la reducción de la vulnerabilidad, el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo sostenible.”* (Foschiatti, s/f).

cuyo objetivo es netamente el de generar renta, sin considerar las personas que viven en pobreza.

Para aclarar los conceptos vulnerabilidad y pobreza: no son sinónimos, pero sí estrechamente relacionados. (MEF-DGPM, 2006). *Vulnerabilidad* es una combinación de características de una persona o grupo, expresadas en relación con la exposición a la amenaza que se deriva de la condición social y económica del individuo o comunidad. La vulnerabilidad es una noción dinámica. Está asociada a la noción de activos y recursos que las personas y hogares disponen para su desempeño social. (Filgueira y Peri, 2004).

La *pobreza*, por otro lado, es una medida descriptiva mucho menos compleja de la carencia o necesidad de la gente.

El uso de la noción de pobreza para reconocer situaciones sociales perjudiciales así como para orientar políticas públicas que mitiguen sus consecuencias, ha sido el estímulo para el desarrollo de los enfoques de la vulnerabilidad. Las estimaciones de pobreza proporcionan una imagen estática de un fenómeno dinámico, porque muchos hogares entran y salen de esta condición constantemente.

La vulnerabilidad es compleja y está formada por varias dimensiones que están vinculadas con el *hábitat* (medio ambiente y vivienda), el *capital humano* (salud y educación), la *dimensión económica* (empleo e ingresos) y el *capital social* y las redes de protección formal. La vulnerabilidad, es decir, la exposición a los riesgos y la capacidad de prevención y respuesta, varía según se trate de hogares pobres y no pobres. (Foschiatti, s/f)

Es importante en este contexto señalar que el crecimiento económico trae consigo un aumento de riesgos, que incrementan cuando hay exclusión y pobreza. Aumenta la vulnerabilidad y los riesgos de las sociedades. Para atacar este problema se pueden implementar programas, teniendo en cuenta que un programa de reducción de pobreza no automáticamente reducirá la vulnerabilidad, aunque pueda tener efectos sobre ella. Los programas anti-pobreza se conciben para elevar ingresos o consumo, mientras que los programas anti-vulnerabilidad aspiran a reducir las posibilidades de que una amenaza tenga efectos serios y para aumentar la “seguridad”. (MEF-DGPM, 2006)

Por otro lado hay que tener en cuenta que el proceso de desarrollo promueve actividades que afectan la base de recursos naturales o los procesos naturales. La degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la escasez de agua potable, etc. afectan negativamente los medios de vida de la población rural, haciéndola más vulnerable a las amenazas ambientales. (MEF-DGPM, 2006)

El proceso de desarrollo genera vulnerabilidades que afectan la calidad y productividad de los procesos naturales. Los problemas de sostenibilidad ambiental contribuyen a la acumulación de riesgos.

Gráfico 4: Los desastres: problemas de desarrollo no resueltos



Fuente: GIZ (2006)

2.2.3 El enfoque de la gestión del riesgo de desastres

El enfoque de la gestión del riesgo es relativamente joven. Hasta fines del siglo XX el concepto que dominaba en los campos del pensamiento y de la acción en las políticas públicas y de los planificadores del desarrollo, era el de desastres. El desastre era percibido como inevitable y natural, ante el cual solo es posible anticiparse, preparándose para enfrentarlo y mitigarlo (= reducir los efectos de un desastre), antes, durante y después. En otras palabras: se gestionaba el desastre.

En la década de los 90 se comenzó a cuestionar el enfoque de gestión de desastres por colocar al fenómeno natural peligroso como factor causal del desastre y sin considerar los procesos sociales, económicos y ambientales que llevan a su desencadenamiento. Aparecen los conceptos de vulnerabilidad e imprevisión humana en la explicación de la generación del desastre. Se constató que la gestión del desastre conduce a la reconstrucción de las condiciones de vulnerabilidad existentes al ocurrir el desastre. (GIZ, 2011)

Estas reflexiones y lecciones llevaron a un acercamiento al concepto del riesgo y la gestión del riesgo. A nivel internacional se establecen en el Marco de Acción de Hyogo – MAH (2005) los lineamientos para la búsqueda de ciudades menos vulnerables (ver también cap. 3.2). En este contexto, se define la **gestión del riesgo**¹⁰, como “El enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales.....es decir....abarca la evaluación y análisis del riesgo, al igual que la ejecución de estrategias y acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo” (EIRD, 2009b). De

¹⁰ La literatura sobre el tema también la denomina “Gestión integral del riesgo de desastre” (Lavell, s/f).

manera específica la “gestión del riesgo de desastres”, es definida por la EIRD (2009b) como “*el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.*”

Esta definición contiene dos ideas fundamentales: por un lado, la gestión como proceso y por el otro, la gestión para reducir vulnerabilidad y para evitar la generación de nuevas. Toma como base la noción social del riesgo, que requiere del análisis de las causas y consecuencias de los desastres, con el fin de promover acciones que repercutan en los procesos sociales, de tal manera que la gestión del riesgo se incluya como parte de la planificación del desarrollo (Lavell, s/f).

Al respecto, existen tres tipos de acciones dentro de la gestión del riesgo. También son llamados los componentes de la gestión del riesgo:

- a. Gestión correctiva del riesgo: Se trata de actuar sobre el riesgo ya existente, que puede afectar a la población y sus medios de vida (incluida la infraestructura). La idea de las intervenciones es reducir o mitigar los distintos niveles de riesgo existentes (EIRD, 2009b; Lavell, 2008). Este tipo de intervenciones se manifiestan en la búsqueda de soluciones para las manifestaciones externas de los desastres: ubicaciones inseguras, zonas de pendientes inseguras por deforestación, edificios inseguros, desconocimiento de las características del entorno, entre otros. Para solucionar estos problemas se utilizan medidas estructurales como reubicación de viviendas, la reconstrucción o adaptación de edificaciones vulnerables, recuperación del medio ambiente degradado, la construcción de diques, la limpieza de canales y la provisión de planes de emergencia. No obstante, aunque se disminuye el riesgo, este tipo de intervenciones no dan solución a las causas originales del problema.

Debe mencionarse que la provisión de planes de emergencia a veces también es incluida en lo que se denomina la gestión de emergencias (gestión reactiva, gestión para la respuesta ante desastres), que es un tercer tipo de intervención.

- b. Gestión prospectiva del riesgo: Se trata de incorporar los factores para reducir el riesgo en la planificación del desarrollo (lo cual se traduce en proyectos). La idea es anticiparse al riesgo futuro (Lavell, 2008). Según la EIRD (2009b), la gestión prospectiva puede entenderse como: las “*actividades de gestión que abordan y buscan evitar el aumento o el desarrollo de nuevos riesgos de desastres*”.

En el caso de la gestión prospectiva del riesgo, sus efectos no se pueden medir de manera directa en términos de la reducción “real” o concreta del riesgo, sino más bien como los riesgos evitados (que en términos de proyectos se puede traducir como la medición de los “costos evitados”). Condiciones básicas para controlar y evitar el riesgo futuro son la voluntad

política, un alto nivel de conciencia y de compromiso de todos los actores sociales. El problema de las acciones “prospectivas” sin embargo es que tienen menor impacto de corto plazo y por tanto, son menos utilizadas por los decisores de política¹¹.

Existe una serie de mecanismos para ejercer control sobre el riesgo futuro que involucra el desarrollo de políticas, herramientas y capacidades en la sociedad civil. A continuación se mencionan algunos: (MEF-DGPM, 2006)

- Introducción de normatividad que garantice que en todo proyecto de inversión se analicen sus implicaciones en términos de riesgos nuevos.
- Creación de normatividad sobre el uso del suelo urbano y rural que garantice la seguridad de las inversiones y las personas. Son claves los planes de ordenamiento territorial.
- Búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos.
- Impulso a la normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción que sean accesibles para la población de bajos recursos y seguros.
- Fortalecimiento de los gobiernos locales en el análisis de condiciones de vulnerabilidad e implementación de soluciones viables.
- Procesos continuos de capacitación de sectores de la población que inciden en la creación del riesgo y en la sensibilización sobre los mismos: pobladores, municipios, sector privado, educadores, prensa, instituciones del gobierno, ONG, organismos de cooperación internacional, etc.
- Instrumentación de esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en condiciones de sostenibilidad ambiental.
- Reforma de currículos escolares y universitarios para que consideren de forma holística la problemática del riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control, y no solamente cómo prepararse y responder en casos de desastre.
- Fomento de una cultura global de seguridad o de gestión continua de riesgo que promueva “ascensores” entre las iniciativas y necesidades sentidas a nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional.

¹¹ La razón de ello puede ser porque tiene menores efectos políticos, en relación con las actividades de respuesta ante desastre o las acciones correctivas (Lavell, 2008). Evitar el riesgo no existente es menos “atractivo” en términos políticos, que la reducción del riesgo ya existente.

- c. Gestión reactiva del riesgo o gestión de emergencias: Se trata de “*La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación* (EIRD, 2009b). Las acciones para la gestión reactiva incluyen la elaboración de planes y de sistemas de alertas tempranas y disposiciones institucionales para comprometer y guiar los esfuerzos del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de las entidades voluntarias y de las agencias privadas de forma coordinada e integral para responder a todas las necesidades relativas a una emergencia. (EIRD, 2009b).

El enfoque de la gestión del riesgo incluye entonces una mirada desde y acciones en el marco de estos tres componentes. El enfoque combate el sesgo que generalmente se tiene hacia la parte de emergencias. En la literatura se encuentra por tanto también como enfoque de gestión integral del riesgo.

El objetivo de la gestión del riesgo es reducir y controlar el riesgo, para lo cual hay que desarrollar un conjunto de acciones que afecten los factores que explican la vulnerabilidad, es decir se busca reducir la exposición, la fragilidad y/o incrementar la resiliencia. Estas acciones se denominan medidas de gestión del riesgo y que la EIRD (2010) define como “*aquellas medidas tomadas para contrarrestar y/o reducir el riesgo de desastres. Frecuentemente comprenden medidas de ingeniería (estructurales) pero pueden también incluir medidas no estructurales*”:

- i. Medidas estructurales: Cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas.
- ii. Medidas no estructurales: Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concientización pública, la capacitación y la educación.

A la luz de lo expuesto, se resume que la vulnerabilidad es un elemento constitutivo del riesgo de desastre y que la gestión del riesgo es la estrategia operativa para minimizar los daños y las pérdidas potenciales.

2.3 Conceptos: institucionalidad e institucionalización

El presente trabajo analizó a fondo el nivel de institucionalización de la gestión del riesgo a nivel local.

A fin de crear una base de entendimiento común, la *institucionalidad* se define como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión,

los arreglos institucionales (CEPAL, 2000). Cabe precisar que aquí se distingue entre instituciones (las “reglas de juego”) y organizaciones (los “jugadores”).

En gran parte del mundo en desarrollo existe una gran debilidad institucional y eso, según Huntington (1968), porque las instituciones de todo tipo han fallado consistentemente en echar raíces. Las implicancias son de gran alcance. En ausencia de reglas de juego estables y efectivas, tanto la democracia como el crecimiento económico son difíciles de sostener.

Es evidente que es necesario un mayor nivel de institucionalización. Por *institucionalización* entendemos el “...proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo.” (Arnoletto, 2007). Según otro autor, Székely (2006), el proceso de institucionalización se refiere al: “...proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos...”.

Levitsky y Murillo (2010) conceptualizan la fortaleza institucional a lo largo de dos dimensiones: imposición, entendida como el grado en que las reglas son cumplidas en la práctica, y estabilidad, refiriéndose a la durabilidad de la institución en el tiempo. Mientras más altas son la imposición y la estabilidad, mayor la fortaleza institucional.

Razones por las cuales las instituciones débiles están particularmente extendidas en los países de desarrollo son: a) la posición que tienen los países en el sistema internacional los hace más propensos a que se establezcan instituciones decorativas a fin de obtener p.ej. préstamos de entidades internacionales; b) la disyunción entre los redactores de la ley y los detentadores reales del poder; c) muchas veces son Estados con capacidad burocrática y alcance territorial limitado; d) y a menudo con altos niveles de desigualdad social y económica.

Las consecuencias de la debilidad institucional es que no se puede asumir que se cumplan las reglas, es decir no se pueden formar expectativas estables acerca del comportamiento de otros. Esto genera un aumento de la incertidumbre. Además socava la credibilidad institucional y estrecha los horizontes de tiempo de los actores, lo que limita su capacidad para sostener acuerdos intertemporales. El resultado son políticas volátiles y muchas veces de baja calidad. (Levitsky y Murillo, 2010)

Según Torres, para que las políticas públicas gocen de continuidad y coherencia, es fundamental consolidar procesos de institucionalización del espacio público de la región. Esta institucionalización supone tanto un esfuerzo normativo, para diseñar estructuras de administración y debate público, como un proceso de consolidación de las organizaciones de la sociedad. (Torres, 2010) Cabe mencionar que el proceso de institucionalización para construir una Política de Estado se da de manera gradual (Székely, 2006).

La institucionalidad exige a un individuo o a una organización a participar y a tomar riesgos que marcan una diferencia cualitativa con respecto a la actitud del simple actor, que por definición desempeña un papel o juega el rol de un personaje: elegido, productor, profesional, poblador, entre otros. La institucionalidad local consiste en la conformación de una red de relaciones y de solidaridad en un territorio, con el fin de valorizar al máximo su potencial y enriquecer las acciones sectoriales con reflexiones y aportes transversales e intersectoriales. Representa también la voluntad de construir un vínculo social, es decir la identidad con su sociedad: socio.

La institucionalidad, además de facilitar el diálogo y la concertación, facilita una mejor comprensión del territorio, de sus fuerzas vivas y de las modalidades de jerarquías y distribución de funciones. Así mismo es una condición de cambio, una innovación y un motor de innovación. (Torres, 2010)

A nivel local sin embargo hay una gran debilidad de estructuras institucionales. A fin de poder analizar y determinar el grado de institucionalización de una política social – en este caso, la política de la gestión del riesgo -, el primer paso consiste en operacionalizar el concepto de “institucionalización”. Székely elaboró para el PNUD una propuesta en este sentido que plantea diez elementos que caracterizan a una política social institucionalizada.

Antes de definir estos elementos, sin embargo, cabe definir el concepto que usa el PNUD, apoyándose en la definición de Eisenstadt (1979), sobre *instituciones sociales*: “*Son los núcleos básicos de la organización social... Se pone de relieve tres aspectos principales de toda institución. Primero las pautas de conducta que son reguladas por medio de las instituciones se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad. Segundo, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas. Finalmente, estas pautas entrañan una ordenación y regulación normativa definida; es decir, la regulación es mantenida por medio de normas y de sanciones que están legitimadas por tales normas.*”

Tomando en cuenta estos elementos, para Skézely una política institucional es aquella que cuenta con las siguientes características que a su vez garantizan la continuidad, eficiencia y eficacia de la política:

- i. Emanar de un acuerdo político y social de atender un problema específico.
- ii. Establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución
- iii. Establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes.
- iv. Cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento.

Los elementos que, según la propuesta de Székely, indican si estas 4 características se dan y en qué grado, las resume en el “Decálogo de la institucionalidad de la política social” (Skézely 2006):

1. Existencia de un Ministerio cuyo principal mandato es la lucha contra la pobreza.

2. Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
4. Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
5. Presupuesto para ejercer facultades.
6. Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
7. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
8. Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones
9. Construcción de padrones de beneficiarios.
10. Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Entonces, los países, cuya política social contenga estos elementos han institucionalizado la lucha contra la pobreza.

Teniendo en cuenta que la institucionalización de políticas sociales en general constituye un pilar fundamental para incrementar y hacer sostenible su impacto, se considera esta caracterización una herramienta de análisis interesante para evidenciar en qué elementos se necesita trabajar para lograr un mayor grado de institucionalización.

Para fines de esta investigación se adaptó el decálogo de Skézely a la temática. Estos elementos constituyeron parte de las variables que se verificaron en el marco de este trabajo:

Cuadro N°3: Los 11 componentes de la institucionalidad del enfoque de la gestión del riesgo de desastres

1	Existencia de una <i>unidad</i> en el Gobierno local a cargo explícitamente de la gestión del riesgo de desastres (GRD).
2	Establecimiento de <i>objetivos</i> concretos de GRD en un Plan de Desarrollo local/ Programa en materia de GRD.
3	Existencia de <i>indicadores</i> de evaluación del cumplimiento de los objetivos de GRD.
4	Existencia de un <i>marco jurídico</i> que establece las obligaciones y facultades de todos los actores de los tres órdenes del Gobierno, involucrados en materia de GRD.
5	<i>Suficiencia de la partida presupuestal</i> asignada a la GRD en el Gobierno local.
6	<i>Estabilidad del presupuesto</i> asignado a la GRD a lo largo del tiempo.
7	Existencia de <i>mecanismos de coordinación</i> para ejecutar la política de GRD a nivel local.
8	Existencia de <i>instancias de participación</i> y atención ciudadana en materia de GRD.
9	Existencia de <i>reglas de operación</i> para las acciones de GRD.
10	Claridad sobre las <i>condiciones de vulnerabilidad</i> de la población.
11	Existencia de <i>reglas de comportamiento</i> de los funcionarios involucrados en la GRD.

CAPÍTULO III: EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 El contexto de los desastres en el Perú

La Comisión Multisectorial de Reducción del Riesgo en el Desarrollo – CMRRD, ha clasificado al Perú como un país con zonas de múltiples peligros (CMRRD, 2004). En particular, y en relación con los eventos de origen natural, la presencia de eventos meteorológicos y de geodinámica externa son los que abundan en el país. La CMRRD señaló que 89 provincias, que involucran el 65% de la población peruana, están calificadas como de muy alto peligro y alto peligro (10 y 79 en cada condición, respectivamente), tomando en cuenta los distintos tipos de peligros que pueden afectar al país (ver cap. 2.2.1 b).

Cuadro N° 4: Provincias del Perú por nivel de multiplicidad de peligros

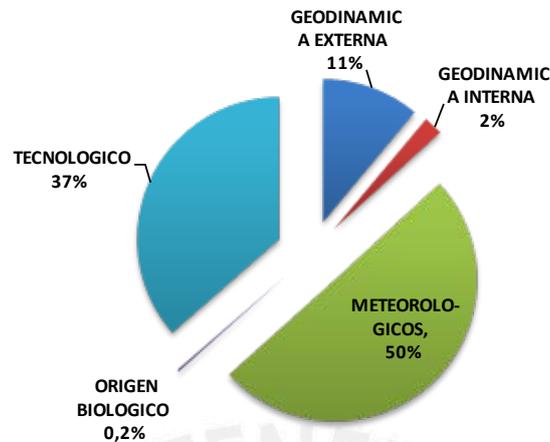
Nivel de Multiplicidad de Peligros	N° de provincias	Población Total	% de la Población
Muy Alto	10	1 368 738	5.0%
Alto	79	16 284 696	60.0%
Medio	79	7 259 441	26.7%
Bajo	26	2 238 765	8.2%
Total	194	27 141 640	

Fuente: CMRRD (2004).

Las 10 provincias con más alto nivel de peligro son Huaylas, Yungay, Carhuaz y Huaraz del departamento de Ancash; Condesuyos, Castilla, Caylloma y Arequipa del departamento de Arequipa; y General Sanchez Cerro y Mariscal Nieto del departamento de Moquegua. Todas ellas son zonas con peligro potencial de derrumbes, huaycos y heladas. En las provincias norteñas además existe peligro de aluviones y aludes, mientras que las del sur son amenazadas más por sismos y sequías.

La información existente sobre condiciones de amenazas en el Perú es muy útil para un análisis general del problema. Para un análisis microespacial, como podría ser el distrital, sin embargo no sirve, ya que no existen datos sistematizados sobre peligros y probabilidades de ocurrencia. Esto es una limitante para dimensionar de manera específica el problema. Una aproximación a las condiciones de peligro en el país puede brindar el registro de las emergencias atendidas por INDECI cada año y el inventario histórico de desastres de DesInventar. (von Hesse et al., 2010)

Gráfico N° 5: Total emergencias producidas al nivel nacional 2003 – 2009, según tipo de fenómeno



Fuente: SINPAD (2010)
Elaborado por von Hesse, 2010.

Al respecto, en el Gráfico 5 se observa que del total de emergencias producidas en el territorio nacional en el periodo 2003-2009, más del 60% son ocasionadas por fenómenos naturales, siendo los meteorológicos los más frecuentes. Las emergencias tecnológicas, que son provocadas por el hombre, se encuentran con un 37% en segundo lugar.

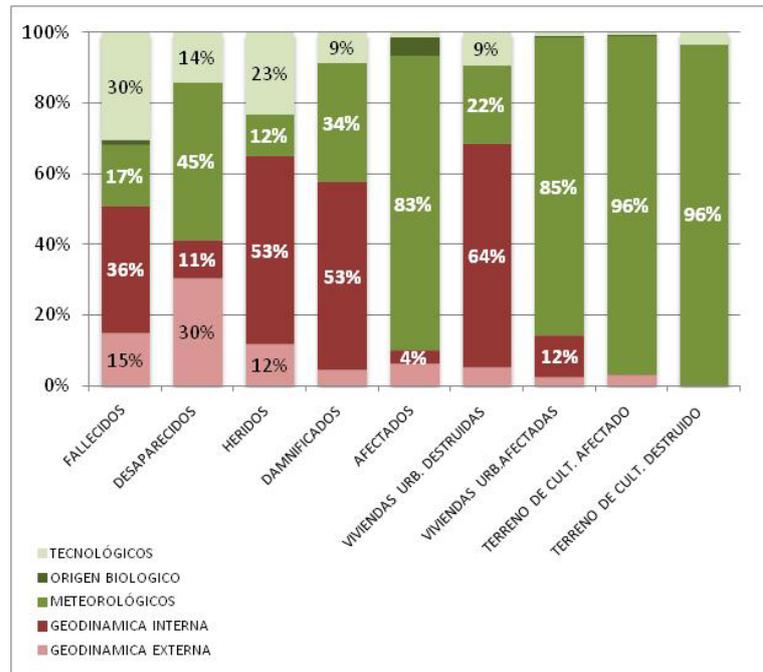
Cuando se analizan las emergencias por tipo, se observa que de los fenómenos meteorológicos los más frecuentes son las heladas, inundaciones, lluvias intensas y vendavales; para los de geodinámica interna y externa lo son los sismos y los colapsos de viviendas, respectivamente. Entre las emergencias tecnológicas destacan los incendios urbanos (96% del total de desastres tecnológicos producidos entre 2003 y 2009), es decir siniestros en los que ocurre la destrucción total o parcial de instalaciones, casas o edificios, en los cuales existe un alta concentración de asentamientos humanos, ya sea dentro de ellos o en sus alrededores (Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, 2000).

En cuanto a la distribución de las emergencias a lo largo del año, en el periodo 2003-2009 se evidencia un incremento continuo del ya elevado número de emergencias en los primeros tres meses del año en comparación con el resto de los meses. Esto se debe en gran parte a las inundaciones y lluvias intensas que caracterizan los inicios del año. (von Hesse et al., 2010)

El elemento más importante para el análisis de este tipo de emergencias es determinar el *impacto* de los eventos presentados, medido como un conjunto de pérdidas en términos de vidas humanas, activos (productivos y no productivos) y de ingresos.

Al respecto, información proporcionada por el SINPAD señala que los fenómenos que generan mayores emergencias y mayores daños son los de tipo meteorológico y de geodinámica interna (color verde y rojo, Gráfico 6).

Gráfico N° 6: Daños producidos al nivel nacional 2003 – 2009 por tipo de fenómeno



Fuente: SINPAD, 2010.

Elaborado en base de información de von Hesse, 2010

Como se puede observar, los fenómenos de geodinámica interna (sismos) ocasionan mayores daños en el ser humano (fallecidos, heridos, damnificados) y en pérdida de viviendas, mientras que los fenómenos de origen meteorológico generan mayores pérdidas en términos de activos productivos (terrenos) y además afectan a las viviendas.

Para dar un ejemplo en cifras absolutas: las emergencias producidas entre los años 2003 y 2009 han destruido 148 011 viviendas a nivel nacional y han afectado a más del triple de ellas (SINPAD, 2010).

Cabe mencionar que los desastres tecnológicos (incendios urbanos) también causan una elevada cantidad de muertes y heridos; eso debido a que se desencadenan súbitamente, ejerciendo una acción nociva de inmediato, sin posibilitar una preparación de acciones de respuesta. Llama la atención además la cifra elevada de desaparecidos ocasionados por fenómenos meteorológicos y de geodinámica externa. Los tipos de fenómenos causantes son las inundaciones por un lado y aluviones, aludes y huaycos por el otro, los cuales al producirse suelen arrastrar a las personas consigo.

Según información de los últimos 40 años (DESINVENTAR, 2009) los fenómenos que generan mayores pérdidas en términos de condiciones de vida y salud y también de activos, son los sismos, el Fenómeno El Niño (o los eventos que desencadena), las lluvias intensas y las heladas (von Hesse et al., 2010).

Si miramos la distribución geográfica de los impactos de los desastres, el mayor porcentaje de población que se siente afectada se ubica en la sierra sur (26.1% del total), seguida de sierra centro (16.9%) y sierra norte (11.6%), según la

ENAH0. Analizando los impactos por departamento entre los años 2003 y 2009, destaca Ica, por el terremoto ocurrido el 15 de agosto de 2007. Sin embargo también se registra un gran número de afectados en las regiones Apurímac, Huánuco, Piura y Puno, entre otros, por fenómenos recurrentes como lo son las lluvias intensas, heladas, deslizamientos y sequías.

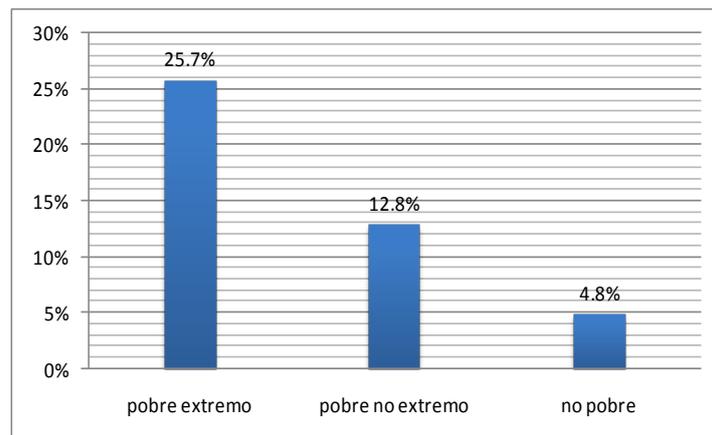
Cuadro N° 5: Consolidado de daños por departamentos 2003 - 2009

Departamento	Fallecidos	Heridos	Damnif.	Afectados	Viviendas Afectadas	Viviendas Destruídas	Has Cultivo Destruído
AMAZONAS	148	68	14 182	79 451	8 277	2 852	2 453
ANCASH	47	37	7 593	343 926	2 710	641	395
APURIMAC	54	55	14 691	1 699 347	9 401	2 341	11 785
AREQUIPA	8	58	5 145	290 475	36 161	524	5 678
AYACUCHO	30	119	11 489	341 355	13 490	2 418	5730
CAJAMARCA	56	195	17 390	193 458	13 109	3 619	13 826
CALLAO	18	20	1 606	1 062	279	353	0
CUSCO	52	88	22 285	444 774	6 704	2771	1 585
HUANCAVELICA	24	44	50 395	351 882	8 310	3 107	2 195
HUÁNUCO	50	211	17 863	549 090	5 582	2 732	7 307
ICA	536	2195	378 760	159 380	73 818	77 672	44
JUNIN	36	146	11 523	52 921	6 072	2 323	1 250
LA LIBERTAD	26	18	3 216	27 403	2 411	698	1 715
LAMBAYEQUE	8	3	9 837	172 025	19 652	2 372	4654
LIMA	144	284	66 173	53 294	9 684	13 576	13
LORETO	39	266	23 630	378 308	64 867	4 193	10 213
MADRE DE DIOS	24	39	7 434	35 556	5128	1 459	4 798
MOQUEGUA	11	14	17 359	136 757	15 571	8 59	183
PASCO	22	44	3 289	58 746	1 081	5 71	1 509
PIURA	22	54	29 366	517 678	60 521	7 094	31 373
PUNO	57	60	50 772	562 860	12 978	6 809	18 849
SAN MARTIN	34	86	29 289	114 889	21 121	6 199	5 588
TACNA	4	11	1 018	83 531	2 907	52	9 105
TUMBES	18	112	15 082	341 176	25 759	444	299
UCAYALI	13	18	14 100	36 651	5 341	2 380	11 469
TOTAL	1 481	4 245	823 487	7 025 995	430 934	148 059	152 016

Fuente: INDECI

En cuanto a las características de la población afectada, en su mayoría es rural (76%), perteneciendo además a estratos de escasos recursos económicos. En el gráfico N°7 se aprecia que el 25.7% de la población en pobreza extrema ha sido afectada por desastres contra el 4.8% de los no pobres.

Gráfico N°7: Población afectada por desastres en el periodo 2004-2008 según condición



económica

Fuente: ENAHO 2004-2008
Elaborado por von Hesse, 2010

Se puede concluir entonces que el Perú es un país expuesto a múltiples peligros. La población más afectada por los desastres es aquella con mayores índices de pobreza y ubicada en la región de la sierra (en términos de números). Salta a la vista que existe una estrecha relación entre los conceptos vulnerabilidad y pobreza, sin embargo, es importante recalcar que se refieren a situaciones simultáneas aunque diferentes (ver cap.2.2.2).

Cabe mencionar que aparte de los efectos directos de los desastres, es decir las pérdidas en vidas humanas, la destrucción de fuentes de sustento, de infraestructura económica y social y los daños ambientales, también se dan efectos secundarios importantes, como los elevados costos en atención, rehabilitación y reconstrucción, menores recursos para iniciativas de desarrollo y menores posibilidades para desarrollo sostenible y reducción de la pobreza (MEF-DGPM, 2006).

Un ejemplo de medición de los impactos está en la sistematización de la información acerca del Fenómeno El Niño 1997-98, elaborado por la CAF. Según este informe, se estima un valor total de daños que alcanza los 3.500 millones de dólares, de los cuales los daños directos alcanzan un valor de 1.612 millones de dólares (46% del total) y los daños indirectos 1.888 millones (54%). Estas cifras sin embargo no consideran los daños que afectan al tejido social, los niveles de institucionalidad, ni los impactos a nivel emocional y psicológico. Estos impactos no se pueden cuantificar y expresar en términos monetarios, pero queda claro que representan pérdidas en términos de desarrollo. (MEF-DGPM, 2006)

En cuanto a los recursos para la atención, rehabilitación y reconstrucción, la ocurrencia de emergencias ha generado la necesidad de utilizar el Fondo de Contingencia que mantiene el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para este tipo de eventos. El valor promedio de uso ha sido de S/. 27 millones por año para los últimos cinco años. No obstante, en el siguiente gráfico, se observa que aunque los montos son similares para los años 2005, 2007 y 2008, el número de

emergencias difiere de manera sustancial, por lo que el valor promedio por emergencia atendida varía entre S/. 84 185 (año 2005) y S/. 290 976 soles (año 2007). Ello se debe a que en el 2007 se presentó el sismo de Pisco, que ocasionó fuertes pérdidas en un único evento de origen natural, mientras que en los años 2005 y 2008, las emergencias de origen meteorológico fueron en mayor número aunque con menor costo promedio (pérdidas recurrentes). (von Hesse et al., 2010)

Gráfico N° 8: Recursos del Fondo de Contingencia del MEF utilizados para atención de emergencias



Fuente: SINPAD

Elaborado por von Hesse, 2010

Como se puede apreciar, las pérdidas en el Perú a causa de emergencias son altas. Los efectos económicos de los desastres constituyen un real obstáculo para el desarrollo del país. En los últimos años los impactos de los desastres han afectado negativamente a los objetivos de crecimiento económico, competitividad, equidad y desarrollo humano en el país. De acuerdo con el estudio de los sitios críticos por desastres naturales, elaborado por el Banco Mundial, el Perú ocupa el puesto 20 de los países con mayor riesgo económico en el mundo por encontrarse expuesto a múltiples amenazas.

Otro estudio del Banco Interamericano de Desarrollo señala que el país tiene un valor expuesto de infraestructura de más de US\$ 400.000 millones, en un escenario de evento extremo de baja probabilidad y altas consecuencias, considerando el sismo como evento máximo probable. Asimismo los resultados del estudio indican que el sector público peruano no tendría la capacidad financiera para cubrir las pérdidas de sismos como por ejemplo el ocurrido en Haití en 2010 (BID, 2010).

Dada esta situación de alta exposición y vulnerabilidad del Perú es evidente la necesidad y urgencia que el país encare un proceso integral de fortalecimiento de la gestión del riesgo –a todos los niveles– que le permita enfrentar adecuadamente los peligros que comprometen su desarrollo económico y humano.

3.2 El escenario internacional – “Marco de Acción de Hyogo”

Los impactos sociales, económicos y ambientales generados por la ocurrencia de desastres de gran magnitud y desastres recurrentes también es una preocupación mundial. Para poder hacerse una idea de la magnitud del tema, aquí algunas cifras: entre los años 1975 y 2008 se han registrado 8866 desastres que originaron la muerte de más 2.2 millones de personas (EIRD, 2009a). De dicho número de desastres, 23 fueron catalogados como megadesastres (16 de ellos de origen meteorológico) y ocasionaron el 78.2% del total de víctimas fatales, mientras que en términos económicos, ocasionaron pérdidas por más de 10 000 millones de dólares. (von Hesse et al., 2010)

El permanente incremento de las poblaciones, especialmente las pobres, el acelerado cambio climático que está modificando la previsibilidad, intensidad y distribución geográfica de las amenazas meteorológicas (EIRD, 2009a; EIRD, 2008) siendo materia de estudios científicos y preocupación mundial; la innovación tecnológica con nocivos efectos colaterales y la pobreza misma que obliga a vivir en condiciones riesgosas, generan cada vez más desordenes en los procesos de desarrollo de los países con cada vez peores consecuencias para las poblaciones marginadas.

El problema consiste en que el ser humano se expone constantemente al peligro potencial de los fenómenos, sin la adecuada prevención y debida preparación. Por lo mismo la reducción de riesgos de desastres es un tema permanente de preocupación y tratamiento en la discusión internacional por ser un factor decisivo para el desarrollo sostenible (Podestá, 2006).

Esta preocupación se evidencia en el establecimiento de eventos referidos a la reducción del riesgo de desastres, como la *Estrategia de Yokohama* para un mundo más seguro (1994) en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Al tema también se le ha brindado atención en la *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación* en los países afectados por la sequía o la desertificación (1994), el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (1992) y la *Declaración del Milenio* (2000), entre otras (Podestá, 2006). En base de estas experiencias previas, las Naciones Unidas establecieron la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)*, una plataforma mundial dirigida a ayudar a todas las comunidades a resistir los efectos de los desastres naturales y pasar de la protección en contra de los riesgos a la gestión de los mismos mediante la integración de la prevención de los riesgos al desarrollo sostenible (UNEP, 2010); a fin de evitar que los efectos de los desastres ahonden las diferencias en el nivel de desarrollo, ingresos y calidad de vida (coeficiente GINI entre otros indicadores) entre las diferentes regiones del país. La EIRD tiene el mandato de promover la toma de conciencia y el compromiso público, ampliar las redes y alianzas y mejorar el conocimiento sobre las causas de los desastres y las opciones para reducir los riesgos.

La *Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD)*, llevada a cabo en Kobe, Japón, en enero de 2005, constituye un hito histórico, dados los compromisos mundiales asumidos en el *Marco de Acción de Hyogo para el 2005 – 2015 (MAH) - Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. En este documento se vuelve a aclarar que el riesgo de desastre surge cuando las amenazas/ peligros interactúan con factores de vulnerabilidad físicos, sociales, económicos y ambientales. Se invoca a incrementar los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre, integrándola sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza. Se señala que el desarrollo sostenible, la reducción de pobreza, el buen gobierno y la reducción de los riesgos de desastre son objetivos que se refuerzan mutuamente. (EIRD, 2006)

Al declarar que la reducción del riesgo de desastres forma parte integral del desarrollo sostenible, se propuso un ambicioso programa para lograr en un período de 10 años *“la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”*. Al respecto, en el MAH se establecen cinco prioridades de acción (EIRD, 2006):

1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel (nacional, regional, local).
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Cada una de estas prioridades incluye un conjunto de acciones específicas, que son básicas para el logro del objetivo propuesto.

En este contexto, el MAH se convierte en un lineamiento internacional que enmarca el trabajo de la gestión del riesgo en la región y en el Perú.

A nivel de los países andinos existe la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres – EAPAD y su Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres – PEAPAD. Estos instrumentos de gestión constituyen los primeros y muy importantes pasos para la seguridad y desarrollo sostenible de la subregión; su efectividad depende del compromiso político asumido en los niveles más altos y por todos los actores responsables de definir y ejecutar actividades para reducir la vulnerabilidad de su país.

3.3 La evolución de la gestión del riesgo de desastres en el Perú

3.3.1 Del SINADECI hasta el SINAGERD

En el Perú, tal como establece la Constitución Política en su primer artículo, la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. El Estado tiene por lo tanto la responsabilidad de garantizar a toda su población el derecho a la vida, la salud, la integridad física y el desarrollo pleno del individuo como ser social. Para poder cumplir con esta tarea el Estado cuenta con una serie de estructuras y mecanismos.

En cuanto a la gestión del riesgo de desastres, la institución encargada en el Perú hasta hace poco fue el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, organismo central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI. Le antecedía el Sistema de Defensa Civil – SIDECI¹², que fue creado como parte integrante de la Defensa Nacional el 28 de marzo del 1972 mediante el Decreto Ley N° 19338. Tiene como objetivo “*proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada y asegurando su rehabilitación en casos de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su origen.*” (DL 19338, Art. 1)

Para entender mejor la estructura institucional del SINADECI así como el enfoque de gestión del riesgo que manejaba antes de ser reemplazado en mayo 2011 por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, a continuación una breve mirada a los antecedentes del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú.

Según la mayoría de los expertos, el primer antecedente de un sistema encargado de la atención de los desastres en el Perú es la *Ley General de la Nación para Tiempos de Guerra* (Franco & Zilbert, 1996) dedicada a la “Organización Defensiva del Territorio”. Esta norma se promulga en **1933**, un año después de un conflicto fronterizo que tuvo el Perú con Colombia. Se le considera antecedente de la Defensa Civil porque propone disminuir los daños, una vez ocurrido el ataque bélico, a través de *ayuda inmediata* y una *población preparada y organizada*. Su foco está en la organización y dirección de la situación de emergencia.

Luego, en **1940**, después del terremoto en Lima, se prohíbe por ley la construcción con adobe y quincha. Aunque la ley fuera muy cuestionada, cabe destacar su introducción en la temática de la prevención. Cabe resaltar en este contexto que la prevención se encuentra en otro campo de realidad que la emergencia sin conexión entre sí a nivel institucional.

En **1942** se crea la *Defensa Pasiva Nacional* y la *Comisión Nacional de Defensa Pasiva* que constituye el primer antecedente orgánico asimilable a los organismos que más tarde surgirían como *especializados* para coordinar o atender las

¹² En 1991 se realizó el cambio a Sistema *Nacional* de Defensa Civil, ver más adelante en este capítulo. El objetivo del sistema sin embargo se mantuvo.

emergencias de otro tipo que no sean resultantes de situaciones bélicas; en este momento sin embargo las emergencias a las que se referían eran por agresiones militares externas. Por el otro lado nace la *Comisión Nacional de Lagunas* que surge luego del aluvión de Ranrahirca (1941) y constituye una de las primeras organizaciones que responde propiamente a desastres no bélicos (Franco & Zilbert, 1996).

En los **años 50 y 60** una fuerte migración del interior del país a las capitales costeras, especialmente Lima, lleva a un proceso acelerado de urbanización en las ciudades donde se comienzan a ocupar zonas vulnerables. A este proceso el Estado responde con la creación de algunos organismos como la *Junta Nacional de Vivienda* y el *Instituto Nacional de la Planificación* (1962) que, interviniendo en el campo del saneamiento urbano, desarrollan acciones de prevención de desastres. Estas instituciones sin embargo no comunican con las que se encargan a atender emergencias, es decir operan completamente por separado.

En **1961** nace el *Comité de Defensa contra siniestros públicos*. Es el primer organismo dedicado explícitamente a atender emergencias por desastres causados por fenómenos naturales extremos: “terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros”. Es un comité permanente que ejecuta medidas preparativas, es decir medidas para estar preparados para el caso que ocurra una emergencia, y de rehabilitación. Estuvo presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra; su esquema de dirección central se parece bastante al del Sistema Nacional de Defensa Civil que nace en 1972.

En **1963**, en el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry, se crea el *Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER)*, como una Cuenta Especial del Presupuesto General de la República. Su Consejo Directivo está presidido ya no por los militares sino por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El énfasis de ASER está en la emergencia y en la rehabilitación, a la que se le llama rehabilitación “económica”; la prevención no juega ningún rol. Un año después de la creación de ASER desaparece el Comité de Defensa contra Siniestros Públicos. En el terremoto de Huaraz¹³, que se produjo en 1970 durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, ASER sin embargo demuestra ser insuficiente para atender emergencias por catástrofes de esta magnitud. Al noveno día de ocurrido el sismo da paso al recién creado *Comité Nacional de Emergencia – CNE* encargado de afrontar la situación para conseguir mejores resultados (Franco & Zilbert, 1996).

En base de esta experiencia, **1972** finalmente nace el *Sistema de Defensa Civil (SIDECI, luego SINADECI)*, cuyo modelo se orienta fuertemente a la experiencia de respuesta inmediata del Gobierno Militar al desastre que se originó dos años antes. Se trata de un organismo permanente y por su carácter multisectorial y sus funciones técnicas y normativas, puede entenderse como el mayor esfuerzo de integración producido en el país en relación al conjunto de componentes

¹³ El sismo es considerado uno de los más catastróficos en la historia del país, dejando un balance de 70.000 muertos, 150.000 heridos y daños calculados en 500 millones de dólares de esta época.

involucrados en el campo de los desastres. Creado en un gobierno militar, el SIDECI tiene una estructura jerarquizada y fundamentalmente gubernamental y es dirigido por las Fuerzas Armadas. Nace como un organismo descentralizado, con competencias sin embargo solamente ejecutivas a nivel regional, departamental, provincial y distrital (no de planificación).

Como parte integrante de la Defensa Nacional la finalidad del SIDECI es “*proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen*” (D.L. 19338, Art. 1): Este propósito sigue vigente en la actualidad.

El foco de la intervención del SIDECI está – al igual que de los sistemas precursores – en los daños producidos por los desastres y no en las causas que los generan; la “prevención” se entiende en este contexto más en el sentido de preparación o preparativos para la atención a la emergencia.

Al terminar el período militar en que nació el Sistema, es decir al regresar el gobierno y el Estado a manos de los civiles (1980), se produjeron una serie de cambios importantes en la realidad política, económica y social del Perú. Así p. ej. se comenzó a revertir el proceso de estatización y la sociedad civil volvió a tomar nuevamente consistencia frente a la sociedad política. A consecuencia de estos cambios, las estructuras jerárquicas y militarizadas del SIDECI se quedaron sin sustento y sin contexto. El carácter multisectorial se convierte en un problema porque – finalizado el régimen militar – los ministerios y las autoridades políticas no estaban dispuestos a someterse a la autoridad militar. Y la sociedad civil ni siquiera estaba considerada en el SIDECI; tan solo en su rol de objeto que debe ser *protegido*. El Sistema por lo tanto se convirtió en un organismo disfuncional, no adecuado a la realidad de aquel momento y además, sin recursos ni estructuras adecuados para cumplir su tarea.

En el año 1987, bajo el régimen de Alan García, se da finalmente la reforma necesaria del Sistema de Defensa Civil. Las modificaciones más importantes son la inclusión de niveles no gubernamentales del Estado, como los alcaldes y gobiernos locales, la creación y entrega de los Comités Regionales a los gobiernos regionales y regiones políticas; fortaleciendo de esta forma la descentralización del sistema. En cuanto al carácter multisectorial, a través de la disposición de crear Oficinas de Defensa Civil en las principales instituciones públicas y privadas del país, se hace obligatorio el cumplimiento de la función de Defensa Civil en los distintos niveles territoriales de todos los sectores, en los gobiernos locales y en el conjunto de las instituciones del país. (Franco & Zilbert, 1996). En el marco de esta reforma, el Comité Nacional y su Secretaría Ejecutiva son reemplazados por el *Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI* –definido como el “*Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil*” (DL 422, Art. 5). El artículo fue modificado en 1991 mediante el DL 735, al texto actual: “*...encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades.*” No hay cambios sin

embargo en el funcionamiento centralista y jerárquico del Sistema ni en su adscripción a las Fuerzas Armadas y el sector Defensa; tampoco en cuanto a su inequívoca orientación hacia la atención de emergencias.

Las reformas de 1987, consideradas positivas en el contexto de su desarrollo, no se llegaron a implementar en la Defensa Civil. En **1991**, bajo el régimen de Fujimori, se realizan otra vez modificaciones a la estructura del SIDECI, volviendo un poco a la anterior. Se le dan al INDECI facultades de intervenir directamente en las regiones, restringiendo la autonomía y las competencias a nivel local; se acentúa el orden jerárquico y centralista del sistema y los rasgos del verticalismo. Se le agrega la palabra “Nacional” en la denominación del Sistema (ahora: *Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI*), cambio que enfatiza su carácter centralizador, integrador y globalizador (Franco & Zilbert, 1996).

Al mismo tiempo aparecen los nuevos temas, como el de la prevención y el medio ambiente, que consolidan la presencia del INDECI en el campo de los desastres. Los argumentos de más peso para justificar el conjunto de las modificaciones parecen ser “la necesidad de promover la implementación real del Sistema y el tipo de organización y recursos que la Defensa Civil requiere para responder de forma inmediata a posibles emergencias...” (Franco & Zilbert, 1996). Vale aclarar en este contexto que la gestión de los desastres, responsabilidad que se trasladó en 1987 al nivel regional, nunca llegó a implementarse, justo por cambiar la ley antes que se pudieran producir resultados.

Siendo el Sistema Nacional de Defensa Civil multisectorial, con una cierta apertura hacia los estratos más bajos del Estado, intenta integrar a todos en un mismo Sistema; dándole la dirección al actor más importante en caso de emergencias: las Fuerzas Armadas. Como se puede apreciar, la tradicional orientación a la emergencia así como la organización y práctica de su jerarquía según el modelo militar no han cambiado.

En cuanto a la discusión sobre las diferentes dimensiones del campo de los desastres, se concuerda en cinco etapas: prevención, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción. La experiencia peruana de 1970 (terremoto de Huaraz) consta de una división de las tareas de atención a la emergencia y la rehabilitación y reconstrucción. Luego, sin embargo, se propuso que los mismos organismos para la emergencia deben adaptarse a las necesidades de la reconstrucción. La Ley de 1972 ni las posteriores aclararon suficientemente este aspecto. El esfuerzo que el Sistema hizo luego para incorporar la prevención a sus acciones aún sufre el peso de esta falta (Franco & Zilbert, 1996).

En la época de los **2000**, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se impulsó de nuevo y con fuerza el proceso de descentralización. Esto también repercutió en la estructura de la Defensa Civil, en la que se fortalecen nuevamente los comités descentralizados. El punto débil consiste en el proceso no suficientemente efectivo de transferencia de funciones y de recursos en el marco de la descentralización.

En el siguiente período de gobierno, el segundo de Alan García (2006 a 2010), se continuó con la promoción de la descentralización. También en la Defensa Civil, con su estructura jerárquica, se comenzaron a transferir progresivamente responsabilidades a los comités regionales, provinciales y distritales, quedando el INDECI a nivel central como órgano supervisor y coordinador.

Concluyendo esta reseña histórica sobre la creación y evolución del SINADECI, se pueden rescatar algunos elementos que aportan a esta investigación en el sentido que dan luces sobre las causas del por qué el enfoque de gestión del riesgo de desastres implementado en el país es tan poco efectivo. Una primera causa se encuentra en la fuerte vinculación del SINADECI con las Fuerzas Armadas. La estructura del SINADECI la hace intervencionista y poco participativa¹⁴, lo cual dificulta una real cooperación multisectorial y un trabajo efectivo con la sociedad civil.

Una segunda causa es la orientación del SINADECI a la emergencia, dejando de lado el componente prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo de desastres. Así se implementan acciones de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia más no se preocupa por evitar o reducir riesgos de desastres, es decir, no se ataca el problema desde la raíz. La separación entre la prevención de desastres y la atención a emergencias es una constante en toda la historia del SINADECI, desde su creación.

Otra causa es que el enfoque que ha manejado el SINADECI es fiscalista, es decir centrado en obras, sin tomar en cuenta la importancia de la dimensión cultural, las percepciones y el comportamiento de las personas (Ferradas, 2012). En este sentido el SINADECI ha trabajado poco en fortalecer capacidades personales e institucionales en materia de gestión del riesgo.

Como otras debilidades del SINADECI se pueden señalar la inconstancia en la dirección del INDECI. El hecho que el jefe es cambiado cada dos años dificulta una adecuada gestión, impidiendo que puedan fluir las relaciones con la sociedad civil y que la institución viva estabilidad y sea más permeable (Franco & Zilbert, 1996).

La discrepancia entre la reglamentación y la ejecución en el sentido de una ineficiencia operativa de los componentes del Sistema, representa otra debilidad del SINADECI. En un análisis crítico sobre el INDECI de 1991, los propios directivos del INDECI revelan que "...ni siquiera el 50% de los componentes del Sistema se encuentran operativos, y es probable que ni siquiera instalados" (Franco & Zilbert, 1996).

Otra debilidad es de naturaleza conceptual. En los últimos años, en los foros internacionales de concedores del tema, se avanzó hacia un cambio de enfoque de la gestión de desastres hacia la gestión del riesgo. Y la EIRD insta a los países que forman parte de las Naciones Unidas, a modernizar y armonizar sus legislaciones existentes de acuerdo con los nuevos avances conceptuales de la

¹⁴ Se entiende la participación ciudadana como la organización de la población para prepararse antes de la ocurrencia de un desastre

gestión del riesgo. El SINADECI realizó algunos esfuerzos para adaptarse a este cambio, en la práctica sin embargo siguió gestionando los desastres.

Un estudio de la Contraloría de la República realizado en 2008 analizó la normatividad existente respecto a la gestión del riesgo de desastres en el país y recomendó promover una revisión del marco legal del SINADECI, dándole un enfoque más amplio que el de la Defensa Civil. (Proyecto de Ley, 2010). Un análisis realizado por el BID llega a la conclusión que el marco de gestión actual está basado en una legislación obsoleta.

Debido a esto y a fin de cumplir los compromisos internacionales con la EIRD y el Marco de Acción de Hyogo (MAH), se dispuso crear un nuevo organismo. El 8 de febrero 2011 se crea oficialmente el *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*, que define la gestión del riesgo de Desastres como “*un proceso social, cuyo fin es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como una adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre.*” (Ley N° 29664, Art. 3). El énfasis está en reducir vulnerabilidades, porque se sabe que “los desastres no son naturales”.

La finalidad del SINAGERD es identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre. Su aplicación es obligatoria para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como para el sector privado y la ciudadanía en general. (Ley N° 29664, Art. 6)

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se establece sobre la base de tres componentes: la gestión prospectiva, la gestión correctiva y la gestión reactiva (ver cap. 2.2.3); las actividades se implementan con un enfoque de procesos. Estos componentes y procesos se incluyen en los procesos institucionales de todas las entidades públicas del país. Algunos lineamientos novedosos son que la gestión del riesgo de desastres debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de las entidades, la designación de recursos a esta materia, la generación de una cultura de prevención, entre otros.

El ente rector del SINAGERD es la Presidencia del Consejo de Ministros y se cuenta con un Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como órgano de máximo nivel de decisión y coordinación. La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es ejecutada a través de dos organismos públicos ejecutores: el *Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)*, que se constituye del antiguo Programa PREVEN; y el *Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)* que se encarga de la parte de preparación, respuesta y rehabilitación. Los responsables de desarrollar las acciones de la gestión del riesgo de desastres son los gobiernos regionales y gobiernos locales, siempre de acuerdo al principio de subsidiaridad. (Ley N° 29664, Art. 5)

El reglamento a esta Ley se aprobó el 26 de mayo 2011 y establece como mecanismos de trabajo los Grupos de Trabajo para la gestión del riesgo de desastres y las plataformas de Defensa Civil para la gestión reactiva. Además establece la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, sus procesos y los instrumentos del Sistema Nacional.

Actualmente se está en pleno proceso de implementación de la nueva legislación. En octubre 2012 se aprobó el reglamento de Organización y Funciones (ROF) del CENEPRED (D.S. N° 104-2012-PCM); así como los lineamientos para la constitución y funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno. Los Grupos de Trabajo se crean como espacios internos de articulación para la formulación de normas y planes, evaluación y organización de los procesos de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su competencia. Son integrados por funcionarios de los niveles directivos y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad (R.M. N° 276-2012-PCM, Art. VI).

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que constituye la base para el trabajo en el tema a todo nivel, se encuentra en etapa de revisión.

Qué tan incorporado se encuentra el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en la gestión local y cuál es el avance en la implementación de la nueva ley a nivel distrital son dudas que fueron investigadas en el marco de este trabajo.

3.3.2 Dificultades y esfuerzos hacia una gestión integral de gestión del riesgo de desastres

Las dificultades que han existido desde siempre para gestionar los riesgos de desastres en el país están vinculadas a la falta de voluntad política en todos los niveles de gobierno, que va de la mano con pocos recursos humanos y financieros para este tema. Otro factor es la débil cultura de prevención existente en todo el país; por eso la sociedad civil no presiona suficientemente a sus autoridades para que este tema sea tomado en cuenta.

La gestión del riesgo de desastres, por ser un trabajo invisible, resulta siendo poco rentable políticamente. Lo que sí llama la atención son los desastres cuando ocurren. Sin embargo, para estar preparados para la respuesta, las mismas limitaciones - poco presupuesto, poca prioridad del tema – dificultan el buen manejo del desastre desde la evaluación de daños y necesidades pasando por la coordinación y la logística en la respuesta. El sismo en Pisco del 2007 que coincidió con una serie de fenómenos climatológicos en todo el territorio peruano – lluvias, heladas, inundaciones en la sierra y friaje en la selva - demostró claramente la necesidad de actualizar la estrategia de preparación para la respuesta a contextos multi-amenaza (INDECI, 2005).

En los últimos años ha incrementado la atención y preocupación general por el tema de los riesgos y los desastres. Se exige que el tema sea abordado de una manera más eficaz, apuntando más a procesos de prevención y preparación. En

este contexto, el Perú comenzó a desarrollar mecanismos para actuar sobre la causa del riesgo y los desastres.

En 2004 el Ministerio de Economía y Finanzas inició un proceso de elaboración de instrumentos conceptuales y metodológicos sobre la gestión del riesgo en los proyectos de inversión pública. En 2007 se incorporó el enfoque en la elaboración de estudios de preinversión y evaluación de los proyectos (Proyecto de Ley, 2010). Además se han desarrollado metodologías para evaluar la rentabilidad social de las medidas de reducción del riesgo. Con ello se cuenta con importantes bases formales para implementar el enfoque de la gestión del riesgo en el país. El reto ahora consiste en que la esfera política opte por emplear este marco formal.

La preocupación por los efectos de amenazas naturales, llevó al Gobierno a realizar algunos esfuerzos ad hoc y dispersos para llenar vacíos normativos y de gestión, como la creación del Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Fenómeno de El Niño –PREVEN en 2006 o el Fondo de Reconstrucción del Sur -FORSUR en 2007. Estas acciones, sin embargo, contribuyeron a una mayor confusión y agravaron el problema de indefinición y superposición de roles y funciones existente con instancias nacionales y sub-nacionales.” (BID, 2010).

A fin de fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país el Estado peruano está implementando una serie de préstamos programáticos del BID destinados a apoyar los esfuerzos del país para reducir su vulnerabilidad ante riesgos de desastres y para mejorar su capacidad de respuesta ante catástrofes. La primera operación en 2010 apoyó en el proceso de reforma normativa institucional y de política pública en las áreas de identificación del riesgo, reducción de la vulnerabilidad, manejo de desastres y gestión financiera del riesgo de desastres.

La segunda operación, el “*Programa de Reducción de Vulnerabilidad Frente a Desastres*” (2011), que asciende a US\$ 25 millones, apoyó en la aprobación y reglamentación de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). En el marco de este programa se creó a través de un Decreto de Urgencia del Ministerio de Economía y Finanzas, el “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” en el Marco del Presupuesto por Resultados. Mediante esta herramienta se asignan recursos a la implementación de intervenciones eficaces y articuladas orientadas a reducir la vulnerabilidad de las localidades.

Otro avance representa la incorporación de una meta ligada a la gestión del riesgo de desastres en el *Programa de Modernización Municipal*, un programa del Ministerio de Economía y Finanzas de transferencias condicionadas a metas, en 2011. Ahora todas las municipalidades deben tener identificadas las zonas más vulnerables de sus localidades y además desarrollar un plan de asistencia técnica.

También en el marco del *Programa de Gestión Territorial* del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se desarrollan acciones para que los instrumentos de gestión de ciudades y localidades del país incorporen el

componente de riesgo en la ocupación del territorio y sus mecanismos de control como parte esencial del desarrollo.

En cuanto a la incorporación del enfoque de gestión del riesgo en procesos de planificación se registran algunos avances, aunque deben ser ampliados. Al analizar las lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en procesos de planificación e inversión para el desarrollo se arribó a los siguientes hallazgos (MEF, Gobierno Regional Piura, EIRD/ UNISDR, GIZ, 2011):

- El riesgo es un proceso dinámico con escenarios cambiantes, y la gestión del riesgo no solo tiene que ver con fenómenos físicos sino con la capacidad y las costumbres de una sociedad de aprovechar los recursos naturales, materiales, financieros y/o culturales en un territorio. Por lo tanto, el punto de partida para aplicar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático no son los eventos extremos sino la vida cotidiana.
- Para promover el desarrollo sostenible, es preciso contar con normas nacionales que incorporen los temas de cambio climático, gestión del riesgo y gestión ambiental en los presupuestos y políticas públicas de un país. Esta normativa debería reflejarse de la misma manera en los niveles regional y local, por lo que la descentralización política constituye un factor primordial.
- Falta fortalecer los instrumentos de gestión relacionados con la aplicación de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, como por ejemplo: planes de desarrollo en los diferentes niveles, planes de gestión integrada del territorio, presupuestos participativos y guías para el diseño de proyectos de inversión pública.
- Para incorporar la gestión del riesgo en los proyectos de inversión pública no se requieren estudios adicionales, sino un análisis transversal de amenazas y vulnerabilidades, incorporado a lo largo del estudio de preinversión y en el marco de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. En un análisis de costo-beneficio se evalúa la utilidad de la integración de medidas de reducción del riesgo en la planificación y ejecución del proyecto.
- Para el diseño y la aplicación de medidas de gestión del riesgo se requiere de asistencia técnica especializada y medidas de desarrollo de capacidades durante todo el proceso.
- Se considera de suma importancia la constante coordinación interinstitucional y el aprovechamiento de redes formales e informales asociados al tema.

3.3.3 Estado de arte de la institucionalización del enfoque de gestión del riesgo en el Perú

La pregunta de investigación que orientó este trabajo fue identificar algunos factores que limitan una aplicación efectiva de la política de gestión del riesgo, con especial atención en el nivel de institucionalización del enfoque a nivel local.

Al respecto todavía no se ha realizado mucha investigación en el Perú. En cuanto al ámbito de la prevención y reducción de desastres, la Organización Panamericana de Salud en su revista “Desastres” constata que lo que se quiere lograr es introducir el factor de vulnerabilidad en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles. Los actores en este campo incluyen entidades financieras y gubernamentales, como bancos, el sector seguros y ministerios y el dialogo sobre este tema se mantiene con políticos, planificadores, ingenieros, etc. (OPS, 1999).

En relación al tema de la institucionalización de la gestión del riesgo en los sectores y diferentes niveles administrativos del Estado peruano, en el 2010 se elaboró un estudio de línea de base de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre y su incorporación en la Planificación del desarrollo, encargado por el PREVEN. Este estudio partió de la premisa que la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre se construye en base a normas y organizaciones, a partir de un enfoque o discurso al cual le corresponde una estructura para hacerlo operativo. Señala que en el caso de la gestión del riesgo, la estructura debe ser capaz de asumir el enfoque de ordenamiento territorial (ver también cap. 2.2.2) como una de las estrategias fundamentales en la planificación del desarrollo descentralizado (Torres 2010).

Siendo los gobiernos regionales los responsables de implementar las políticas nacionales del Estado peruano, el estudio consideró pertinente examinar la situación de este momento del proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres a partir de su presencia en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, su principal y más poderoso instrumento de gestión.

A continuación se detallarán algunos resultados del estudio (Torres 2010):

- En los últimos años se elaboraron marcos conceptuales, propuestas de implementación, agendas de trabajo y metodologías de aplicación del enfoque de gestión integral del riesgo de desastres, gracias a los esfuerzos de una serie de entidades públicas y privadas del nivel nacional e internacional. Pero, a pesar del abundante conocimiento generado y el proceso de cambio iniciado, no se logró ninguna transformación. Aunque hay vasta aceptación de la nueva propuesta, a falta de la construcción de modelos regionales que integren los principios y métodos del enfoque tomando en cuenta las condiciones específicas de cada territorio, el grado de implementación es más bien pobre.
- Se realizó un análisis sobre el nivel de incorporación del enfoque de gestión del riesgo en los lineamientos de políticas, prioridades y objetivos estratégicos de los Planes Regionales de Desarrollo Concertado de todos los Gobiernos Regionales del país; e igualmente en las funciones y planes

estratégicos institucionales de los diferentes sectores. Los resultados demuestran que el enfoque de gestión del riesgo no está incorporado explícitamente en los documentos de gestión mencionados. En la mayoría de los casos ni siquiera figura el término; y en aquellos donde sí hay una mención, no se encuentra integrado como tema transversal en la planificación del desarrollo, sino asignado por lo general a la Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Al momento de elaborar el estudio, el único gobierno regional que asumía la gestión del riesgo de desastres como tema transversal en la implementación de sus políticas de planificación de desarrollo fue el de Piura. Después, en noviembre 2010, culminó la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado de Cusco al 2021, que también incorpora de manera transversal el enfoque de gestión del riesgo de desastres, contando además con un objetivo estratégico relacionado con la reducción del riesgo de desastres. Algunos avances con respecto a la incorporación de la gestión del riesgo, aunque todavía muy débiles, existen en los gobiernos regionales de Lambayeque, Tumbes y Arequipa. En general sin embargo, se afirma que la institucionalización del enfoque de gestión del riesgo, en términos de integración como tema transversal en la planificación de desarrollo, se encuentra en un estado incipiente; es decir, débilmente instalado en los acuerdos y pactos colectivos regionales y nacionales.
- Asimismo se constata una escasa presencia del enfoque de Ordenamiento Territorial - instrumento que organiza, armoniza y administra la ocupación y uso del espacio y base para la gestión del riesgo de desastres – en los Planes de Desarrollo. Ello pone de manifiesto una debilidad en el manejo de la información y conocimiento en el debate público acerca de la importancia de la gestión del riesgo como pensamiento político de vigilancia y control para la planificación y sostenibilidad de las inversiones públicas para el desarrollo regional.

Concluyendo, el estudio da cuenta que a pesar que el enfoque de gestión del riesgo cuenta con general aceptación en los gobiernos regionales y los actores del desarrollo en su entorno, esta voluntad – con excepción de Piura y Cusco – aún no se encuentra formalizada. No existen indicadores de institucionalización del proceso o de la implementación del enfoque en la dinámica actual del fomento de desarrollo por los gobiernos regionales.

3.4 Piura: Situación de Vulnerabilidad y la gestión del riesgo de desastres a nivel local

El departamento de Piura está situado al extremo noroeste del país. Colinda al oeste con el Océano Pacífico, al sur con el departamento de Lambayeque, con Cajamarca al este y Tumbes y Ecuador por el noroeste. Comprende una región

costera en su mayor extensión y una región montañosa menos extensa en la zona oriental del departamento.

Piura cuenta con 8 provincias y 64 distritos y una población total de 1'676,315 (censo 2007), siendo el departamento peruano más poblado después de Lima. La PEA es de 901,000 personas, de las cuales en 2009 el 95,4% se encontraban en condición de ocupados (INEI, 2009).

La fuerza laboral se concentra principalmente en el sector agricultura (40,4% en 2006), actividad de vital importancia para la región, pero donde se presentan problemas de minifundio y baja productividad. Según el informe económico y social de Piura del Banco Central de Reserva –BCR (2008), alrededor de 93% de las tierras tiene una extensión menor a 10 has (promedio de extensión de cada unidad de 2,2 has). Se trata entonces de una pequeña producción con múltiples problemas de asociatividad, de articulación al mercado y falta de asistencia técnica, entre otros. No obstante, Piura ocupa un lugar de importancia a nivel nacional en ciertos cultivos: es el mayor productor de mango y limón, el segundo en algodón, arroz y camote y el tercero en banano.

A pesar que la agricultura da trabajo de forma directa a 4 de cada 10 habitantes de la región, solo representa el 6,8% en la producción departamental. Es la industria manufacturera el sector con mayor peso en la estructura productiva departamental (22,9%), seguido por el sector comercio (13,7%) (BCR, 2008). El PBI de la región Piura fue de 6'979,464 nuevos Soles en el año 2008 con una participación de 3,6% del PBI país.

Un problema grave del territorio de Piura es que es una región altamente expuesta a fenómenos naturales extremos. Entre los años 2003 y 2008 se han producido por año entre 138 a 271 fenómenos naturales con consecuencias desastrosas, que han afectado decenas de miles de personas, así como miles de hectáreas de cultivos:

Cuadro N° 6: Ocurrencia e impactos de fenómenos naturales en departamento de Piura, 1997 - 2008

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fenómenos naturales	15	66	18	10	26	46	138	212	191	156	271	197
Viviendas afectadas	121	33729	1612	159	3812	3044	369	5810	5441	4185	1790	41763
N° Damnificados	1740	36663	4889	1130	17105	14027	2189	124576	129059	57980	21635	166609
Has cultivo afectadas	42	49134	2200	260	785	7238	7	88314	280	16726	-	3547

Fuente: INDECI - IGP

El número de fenómenos naturales ha aumentado en los últimos años, con consecuencias negativas importantes tanto en la población como en la agricultura. Este hecho constituye uno de los factores que impiden mejoras en la lucha contra

la pobreza. En efecto, en el año 2009, el departamento de Piura registró una tasa de pobreza de 39,6%, siendo mayor al promedio nacional (34,8%). En cuanto al índice de desarrollo humano (IDH), el de Piura es de 0,5014, encontrándose en el puesto 15 de las 24 regiones del territorio peruano (INEI, 2012).

Los tres distritos estudiados en el marco de este trabajo de investigación - Buenos Aires, Morropón y San Juan de Bigote – se encuentran ubicados en la provincia de Morropón, situada en la parte occidental de los Andes piuranos. La provincia se divide en diez distritos y tiene una población total aproximada de 160,000 habitantes. La PEA está conformada por 50,660 personas, de las cuales la mayor parte trabaja en actividades vinculadas a la agricultura (INEI, 2009).



Fuente: Wikipedia

Paul Suncion Cardo

El porcentaje de pobreza total de la provincia de Morropón es de 53,1%, siendo la tercera provincia más pobre de la región. (INEI, 2012b). Además es una de las provincias más expuestas a fenómenos naturales extremos. El IDH es de 0,544, con lo cual la provincia de Morropón queda en el puesto 113 de las 198 provincias del Perú.

A continuación algunas cifras (INEI, 2009 y Municipalidad Provincial de Morropón – Chulucanas, 2012) que ayudan a esbozar las características de los tres distritos investigados:

Cuadro N° 7: Características generales de las localidades estudiadas

	Buenos Aires	Morropón	San Juan de Bigote
Población total	8,753	14,421	6,965
- urbana	5,246 (60%)	9,421 (65%)	3,627 (52%)
- Rural	3,507 (40%)	5,000 (35%)	3,338 (48%)
IDH	0.5462 (puesto 512 ¹⁵)	0.5595 (puesto 321)	0.5305 (puesto 617)
Con al menos 1 NBI	68.1%	39.8%	50.4%
Tasa de analfabetismo	12%	10.2%	17.1%
Distancia de ciudad de Piura	1,5 hora	1,5 hora	3 horas
Producción	Limón, plátano, maíz, arroz	Plátano, arroz, maíz, palta	Arroz, maíz, mango, limón
Asignación de recursos del Gob. Central al local (2008)	S/. 2,605 mill S/. 298 por habitante	S/. 4,130 mill S/. 286 por habitante	S/. 2,187 mill S/. 313 por habitante

Fuente: INEI/ BCR

La provincia de Morropón es un territorio de gran variabilidad climática y centro de los mayores impactos del fenómeno El Niño. Es aquejada por un lado por inundaciones, que se dan como efecto de los desbordes de ríos debido a intensas lluvias estacionales o a causa de El Niño. Y por otro lado tiene el problema de la sequía, que genera pérdidas de cultivos, áreas sembradas, pérdida de pastos, bosques, etc.

Los distritos investigados de Morropón, Buenos Aires y San Juan de Bigote están tan azotados por las consecuencias de fenómenos climáticos extremos, que prácticamente siempre se encuentran en situación de emergencia. Como prueba empírica se adelantan en esta parte algunas declaraciones de los entrevistados:

F1 Morropón	<i>"siempre hay, quieras o no quieras. Por decir, si no tengo lluvias, tengo sequía... Si hay sequía tengo ganado que no tiene pasto (...) y tengo pozos para implementar. Si hay abundancia de agua, tengo que prepararme por si una quebrada hizo un destrozo. Tengo que prepararme para ver si la producción está en riesgo, que por exceso de lluvia no puedo hacer mis cultivos."</i>
F3 Buenos Aires	<i>"aquí pasamos todo el tiempo en emergencia. Si llueve, se lleva nuestras tierras; si no llueve, la sequía mata nuestro ganado y no tenemos como atenderlos, no tenemos pasto, no hay trabajo. Ósea para nosotros todo el tiempo es un riesgo, vivimos en riesgo constante."</i>
E1	<i>"Los tres distritos del Alto Piura han sido fuertemente impactados, principalmente por inundación. Bigote es el distrito que en el año 98 tiene una estadística que más del 90% de la población fue afectada."</i>

A continuación se presenta brevemente a los tres distritos investigados y se describe con qué personal se cuenta en los respectivos gobiernos locales para

¹⁵ De un total de alrededor de 1830 distritos en el Perú

trabajar la gestión del riesgo y si reciben o no apoyo en el tema de parte de alguna entidad de la cooperación internacional u ONG.

3.4.1 Buenos Aires

El distrito de Buenos Aires está ubicado en la costa, en la parte del centro de la provincia de Morropón, a una distancia de 85 km de la ciudad de Piura (alrededor de 1,5 hora de camino). Se encuentra a una altura de 135 metros sobre el nivel del mar.

Cuenta con una población de cerca de 9000 habitantes – 60% urbana y 40% rural –, de los cuales el 68.1% tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). El índice de desarrollo humano es de 0.546.

El clima es cálido fresco y la principal producción es de limón, plátano, maíz y arroz.

De los distritos investigados, Buenos Aires es el más pobre -medido en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas- aunque registra un mejor índice de desarrollo humano (IDH) que San Juan de Bigote y recibe en promedio por habitante más recursos que el municipio de Morropón.

Debido a que a nivel distrital no existen datos sistematizados sobre peligros y probabilidades de ocurrencia de fenómenos naturales, no se tiene mayor información empírica sobre la situación de riesgo de Buenos Aires, ni del resto de las localidades estudiadas.

a. Encargados de la gestión del riesgo en el municipio

En el gobierno local de Buenos Aires se trabaja la gestión del riesgo desde la Oficina de Defensa Civil. En ésta trabaja un Secretario Técnico, cargo asumido por el asistente de obras del área de infraestructura, y es presidida por el alcalde. El Secretario Técnico dedica, según sus propias declaraciones, alrededor del 10 al 15% de su tiempo a su trabajo de Defensa Civil.

Ambas personas fueron entrevistadas en el marco de esta investigación (el funcionario de Buenos Aires es el denominado “F3” y el alcalde “A2”).

b. Apoyo externo en gestión del riesgo

El gobierno distrital de Buenos Aires ha recibido asesoría técnica de parte de la GTZ (ahora GIZ) entre los años 2002 y 2008. Fue apoyado en los temas planificación del desarrollo y gestión del riesgo.

En la actualidad recibe ayuda en el tema de gestión del riesgo de la ONG Vínculos Solidarios de acción para el Desarrollo -VISAD.

3.4.2 Morropón

El distrito de Morropón limita por el sur con Buenos Aires y al norte con San Juan de Bigote y se encuentra ubicado a una altura de 140 metros sobre el nivel del mar. Queda a 82.3 km de la ciudad de Piura (aproximadamente 1.5 hora en carro).

Cuenta con una población de cerca de 14500 habitantes; el 65% de ellos vive en áreas urbanas. Casi el 40% tiene al menos una necesidad básica insatisfecha. El índice de desarrollo humano es de 0.559.

El clima es seco y fresco en época de verano, presentando bruscos variantes de calor en los últimos meses del año. Los principales cultivos de la zona son el plátano, el arroz, maíz y la palta.

Comparando los tres distritos, se puede concluir que Morropón es el distrito más desarrollado, ya que tiene menos pobreza (medido en necesidades básicas insatisfechas), menos analfabetismo y el mejor IDH; además es el distrito más grande y urbano de los tres.

En cuanto a la cercanía con la ciudad de Piura, Morropón se encuentra a la misma distancia de la capital que Buenos Aires.

a. Encargados de la gestión del riesgo en el municipio

Igual que en el caso anterior, la gestión del riesgo se trabaja hasta el momento desde la Oficina de Defensa Civil. Consta de un Secretario Técnico y el presidente de Defensa Civil que es el alcalde.

El colaborador que actualmente ocupa el cargo de Secretario Técnico, al momento de la entrevista llevaba recién pocos meses en el cargo. Anteriormente el cargo fue asumido por el actual asistente de la división de servicios sociales y comunales, quien del 2006 hasta fines del 2010 fue administrador de la municipalidad al 50% y 50% Secretario Técnico de Defensa Civil. En este contexto coordinó la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.

Antes del 2006 por 8 años, el actual jefe del área de Catastro fue Secretario Técnico de Defensa Civil, aparte de ocupar otro cargo a la par. Este colaborador inició todo el proceso de Ordenamiento Territorial (OT) y apoyó la elaboración de la Zonificación Económico-Ecológica (ZEE).

Para la recolección de datos de esta investigación se entrevistó a los dos ex Secretarios Técnicos de la Defensa Civil ("F1" y "F2") y al alcalde (A1).

b. Apoyo externo en gestión del riesgo

De las tres localidades estudiadas, Morropón es el distrito que más asistencia técnica ha recibido en los últimos 10 años. Del 2002 hasta 2008 la GTZ (ahora GIZ) asesoró a Morropón en los temas ZEE y OT y gestión del riesgo. El acompañamiento de la GTZ fue muy cercano, teniendo a favor la voluntad política y la continuidad del equipo técnico del municipio.

El distrito además recibió apoyo en el tema del Centro de investigación y promoción del campesinado -CIPCA.

En el momento de realizar las entrevistas, Morropón estuvo próximo a recibir asesoría en el tema de gestión del riesgo de parte de la ONG VISAD.

3.4.3 San Juan de Bigote

San Juan de Bigote es el distrito más pequeño de los tres casos estudiados. Está ubicado en la parte oriental de la provincia de Morropón a una altitud de 195 metros sobre el nivel del mar. Queda a una distancia de 3 horas de la ciudad de Piura y es accesible solo a través de una carretera afirmada.

La población está compuesta de cerca de 7000 habitantes, 52% de ella vive en el ámbito urbano y 48% en el rural. La mitad de la población tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha y el IDH es de 0.531.

El distrito cuenta con un clima cálido y suave. En cuanto a la producción, los cultivos con máxima producción son el arroz, el maíz, el limón y el mango.

San Juan de Bigote es de los tres distritos investigados, el que se encuentra más lejano de la capital, con el mayor número de población rural y la mayor tasa de analfabetismo. Y es el distrito más pequeño de los tres.

a. Encargados de la gestión del riesgo en el municipio

Igual que en las otras dos localidades se maneja aquí la gestión del riesgo desde la Oficina de Defensa Civil. El Secretario Técnico actual, sin embargo, todavía no cuenta con la preparación para asumir este cargo realmente.

La entrevista por tanto se realizó con otra persona, el Jefe de División de infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural quien recién lleva trabajando un año en el municipio de San Juan de Bigote. En su anterior actividad laboral sin embargo veía el tema de la estimación de riesgos, por lo que tiene conocimiento sobre el tema de riesgos y desastres.

En el marco de esta investigación se entrevistó a mencionado jefe de División ("F4") y al alcalde ("A3") de la localidad.

b. Apoyo externo en gestión del riesgo

El gobierno distrital de San Juan de Bigote en la actual gestión (el último año) no está recibiendo ningún apoyo técnico y tampoco se recibió el año anterior al cambio de gestión, según comentaron los entrevistados.

Entre el año 2000 y el 2008 sin embargo el municipio contó con asesoría de la GTZ en varios procesos de planificación con enfoque de gestión del riesgo: hasta el año 2004 se apoyó en la elaboración del plan de contingencia y en la actualización del Plan de Desarrollo Concertado incorporando variables de vulnerabilidad y riesgo.

Entre los años 2004 y 2008 la GTZ asesoró en la metodología para formular presupuestos participativos, donde las condiciones de vulnerabilidad y riesgo se incorporaron en los criterios de priorización de proyectos.

A pesar de los esfuerzos del cooperante, en la actualidad las capacidades instaladas en los temas asesorados son precarias. Esto se debe a que en ninguna de las últimas tres elecciones ha salido reelegido el alcalde anterior, con la consecuencia que no solo la cabeza, sino también el equipo técnico ha cambiado en cada nuevo período de gestión (falta de continuidad).



CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: ¿POR QUÉ LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES NO ES EFECTIVA?

La pregunta inicial que motivó la presente investigación es por qué no se logra reducir la vulnerabilidad de las unidades sociales a pesar que se implementa por ley el enfoque de gestión del riesgo en los tres niveles del Gobierno. Para ello se estudió detenidamente el grado de institucionalización del enfoque a nivel distrital. Se analizó además el interés político en el tema y se estudiaron las capacidades instaladas en materia de gestión del riesgo en las municipalidades distritales investigadas. Se estudiaron a fondo tres casos, es decir tres gobiernos distritales de la provincia de Morropón - Piura, seleccionados por su alta vulnerabilidad y exposición a fenómenos climáticos extremos.

El objetivo del estudio fue identificar algunos factores que estarían limitando una implementación efectiva de la gestión del riesgo en sus tres tipos de acciones – la prospectiva, correctiva y reactiva – analizando en particular el nivel de institucionalidad que tiene la gestión del riesgo en gobiernos locales seleccionados de la región de Piura, para proponer medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo a nivel local y brindar insumos en el marco de la nueva ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Para cumplir con este objetivo se estructuró el estudio en torno a cuatro preguntas de investigación (ver cap. 1.2), que facilitaron el proceso de recojo, procesamiento y análisis de la información. Los instrumentos de recojo de información seleccionados sin embargo permitieron recolectar más información que la estrictamente buscada. Data adicional pero esencial para encontrar respuestas a la pregunta central de este estudio se procesaron e integraron a los resultados del estudio.

Las respuestas a la pregunta: ¿por qué la gestión del riesgo es tan poco efectiva? se presentan desde cuatro dimensiones:

- Falta de conocimiento
- Bajo nivel de institucionalización
- No es políticamente atractivo
- Otros temas son más urgentes
- El enfoque de gestión del riesgo implementado actualmente tiene un fuerte sesgo hacia el aspecto físico- estructural

Antes de presentar los resultados de la investigación es necesario señalar que el actual proceso de transición por el cual está pasando la gestión del riesgo en el país con la reciente constitución del SINAGERD, se refleja de forma pronunciada en todos los elementos de la investigación. Comenzando con la terminología, en muchos casos los entrevistados usan los términos “gestión del riesgo”, gestión de desastres” y “Defensa Civil” indistintamente. Respecto a la institución a cargo del tema, más se conoce el SINADECI y menos al SINAGERD, por ser aun muy

joven. Los componentes de la gestión del riesgo como los maneja el SINAGERD – componente prospectivo, correctivo y reactivo – todavía no se conocen mucho. El entendimiento y énfasis aún está en la parte reactiva, de atención a emergencias, según el enfoque del SINADECI. Sin embargo ya se usan los términos prevención, reducción de vulnerabilidades, mitigación; aunque no se entienden necesariamente como fuera definido en el capítulo 2 del presente documento.

Para efectos de este trabajo no se considera necesario identificar y/o advertir sobre cada concepto interpretado de de manera diferente. Se hará la distinción solo en caso sea necesario para el entendimiento de alguna idea central. Por lo demás simplemente nos indica que la transición del enfoque de gestión de desastres (que es el que maneja el SINADECI) a la gestión del riesgo (SINAGERD) se encuentra en pleno proceso.

La información que se presenta a continuación ha sido recogida a través de entrevistas individuales a funcionarios y alcaldes de los tres gobiernos distritales, así como expertos en el tema de gestión del riesgo. Fue complementada además con data extraída de documentos, como fuente de información secundaria.

4.1 Falta de conocimiento

Un argumento presente en los tres casos es que existe poco conocimiento sobre el enfoque de la gestión del riesgo a todos los niveles: políticos, funcionarios y población.

Los hallazgos muestran que en los gobiernos distritales no se maneja un concepto integral sobre la gestión del riesgo; solo se conoce el componente reactivo. Únicamente los municipios que han recibido un intenso apoyo de entidades de la cooperación internacional u ONG en el tema, tienen un concepto más amplio de la gestión del riesgo.

En general se nota una falta completa de cultura de gestión del riesgo y de prevención en todos los niveles. La nueva ley del SINAGERD, con su énfasis en la parte prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo, pretende nivelar esta situación. Los funcionarios sin embargo todavía no saben cómo se va a implementar. Actualmente reina la inseguridad y confusión respecto a este nuevo sistema.

4.1.1 La falta general de una cultura de prevención

“No existe una cultura de prevención, ni entre las autoridades, los funcionarios ni la población”

La falta de una cultura de prevención es considerada un factor limitante para la implementación efectiva de la gestión del riesgo por varios funcionarios, alcaldes

y un experto (6 menciones en total). Por la cantidad de personas y frecuencia que se tocó este aspecto –sin que haya sido buscado explícitamente – se trata de un factor explicativo importante en este contexto.

Según los entrevistados, la falta de cultura de prevención se encuentra arraigada tanto en la población como a nivel de los funcionarios y autoridades.

Alcaldes y funcionarios señalan que a nivel de la población se encuentra poca visión en cuanto al componente prospectivo de la gestión del riesgo, lo cual puede ser corroborado por un estudio cualitativo sobre la participación y actitudes de la población como factores de influencia sobre una gestión del riesgo eficiente en el Perú, realizado en las provincias de Morropón, Pisco y Camaná (Bruer, 2012)¹⁶.

Un alcalde menciona que tampoco existe consciencia y disposición de parte de la población de respetar medidas correctivas, señalando que es imposible reubicar viviendas situadas en zonas de alta vulnerabilidad. Para cambiar esta mentalidad generalizada, uno de los funcionarios entrevistados de Morropón propone trabajar con niños, para inculcarles desde el colegio la importancia de prever y gestionar los riesgos. Según su opinión, un secretario técnico de Defensa Civil debería salir a los centros educativos y apoyar en la formación de los niños, en vez de estar sentado frente a un escritorio en el municipio.

A continuación algunos fragmentos de las declaraciones dadas por los entrevistados que refuerzan lo señalado:

F4	<i>"La población recurre a la municipalidad cuando se desencadena el peligro. (...) Falta una visión de prevención"</i>
A1	<i>"La población casi no tiene cultura de prevención. (...) Aquí hace aproximadamente seis años tuvimos la oportunidad de gestionar el plan de ordenamiento territorial. Es un instrumento que nos orientaba a construir en zonas seguras para que los escasos recursos de la municipalidad no se pierdan. Pero la gente muchas veces no entiende, no logra entender que donde está ya definido de que es una zona de riesgo no debe construirse, pero ellos insisten e insisten... Y construyen viviendas donde se les dijo que no deberían construir; y dicen que pesa más la necesidad de tener una vivienda aunque después lógicamente se venga todo abajo por esta falta de cultura de prevención. "</i>
A2	<i>"es difícil la reubicación, la gente es reacia, tenemos que dejarla ahí, si... Lo que nos obliga la gente es de mejorar y proteger sus viviendas... De salir y ubicarlas en otro lugar es difícil.</i>
F1	<i>"Ya nosotros como adultos es difícil de cambiar. (...) Yo siempre he dicho, el secretario técnico de defensa civil no debe estar en el escritorio, o sea no solamente viendo cuando sucede el desastre o aprendiéndome las leyes... Sino ir a los centros educativos, a los iniciales donde están los niños en</i>

¹⁶ En él se constata que la población ve a la naturaleza como un sujeto con propia voluntad de acción arbitraria e impredecible, a la cual hay que someterse. Para tomar medidas preventivas la población dice no tener los recursos ni los conocimientos. Según su parecer, el "poder sobrehumano de la naturaleza" solo puede ser afrontado por un „poder sobrehumano" que vendría a ser el Estado.

	<i>formación, porque ellos lo van a aprender. Si comenzamos una acción de esa naturaleza, te apuesto que en diez o quince años transformamos la mentalidad de la gente.”</i>
--	--

En cuanto a las autoridades y funcionarios, entrevistados de todos los grupos opinan que ellos hasta el momento no han interiorizado el concepto de la gestión integral del riesgo, por lo que no hay mucho compromiso de trabajarlo. Este hecho genera incongruencias en diferentes aspectos. Un funcionario de Morropón menciona por ejemplo que los funcionarios del gobierno local no viven una cultura de gestión del riesgo o de defensa civil; sin embargo la institución trata de inculcarla a la población. Otra incongruencia es el poco o nulo interés que muestran los comités comunales de defensa civil en apoyar los simulacros que se llevan a cabo en su localidad.

F1	<i>“si nosotros hacemos tarea de defensa civil e inculcamos ideas a la gente en la formación, preparación pero no nos preparamos nosotros en casa [en el municipio]... Entonces qué hacemos? Ayudamos al de afuera pero nosotros no nos instruimos y eso no debe ser. Comencemos por casa para luego salir al exterior y decir mira, en mi casa se está manejando así. Yo creo que sería desde el interior hacia el exterior para llegar. No desde el exterior hacia el interior, eso no va.”</i>
F2	<i>“Por ejemplo si tienen un simulacro en instituciones educativas de un caserío, entonces envían un documento para que monitoreen el ejercicio del simulacro. Pero si ese mismo día, esa misma hora tienes también uno acá, el secretario no puede ir para allá. Entonces si hay un comité comunal de defensa civil, a pesar de todas las capacitaciones que haya recibido, como no es su chamba no ayuda... Creen que la información que se le da es para guardarla y ahí terminó todo.”</i>
E2	<i>“El Perú y los gobiernos locales tienen que cambiar. (...) Ya se tiene que trabajar el aspecto prospectivo y correctivo en la planificación. Por lo tanto la gestión del riesgo se convierte en una herramienta para el desarrollo.”</i>

Estas declaraciones muestran que la actual estrategia de incentivar y difundir una cultura de prevención y de gestión del riesgo tanto en las localidades estudiadas como –al parecer- en todo el territorio nacional, no son las más efectivas. Para lograr un mayor compromiso con la temática es necesario un trabajo integral y de largo aliento. La nueva ley está dando un primer paso en este sentido, dándole mayor peso y valor a la parte prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo. Es importante ahora sensibilizar y capacitar bien a los funcionarios y autoridades para que interioricen estos conceptos y paralelamente se recomienda trabajar con la población, especialmente con los niños para crear la cultura de prevención desde la base. Esta última acción constituye un mecanismo para ejercer control sobre el riesgo futuro en el marco de la gestión prospectiva del riesgo, según plantea la DGPM-MEF, a través del desarrollo de capacidades en la sociedad civil (MEF-DGPM, 2006, ver cap. 2.2.3).

La creación de una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel también representa una de las prioridades de acción del MAH. Ellos proponen utilizar para ello los conocimientos, las innovaciones y la educación (EIRD, 2006, ver cap. 3.2). Para lograr cambios en este sentido, primero es necesario formalizar este compromiso mediante normas. Luego se tienen que implementar mecanismos de estímulo-sanción, que incentiven a los políticos de optar por emplear en marco formal establecido. El proceso de crear una cultura de prevención es, sin duda, un proceso de largo o muy largo plazo.

4.1.2 El poco conocimiento de los funcionarios a nivel local sobre el enfoque de gestión del riesgo

“Existe mayor conocimiento sobre la parte reactiva de la gestión del riesgo y menos sobre la parte correctiva y prospectiva”

El nivel de conocimientos de los funcionarios encargados de la gestión del riesgo en los gobiernos distritales investigados se ha verificado aplicando un breve test de conocimiento al inicio de cada entrevista. Además se les consultó la opinión de los expertos al respecto.

El test de conocimiento arroja los siguientes resultados:

Cuadro N° 8: Resultados del test de conocimientos

Gobiernos distritales	Resultados test de conocimientos	
Morropón	F1	50% de respuestas correctas. Algún conocimiento del concepto de la gestión integral del riesgo; conocimiento más enfocado en la parte reactiva (Defensa Civil).
	F2	100% respuestas correctas. Muy buen conocimiento del concepto de gestión del riesgo y su aplicación.
Buenos Aires	F3	36% de respuestas correctas. Poco conocimiento del concepto de gestión del riesgo según la nueva ley; conocimiento más enfocado en la parte reactiva (Defensa Civil).
San Juan de Bigote	F4	No entregó el test ¹⁷

En vista de estos resultados, se puede concluir que existen diferencias grandes en cuanto a los conocimientos que los encargados de la gestión del riesgo de los municipios distritales estudiados tienen acerca del tema. El hecho de no entregar

¹⁷ Como no se contaba con mucho tiempo para la entrevista, el entrevistado pidió resolver el test más tarde y enviar las respuestas por correo electrónico. A pesar de los repetidos recordatorios, nunca se envió el test resuelto.

el test, puede ser un posible indicio de poca seguridad e incluso temor de quedar al descubierto el nivel de conocimiento sobre la materia; sobre todo tomando en cuenta que el funcionario que no realizó la prueba, es del distrito con el nivel de incorporación del enfoque de gestión del riesgo más bajo.

Una conclusión es que en general existe más conocimiento sobre la parte reactiva de la gestión del riesgo. Esto se puede explicar por el hecho que hasta hace poco se trabajaba la gestión del riesgo desde la Defensa Civil que tiene un enfoque más de preparación y respuesta ante situaciones de desastres y menos de corregir vulnerabilidades existentes o de prevenir que se generen nuevas. El grado de influencia que tiene en estos resultados la asistencia técnica y/o capacitaciones que algunos municipios han recibido o reciben de la Cooperación Internacional u ONG, se analiza en el marco del siguiente punto.

En cuanto a los expertos, existen discrepancias con relación a su opinión sobre el nivel de conocimiento de los funcionarios públicos, especialmente de los políticos a nivel local. Mientras un experto considera que hay muy poco conocimiento en el tema, el otro experto opina que existe ya cierto avance en cuanto a la comprensión del concepto de la gestión integral del riesgo.

E1	<i>"el tema (de gestión del riesgo) como (...) un enfoque transversal de proceso de desarrollo, en políticos de nivel local es bastante incipiente, yo diría que es bastante, bastante débil. Digamos que tiene mucha relación con el nivel de preparación que tienen inclusive para ser autoridades y manejar una gestión pública. "</i>
E2	<i>"... por el interés que han mostrado en los talleres (...) ellos si tienen una visión un tanto clara de lo que se les ha explicado y han entendido. Pero hay que tener muy en cuenta que no son todos los alcaldes en cada uno de los lugares que se visitaron: Tumbes, Piura, Lambayeque, el propio Trujillo, la Libertad. No ha habido un cien por ciento de asistencia. Por lo tanto ese porcentaje de aprendizaje también varía. Pero yo lo considero en líneas generales que es aceptable por parte de ellos el interés que muestran."</i>

Cabe resaltar la relación que se establece entre la falta de capacidad de gestión pública y la falta de capacidad de gestión del riesgo. Según el experto que menciona este aspecto lo primero condiciona lo segundo. En otras palabras, el problema es generalizado en caso se cuente con autoridades poco preparadas.

Para completar, vale la pena rescatar algunas declaraciones puntuales que surgieron en el marco de la entrevista realizada al funcionario de San Juan de Bigote con respecto al tema de las capacidades existentes en la municipalidad en materia de gestión del riesgo (tema que no fue preguntado explícitamente). Según su punto de vista existe una falta de capacidades muy grande tanto a nivel de autoridades como a nivel de funcionarios encargados del tema en su distrito:

F4	<i>"Por lo general todas las autoridades, de todos los niveles, no tienen formación en estos temas y no entienden los principios, no entienden la</i>
-----------	---

doctrina, la importancia digamos de lo que es la gestión del riesgo. (...) El actual secretario técnico de defensa civil de Bigote todavía no tiene la formación y la preparación suficiente y adecuada para las exigencias del sistema (...) está en formación.”

Es importante no generalizar lo expresado en esta declaración, ya que se trata de una opinión aislada. Se sabe que en Bigote existe una alta fluctuación de autoridades y poca continuidad de personal, por lo que es evidente que en este municipio no pueden haber muchas capacidades instaladas en materia de gestión del riesgo.

Un débil manejo del enfoque integral de la gestión del riesgo sin embargo es generalizado entre los funcionarios y autoridades locales. En varias partes de diversas entrevistas saltan a la vista confusiones conceptuales, que tienen que ver con los componentes prospectivos y correctivos de la gestión del riesgo. Así p. ej. hay varios entrevistados que entienden la preparación logística para una emergencia o la construcción de defensas ribereñas como medidas de prevención, siendo la primera una acción reactiva y la segunda correctiva. Como Franco y Zilbert (1996) ya han podido constatar, la prevención en el contexto del SINADECI se entiende más en el sentido de preparación o preparativos para la atención a la emergencia, por su foco de intervención en la parte reactiva.

La debilidad en el manejo del concepto más integral de la gestión del riesgo se debe por tanto a que hasta el momento la gestión del riesgo ha sido trabajada desde la Defensa Civil, dejando de lado el componente correctivo y prospectivo.

4.1.3 El desigual acceso a capacitación para los funcionarios

“Mientras más lejos el distrito, menos capacitación” – “capacitación de la cooperación internacional y ONG mejor que la del Estado”

En cuanto al acceso de los funcionarios públicos del nivel local a una oferta de fortalecimiento de capacidades en el tema de gestión del riesgo, se pueden encontrar –de manera general – los siguientes hallazgos:

1. Mientras más capacitaciones se reciba en el tema de la gestión del riesgo, mayor es el conocimiento en la materia.
2. Las capacitaciones de las ONG y de la Cooperación Internacional son considerados más eficaces/más útiles que las del Estado. Manejan un concepto más integral de la gestión del riesgo, mientras que el foco de intervención del Estado sigue siendo la preparación y atención ante situaciones de desastres.
3. Mientras más alejada la localidad de la capital, menos capacitación en el tema de gestión del riesgo de parte de las ONG, Cooperación Internacional y el Estado.

4. La instancia capacitadora para los gobiernos locales, en el marco del SINAGERD, son los gobiernos regionales.

Existen varias **instituciones que brindan capacitaciones**. Las que generalmente suelen impartir capacitaciones en los tres distritos investigados son los *gobiernos regionales* y el *INDECI* (por lo general a través del secretario técnico de Defensa Civil provincial o regional); en dos de los distritos además se han recibido capacitaciones de algunas *ONG* (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA, Vínculos Solidarios de Acción para el Desarrollo- VISAD). En el pasado -entre 2002 y 2008- todos los gobiernos locales investigados recibieron asistencia técnica de la *Cooperación Internacional*, específicamente de la GTZ (ahora GIZ).

Cuadro N° 9: Apoyo privado y de la Cooperación Internacional en gestión del riesgo

Gobiernos distritales	Coop.	ONG	
	GTZ	CIPCA	VISAD
Morropón	Si (2002 a 2008)	Si (hasta 2010)	Si (actualmente)
Buenos Aires	Si (2002 a 2008)	-	Si (actualmente)
San Juan de Bigote	Si (2002 a 2008)	-	-

Según la percepción de los funcionarios, existen diferencias en cuanto a la **calidad de las capacitaciones** de las diversas instituciones y respecto a la aplicabilidad de sus aprendizajes a la realidad local. Dos funcionarios (de una misma localidad) consideran que las capacitaciones de las ONG y la cooperación internacional son buenas, aunque uno de ellos menciona que la GTZ no adapta las capacitaciones a su público. Critica que siempre utilizan la misma estrategia y el mismo lenguaje técnico al capacitar, ya sean los participantes actores de la sociedad civil o funcionarios gubernamentales.

Con respecto a las capacitaciones del INDECI, un entrevistado considera que son buenas. Las capacitaciones impartidas por el Gobierno Regional en cambio son percibidas como aburridas y sin mucha utilidad:

"La del gobierno regional es más de lo mismo (...) te presentan experiencias de otras localidades que se hayan hecho la prevención de riesgo y luego teoría o el marco legal. Se tiran una hora dándote el marco legal, terminas aburriendo a la gente, va un día y al siguiente día ya no va. No hay una dinámica, más práctico (...) En el gobierno regional nunca se ha hecho una buena capacitación de ese tipo. (...) o sea las capacitaciones de las ONG son mejores que las del propio Estado (...). (Pero) falta más, más capacitaciones." (F2, Morropón)

"las cosas que nos enseñan [el gobierno regional] a veces me parecen muy frías y la realidad es otra. Pero en realidad lo que más necesitamos son recursos, ese es el gran problema porque... hay muchos casos en los que hay problemas y no se pueda ayudar. En base a eso me parece muy distante, lo que se dice y lo que se hace." (F3, Buenos Aires)

En este contexto se formulan tres sugerencias: dos explícitas, de enfocar las capacitaciones más en la reflexión de cómo hacer las cosas en el campo, en vez de tratar aspectos teóricos; realizar más capacitaciones, porque aun falta fortalecer capacidades. Y la otra es implícita: la de no dar tanta capacitación, sino más bien recursos. Esta recomendación llama la atención e indica que en este distrito se percibe que el presupuesto no alcanza ni para las tareas básicas por lo que el fortalecimiento de capacidades es considerado una actividad de “lujo”. Cabe resaltar que según este entrevistado, la falta de recursos imposibilita la aplicación efectiva de la gestión del riesgo a nivel local. Este importante factor se analizará a fondo más adelante.

Cruzando ahora la información sobre los conocimientos existentes a nivel local con respecto al enfoque de gestión del riesgo con el acceso que se tiene a una oferta de fortalecimiento de capacidades en el tema, se puede concluir lo siguiente: mientras más capacitación o asesoramiento reciben los gobiernos locales por parte de entidades privadas o de la cooperación internacional, mayor es el grado de conocimiento. Llama la atención que el distrito que en los últimos 2-3 años no ha recibido asesoramiento externo (San Juan de Bigote), según la declaración del funcionario entrevistado, tampoco ha recibido ninguna capacitación en el tema por parte del Estado en este tiempo. Coincidentemente este distrito es, de los tres distritos estudiados, el que más alejado se encuentra de la capital de la región. Cabe mencionar en este contexto que para las capacitaciones que imparte el Estado generalmente se agrupan los funcionarios en las capitales de provincias o departamentos. Las razones por las cuales este funcionario no ha recibido ninguna capacitación en los últimos años pueden ser varias. En primer lugar podría ser que simplemente no se hayan llevado a cabo en su zona, por no contar con una oferta de fortalecimiento de capacidades en la materia. Otra razón puede ser la distancia de la localidad a la capital, sede de la capacitación, o la falta de recursos del gobierno local para cubrir los costos de transporte, viáticos, etc. del funcionario.

En cuanto a los **enfoques de capacitación**, dos funcionarios de diferentes gobiernos locales mencionan que tanto la GTZ como CIPCA y VISAD tienen un acercamiento desde la gestión del riesgo, entendida desde sus tres componentes. Uno de los expertos entrevistados coincide con esta afirmación. Comenta que el enfoque de la gestión del riesgo inicialmente fue promovido por la GTZ en el distrito de Morropón. Al retirarse la GTZ en el 2009 del nivel local para asesorar al gobierno provincial, creó vínculos con las ONG que seguían trabajando con los gobiernos distritales (CIPCA en Morropón y VISAD en Buenos Aires) para dar continuidad a los procesos y asegurar un enfoque de trabajo y de fortalecimiento de capacidades similar. Es decir, se trasladó la información y los procesos de asesoría a estas ONG que antes, según el experto, también manejaban un enfoque más de preparación y respuesta ante situaciones de desastre. En la actualidad sin embargo el enfoque de trabajo de las tres instituciones es percibido por los funcionarios (dos menciones) como el mismo o muy parecido.

En cuanto al enfoque de las capacitaciones del INDECI, existen discrepancias entre los funcionarios. Dos entrevistados de diferentes gobiernos locales

mencionan que están enfocados solamente en la parte reactiva, es decir en la preparación y atención ante situaciones de emergencias. En dos de los distritos se señala sin embargo que el INDECI este año ha realizado talleres/ charlas con los funcionarios encargados de la secretaría técnica de Defensa Civil y alcaldes para por un lado difundir la nueva ley del SINAGERD, y además para recoger insumos desde el nivel local para la elaboración del respectivo reglamento.

Según información brindada por uno de los expertos, la institución que llevó a cabo los mencionados talleres sobre la nueva ley fue el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED, que maneja los componentes de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres- SINAGERD.

E2: *“tocando ya un poco el CENEPRED, yo he salido durante febrero, marzo, abril y mayo, o sea cuatro meses, a hacer incidencia del interés que pueden demostrar las autoridades para incorporar la gestión del riesgo a los procesos (...) a nivel local. Hice un barrido por el norte y nos ha permitido mostrar un interés (...) marcado en sus representantes que asisten a estos talleres o seminarios que se han dictado.*”

La aparente discrepancia entre los funcionarios, en cuanto al enfoque de las capacitaciones del INDECI, puede deberse por tanto a la suposición que los talleres mencionados habían sido dictados por el INDECI, aunque fue el CENEPRED. Esta confusión se puede haber dado porque todavía no se ha asimilado el cambio del SINADECI al SINAGERD, que cuenta con dos organismos ejecutores: CENEPRED e INDECI. Este proceso todavía se encuentra en transición.

Cabe mencionar que este mismo experto señaló que la misión tanto del CENEPRED como del INDECI es capacitar a actores relevantes para que sepan cómo implementar los procesos preventivos, correctivos y reactivos a su cargo. El aspecto clave en este contexto es que en el marco de la nueva ley del SINAGERD la instancia que en primera línea estará a cargo de capacitar a los gobiernos locales son los Gobiernos Regionales:

E2: *“el CENEPRED y el INDECI inicialmente llegan a los gobiernos regionales, a ese nivel. Son los gobiernos regionales también los que tienen que hacer un efecto multiplicador a nivel local. (...) Estas capacitaciones que se les da a los gobiernos regionales permite la formación de capacitadores también. Esos capacitadores tienen que ser los encargados permanentes de brindar fortalecimiento de capacidades y conocimiento...”*

Teniendo en cuenta que las capacitaciones del gobierno regional no son consideradas muy efectivas, una primera tarea importante del SINAGERD consiste en fortalecer a los gobiernos regionales para que mejoren la calidad de las mismas. Para que realmente puedan cumplir un efecto multiplicador, es

importante que sus capacitaciones se ciñan a las diferentes realidades locales existentes en su región y que sus enseñanzas tengan un valor de aplicación práctica.

4.1.4 Poca claridad sobre el funcionamiento del SINAGERD

Tanto el funcionario de Buenos Aires como uno de Morropón mencionan la poca claridad que se tiene respecto al funcionamiento del nuevo Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Con la reciente aprobación de la ley que crea dicho sistema y su reglamento (mayo 2011), el Sistema de Defensa Civil, que a nivel distrital cuenta con un secretario técnico encargado sobre todo de la parte reactiva de la gestión del riesgo, ha quedado sin vigencia. En este sentido se puede decir que actualmente el país se encuentra en una etapa de transición: perdió vigencia el sistema anterior (SINADECI) y el nuevo (SINAGERD) todavía no se encuentra implementado. La incertidumbre existente a nivel local, se refleja en las siguientes declaraciones:

F2	<i>"Ha salido el reglamento pero no dice nada, ósea no dice cómo va a funcionar un secretario. La ley dice que tiene que ser un funcionario del más alto nivel después del alcalde y se supone que tiene que ser el gerente. Y dice que defensa civil solo va a quedar con el tema de atención de desastres. Pero en el reglamento no te dice nada sobre si debes formar una secretaría. O sea ahorita ya no puedes trabajar como defensa civil y en defensa civil tienes inspecciones técnicas de seguridad de defensa civil a locales, ósea ¿cómo quedan esas actividades que son de oficio? Debe fortalecerse más este tema."</i>
F3	<i>"El SINAGERD hasta ahora no está muy definido me parece. Se está reglamentando... (...) Claro, está bien definido todo esto de los castigos... el alcalde con esta ley, ya lo pueden vacar por omisión. (...) Otra cosa... la nueva ley ya no te habla de secretarios técnicos (...) La nueva ley habla de un grupo de funcionarios pero no dice específicamente como secretario técnico. (...) Ya no habla de las responsabilidades del secretario técnico (...) pero si tiene que haber alguien que lo vea más directamente. Ahora parece que dentro del ordenamiento territorial va a estar también lo de esa cosa del SINAGERD... no está muy claro, pero parece que la oficina principal va a ser la de OT, el ordenamiento territorial, y dentro del ordenamiento territorial va a estar el SINAGERD... Entonces, imagínate, va a haber oficinas de OT, tiene que haber una oficina del SINAGERD..."</i>

A pesar de la oportunidad que representa la nueva ley para implementar la gestión del riesgo de manera integral – específicamente a nivel local – estas declaraciones evidencian que por el momento existe preocupación y poca claridad con respecto a cómo se manejará todo el tema en el futuro. Se percibe incluso una cierta paralización: *"ahorita ya no puedes trabajar como defensa civil..."*. Según el experto E2 sin embargo en el transcurso de los próximos meses se

deben aclarar las dudas existentes y lograr implementar con éxito la gestión del riesgo por procesos.

4.2 Bajo nivel de institucionalización

Otro factor presente en los tres gobiernos distritales investigados, que da luces sobre la poca efectividad de la gestión del riesgo a nivel local, es su débil institucionalización.

En los tres casos investigados el enfoque de la gestión del riesgo no se encuentra lo suficientemente institucionalizado, en todos sus componentes. Si bien en Morropón se aprecia un mayor nivel de institucionalización de la gestión integral del riesgo que en los otros dos distritos, falta fortalecer en varios aspectos.

Los hallazgos de esta investigación muestran que la parte reactiva de la gestión del riesgo se encuentra más institucionalizada que los componentes prospectivo y correctivo, lo cual se debe a que hasta hace poco se trabajaba la gestión del riesgo desde la Defensa Civil, que centraba su atención en la preparación y atención ante situaciones de desastres.

A pesar de eso, ni la gestión reactiva del riesgo es implementada de manera eficaz: no existen compromisos explícitos para trabajar el tema en forma de p. ej. planes, objetivos, indicadores; los actores involucrados no siempre cumplen con sus responsabilidades, falta presupuesto y mecanismos eficientes de solicitar recursos a niveles supralocales en caso de una emergencia. Existe una débil coordinación entre los elementos involucrados en la gestión reactiva del riesgo en la localidad y falta reforzar y especificar las reglas de operación.

Respecto a los componentes prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo, la situación es más precaria aún. Solo Morropón, el distrito que más asesoría en el tema ha recibido en los últimos años de parte de entidades de la cooperación internacional y ONG, registra un cierto nivel de avance en el tema.

El bajo nivel de institucionalización de estos dos componentes de la gestión del riesgo se refleja en una serie de elementos. En el SINAGERD el componente reactivo sigue siendo manejado desde la secretaría técnica de Defensa Civil. El componente prospectivo y correctivo, en cambio, no es trabajado desde ninguna unidad orgánica. Como es un tema transversal, uno de los expertos entrevistados considera que más bien debe ser implementado en todas las gerencias del gobierno local. Otros consideran que la gerencia de planificación y presupuesto debería liderar estos componentes, dado que desde allí se asignan los recursos financieros.

A excepción de Morropón, falta integrar el enfoque de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en los planes de gestión locales, así como implementar el presupuesto entero con este enfoque. Otra debilidad representa el hecho que todavía no se han definido las responsabilidades y facultades de los actores involucrados en la temática a nivel local, ni tampoco se han establecido las reglas

de juego. San Juan de Bigote, el distrito con el nivel de institucionalización más bajo en cuanto a la gestión prospectiva y correctiva del riesgo, aparentemente tampoco cuenta con instrumentos que dan información técnica sobre las condiciones de vulnerabilidad en las diferentes zonas de la localidad (p. ej. mapas).

A continuación se presentan los factores que nos muestran el grado de institucionalización del enfoque de la gestión del riesgo en los gobiernos locales estudiados.

4.2.1 Existe una unidad orgánica solo para el componente reactivo de la gestión del riesgo

“Todos los gobiernos locales cuentan con una secretaría técnica de Defensa Civil, pero no se cuenta con una unidad que se encargue del componente prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo”

Según Miguel Székely (2006) un primer elemento para caracterizar una política social es la existencia de una unidad cuyo principal mandato es coordinar y ejecutar las acciones en esta materia. Al crear esta unidad “se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo” (Székely, 2006). Menciona además que la fortaleza de esta unidad está en función de la importancia de su mandato, de su presupuesto, de la calidad de recursos humanos y de la sistematización de información.

De los tres gobiernos locales investigados, ninguno cuenta con una unidad que se encargue explícitamente de la gestión del riesgo, sin embargo todos cuentan con una secretaría técnica de Defensa Civil, que es la unidad que se solía tener a nivel local en el marco del SINADECI y ahora se ha integrado al SINAGERD, como uno de los dos organismos ejecutores.

Según el experto E2, quien trabaja en la otra entidad ejecutora, el recientemente creado CENEPRED, al inicio no será necesario contar con una unidad orgánica dedicada a ver la gestión del riesgo en los gobiernos locales, ya que los procesos promovidos por el SINAGERD deben ser trabajados de manera transversal, es decir en las diferentes gerencias: la oficina de planificación, de infraestructura, de desarrollo urbano, etc. Todas estas oficinas tienen la obligación de incorporar en sus planes de acción los procesos de gestión del riesgo a cargo del CENEPRED: los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción. Mientras los procesos que quedan a cargo del INDECI –preparación, respuesta y rehabilitación– se seguirán trabajando desde la secretaría técnica de Defensa Civil (ver cap. 3.3.1). Al menos que la administración municipal decida ampliar la oficina de defensa civil a una unidad de gestión del riesgo en la cual se trabajen los siete procesos mencionados: cuatro con el CENEPRED y tres con el INDECI. Eso sin embargo no es considerado la mejor opción, ya que significaría un sesgo hacia la gestión reactiva del riesgo.

Como se puede apreciar, el SINAGERD, según interpretación del experto, tiene una visión diferente a la de Székely, ya que considera que la política de la gestión del riesgo –específicamente en lo relacionado al componente prospectivo y correctivo- se puede institucionalizar sin contar con una unidad orgánica que promueva el tema desde adentro. En la práctica, sin embargo, los enfoques transversales que no son empujados desde una unidad difícilmente se logran institucionalizar, por falta de personal encargado específicamente con la promoción del tema.

Regresando a los distritos investigados, solo en Morropón existe algún avance con respecto a la integración del enfoque de gestión del riesgo en su gestión, siendo el distrito que más apoyo ha recibido en los últimos años de parte de la cooperación alemana GTZ (ahora GIZ) y las ONG:

F1: *“no contamos con una unidad que se encargue de la gestión del riesgo pero si hemos tomado desde el comité de defensa civil y a través del plan de ordenamiento territorial hemos tratado de insertar lo que es la gestión del riesgo (...) Preparamos a la gente para un poco irla induciendo a que la gestión del riesgo lo tomen como una actividad propia de la vida cotidiana para poder nosotros de esa manera contar con una población más segura y que precise la ubicación de donde pueden estar las dificultades para evitar desastres posteriores.”*

En las otras dos localidades, el enfoque integral de la gestión del riesgo recién será implementado ahora que lo exige la nueva ley:

F3 – Buenos Aires	<i>“ recién lo que es gestión del riesgo a nivel regional recién se está tratado, porque es una nueva ley que ha salido recién, hace uno o dos meses atrás nos invitaron al gobierno regional y recién nos están explicando de la política de gestión del riesgo que se esta implementando el estado. O sea por lo pronto no lo implementamos a nivel local en este caso distrital. Pero por lo pronto el encargado es quien le habla, Rolando Chumacero, estoy encargado de la secretaria técnica de defensa civil.”</i>
F4 - Bigote	<i>“hace años se ha creado esa unidad, es el comité distrital de defensa civil (...) Tiene un secretario técnico que debe recibir la capacitación para estos asuntos de gestión del riesgo.(...) antes no existía y si existió nunca activó porque, bueno, la gestión del riesgo siempre lo han tratado como un tema de tercera o cuarta, de interés, no? Cuando no es así digamos, realmente no es así...”</i>

Existe entonces en cada distrito un comité de defensa civil (ver cap. 4.2.5) con su respectivo secretario técnico, cargo asumido por un colaborador de la municipalidad, mayormente del área de infraestructura. El comité es siempre presidido por el alcalde.

En uno de los municipios investigados, en San Juan de Bigote, el cargo de secretario técnico parece ser exclusivo: *“esta persona está designada, si, exclusivamente a defensa civil”*.

Tanto en Morropón como en Buenos Aires en cambio los secretarios técnicos de defensa civil cumplen además una serie de otras funciones:

F1	<i>“Durante mi permanencia en el cargo como secretario técnico de defensa civil, (de 1998 a 2006), cumplía otras tareas adicionalmente...”</i>
F2	<i>“El secretario (técnico de defensa civil) tiene también otros puestos. Yo no era secretario exclusivo, también, tenía el tema de ordenamiento territorial, el tema de información geográfica. Yo era también el administrador de la municipalidad generalmente la mitad del tiempo.”</i>
F3	<i>“yo estoy contratado en el área de infraestructuras, yo soy asistente de obras (...) y me han encargado mediante un memorándum que voy a ser el secretario de defensa civil, pero en realidad no tenemos una oficina de defensa civil, no soy la persona que está encargada al 100% de esa oficina, tengo otras funciones... muchas más. (...) el porcentaje que me dedico es poquísimo realmente, quizás sea un 10 o 15%. El resto estoy enfocado en el trabajo que es de asistente de obras.”</i>

Las tareas que según mencionan los entrevistados generalmente realiza el secretario técnico tienen que ver con las siguientes actividades relacionadas sobre todo con el componente reactivo de la gestión del riesgo:

- Conformación del comité
- Difusión del plan de contingencia
- Preparación de simulacros
- Atender emergencias en caso se presenten inundaciones o sequías - elaboración de fichas de actividades y de proyectos de inversión pública
- Formación de brigadas en caso de emergencias

Dos funcionarios de diferentes municipios (Morropón y Buenos Aires) mencionan además tareas que pueden ser atribuibles al componente correctivo -y en menor grado al prospectivo- de la gestión del riesgo:

- Operativos de drenes (F2)
- Estudios de estimación de riesgos para identificar vulnerabilidades específicas (F2)
- Obras para proteger viviendas (F3)
- Construcción de defensas ribereñas (F3)

Tomando en cuenta que en Buenos Aires, según su secretario técnico de Defensa Civil, todavía no se está implementando el enfoque de la gestión del riesgo con sus tres componentes, se puede distinguir que implícitamente ya se están realizando algunas actividades que están enfocados a corregir vulnerabilidades existentes.

Para concluir: en todos los gobiernos locales existe una secretaría técnica de Defensa Civil, a cargo del componente reactivo de la gestión del riesgo. Los componentes correctivo y prospectivo sin embargo no son trabajados o promovidos por ninguna unidad. La nueva ley del SINAGERD tampoco prevé una instancia dentro de los gobiernos locales, provinciales ni regionales para este tema, por tratarse de un enfoque transversal. A pesar de la falta de unidad que empuje el aspecto correctivo y prospectivo, se implementan en Morropón y Buenos Aires algunas acciones en este sentido. En Morropón eso se explica por manejar un concepto de gestión del riesgo bastante integral y presentar avances respecto a la transversalización del enfoque. En el caso de Buenos Aires esto se da más de manera aleatoria, sin un sustento teórico. Se sugiere que al implementar el SINAGERD, es decir al introducir el enfoque de la gestión integral del riesgo a nivel local, se consideren y reconozcan estos avances, que pueden por un lado facilitar el entendimiento del concepto y, por otro lado, ayudar a crear una mayor apropiación del enfoque de parte de los funcionarios.

4.2.2 No existen objetivos ni indicadores explícitos en los instrumentos de gestión locales

“Todavía no existe un compromiso explícito de trabajar la gestión del riesgo a nivel local”

Tanto el establecimiento de objetivos en materia de la política social, en este caso la gestión del riesgo, en el marco de un plan o programa determinado, como de indicadores concretos y medibles que puedan ser monitoreados a lo largo del tiempo, indican que existe un reconocimiento explícito de que el Estado – independientemente del gobierno de turno, del partido político en el poder o del perfil de los funcionarios públicos – tiene una clara obligación de garantizar un esfuerzo en este tema. (Székely (2006))

En dos de los tres distritos estudiados existen planes u **otros instrumentos de gestión que de alguna forma están relacionados con la gestión del riesgo.**

En Morropón se cuenta con los siguientes instrumentos de gestión en esta materia: las estimaciones de riesgo, el plan de contingencia y el plan de operaciones de emergencia. Asimismo se menciona una tesis con título “Incorporación del Análisis de Riesgo en los elementos esenciales en su dimensión económica” que también es utilizado como instrumento de gestión. Cabe señalar además que en la actualidad se está elaborando un plan específico de gestión del riesgo. Uno de los dos funcionarios entrevistados en Morropón sin embargo opina que lo más útil sería contar con un plan de acondicionamiento territorial:

F1: *“un plan de acondicionamiento territorial con la demarcación de la expansión urbana, eso yo creo que sería la solución; con eso no tuviésemos a nivel nacional tanta deficiencia en vivienda, no tuviésemos tantas calamidades en cuanto al desastre. (...) la condición predominante es poner un presupuesto, asignar una*

partida presupuestal y decir: bueno, yo voy a poner tantos soles para habilitar tantas hectáreas y estas tantas hectáreas me van a dar un horizonte para 5 ó 10 años de casas, lotes para viviendas y yo ya no me preocupo de aquí a cinco años. De ahí antes de llegar al quinto año ya debo estar preparándome otras áreas para poder incidir en lo mismo y no improvisar situaciones, que no es así."

El instrumento de gestión que se usa en Buenos Aires es el plan de trabajo de defensa civil en el cual se establece qué es lo que hará cada una de las comisiones a lo largo del año y en especial en caso de una emergencia.

En San Juan de Bigote, según la declaración del funcionario entrevistado, no existe ningún instrumento de gestión en materia de gestión del riesgo:

F4: "Estas herramientas de planificación, de planes de contingencia, no existen. Hay que hacerlos, hay que validarlos y hay que interiorizarlos con la gente."

Otra vez queda demostrado que en los distritos que más apoyo externo han recibido en el tema de la gestión del riesgo en los últimos años, se cuenta con una mayor cantidad de instrumentos de gestión en la materia, mientras que en Bigote, que menos asesoría ha recibido, al parecer no existe ninguna herramienta vigente.

Sin embargo, no significa que mientras más instrumentos se tenga, sea mejor. En este contexto y complementando con las entrevistas realizadas a los expertos, se despliega un panorama interesante de diferentes posiciones respecto a cuál es el instrumento de gestión más adecuado y eficaz para trabajar el tema de la gestión del riesgo.

En el marco de la nueva ley por lo pronto se está formulando un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en estos momentos. Según el experto E2, "ese plan nacional va a dar lineamientos y estrategias para que a nivel regional y local se trabajen planes de gestión del riesgo de desastres, y a nivel sectorial también." Por ahora pocas municipalidades locales tienen este tipo de plan, pero será obligatorio elaborarlo en el futuro, trabajo que tendrá que llevarse a cabo de manera articulada con todas las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil relevantes para el tema en la localidad. La importancia de este plan es su carácter orientador:

E2: "este plan tiene que ser el orientador justamente de los procesos que están dados en la norma. Porque aquí hay que trabajar muy claramente el tema prospectivo y correctivo con los procesos que tiene a cargo el CENEPRED, pero con una visión de largo y mediano plazo, no para el momento. Eso tiene que quedar muy claro en la gestión municipal cuando se incorpore gestión del riesgo por procesos en los planes de desarrollo municipal. Y la otra parte que tiene que quedar bastante clara es que la acción reactiva es una preparación permanente también, porque está sujeta a la presencia de los impactos de los eventos adversos..."

Según esta declaración entonces, en un futuro cercano se exigirá a nivel local un plan de gestión del riesgo de desastres y adicionalmente la incorporación del enfoque en los planes de desarrollo locales.

Según el experto entrevistado E1, lo más efectivo es transversalizar el enfoque en el plan de desarrollo. Comenta que antes, en el marco del SINADECI, a nivel tanto regional como local se exigía tener un Plan de Prevención y Preparación de Desastres, pero que *“en la práctica eso era letra muerta”*. En lugar de ese plan sugiere lo siguiente:

E1: *“para nosotros (la GLZ) era que el enfoque se transversalice en los planes de desarrollo ¿qué es lo que te pide y al final es lo que tienes que tomar en cuenta para hacer presupuesto participativo para orientar los lineamientos de desarrollo local o regional? Es el plan de desarrollo. Entonces, que en el plan de desarrollo se encuentren transversalmente estos elementos que haga visible en tu diagnóstico que hay población vulnerable y que hay unidades sociales vulnerables en tu región o en tu distrito o en tu provincia; y en este caso a nivel social, económico o ambiental –que son las dimensiones del desarrollo-, cuáles son esas medidas que debes incorporar ahí de manera correctiva, o prospectivamente, para no construir más vulnerabilidad en el marco de tu proceso de desarrollo en un horizonte de diez años, transversalmente (...) No hay que tener un eje estratégico, hay que incorporar en los ejes del desarrollo y que estén ahí visibles.”*

Existen entonces tres posiciones distintas: la de exigir un plan local de gestión del riesgo de desastres que debe orientar la incorporación del enfoque en los planes de desarrollo; la segunda a favor únicamente de transversalizar el enfoque de gestión del riesgo en los planes de desarrollo; y la tercera, la de elaborar planes de acondicionamiento territorial con demarcación de la expansión urbana, instrumento más bien complementario a los mencionados anteriormente.

En cuanto a los **planes de desarrollo locales**, de los tres distritos investigados solo Morropón cuenta con uno vigente. Este plan fue elaborado con apoyo externo y ya incorpora de manera transversal el enfoque de la gestión del riesgo.

F1: *“tenemos un plan de desarrollo para el 2019 (...) se trabajó con el CIPCA (...) incorpora los riesgos en los cuatro ejes estratégicos...”*

F2: *“Entró en vigencia recién este año hasta el 2019. Tiene 5 ejes estratégicos. El riesgo es transversal y encajan en los cinco ejes y los objetivos estratégicos.(...) (Pero) que yo lo recuerde, no lo he leído completamente (...) no hay como un objetivo específico que diga gestión del riesgo. Le falta incorporarlo. Debieron incorporarlo... a pesar que es transversal pero si lo trabajas específicamente va a ser un abordaje algo mejor, como que estás más preocupado”*

Según lo expresado entonces se concluye que no existen objetivos específicos en materia de gestión del riesgo en el plan de desarrollo local de Morropón. Tampoco existen indicadores. Lo que llama la atención es que no solo no existen para el

tema de gestión del riesgo, sino en general no existen indicadores con los cuales se pueda medir el cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo: “*El mecanismo de seguimiento es a través de actividades ejecutadas*”.

En este contexto, vale la pena hacer un paréntesis para describir la manera cómo en los últimos años se ha llevado a cabo el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. El experto E1 lo resume de la siguiente manera:

"un elemento que no han tomado en cuenta en los últimos diez años los planes de desarrollo es (...) ¿cómo haces un plan de desarrollo? No había reglamento ni ley que te dijera como, solamente decía; tenlo (...) La mayor parte de planes, no tiene una mirada de enfoque de resultados, sino una mirada de planificación estratégica pura: (...): tener tu FODA, tener tus líneas estratégicas, tu misión, tu visión sobre todo, tu visión de desarrollo y tu matriz estratégica de programas y proyectos. Y ahí moría el payaso como se dice. Y básicamente es la metodología que imprimió de cierta forma CIPCA y que nosotros en algún momento en las alianzas que tuvimos con CIPCA nos unimos. (...) Pero cuando ya hemos empezado a mirar el enfoque de resultados que ahora también se exige -que es parte de los cambios en la gestión pública- nos damos cuenta que la mayor parte de planes que se han formulado del 2006 para atrás están sin mayor indicador de cambio... E inclusive había una pregunta que te decían las gestiones es, ¿cómo mido la evolución de lo que he avanzado y con cual instrumento...? No puedo medirlo. (...) Porque la ejecución presupuestal no me dice que es cambio, no? (...) no había una meta, un indicador que me dijera cómo voy a medir ese objetivo, bajo ese enfoque de resultado. . Eso desde el 2009 para acá se viene discutiendo. Algunos distritos o provincias que han venido acá en Piura trabajando su plan de desarrollo, ya están incorporando -bajo el enfoque de resultados- indicadores de cambio."

Como ya se mencionó, no existen planes de desarrollo vigentes en los distritos de Buenos Aires y San Juan de Bigote. En Buenos Aires venció en el 2010 y en San Juan de Bigote a fin del 2011. Pero ambos distritos están en proceso de elaboración de un nuevo plan, aunque según el funcionario entrevistado de Buenos Aires se trata más de una actualización del antiguo, porque la situación del distrito no ha cambiado mucho en los últimos años: “*se avanza poco en estos distritos pobres, chicos. Entonces el desarrollo como Ud. lo ha observado casi no se ve. No se ve porque en el PDC (Plan de Desarrollo Concertado), está estipulado que estamos atendiendo las necesidades básicas insatisfechas...*”

En ninguno de los planes de desarrollo antiguos de los dos distritos se encuentran objetivos ni indicadores relacionados a la gestión del riesgo. Ambos funcionarios sin embargo mencionan que ahora existe una exigencia del nivel nacional de insertar objetivos respecto al tema en el nuevo plan de desarrollo. En el marco de la gestión por resultados, que se está implementando en el Perú en todos los niveles del Estado, entonces también será vinculante definir indicadores de cambio con los cuales se podrá realizar un seguimiento adecuado a los objetivos, entre otros, en materia de gestión del riesgo.

Adicionalmente se elaboran indicadores en el marco del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que permitirán evaluar la ejecución de programas y actividades establecidas en este documento. Según el experto E2, en los planes de gestión del riesgo a nivel local se tiene que dar una figura similar, es decir también se deben formular indicadores de evaluación de cumplimiento de los objetivos de gestión del riesgo. Este trabajo sin embargo recién se hará a partir del año 2012 para adelante.

En resumen y a modo de conclusión se puede decir que la evidencia empírica demuestra que a nivel local todavía no existe un compromiso explícito con respecto a la gestión del riesgo de desastres, a pesar de los avances que existen en cuanto a la incorporación de un eje transversal en el plan de desarrollo de uno de los distritos investigados (Morropón). Esta afirmación se fundamenta en el hecho que no existen todavía objetivos establecidos en el tema de gestión del riesgo, ni mecanismos concretos (indicadores) que permitan medir si se están logrando cambios. Se estima que con la implementación de la nueva ley esto cambiará.

Sin embargo, para lograr que la implementación del enfoque sea lo más eficaz posible, se sugiere en este contexto, poner un mayor énfasis en la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo de todos los niveles. Se considera importante que no solo se haga transversal en todos los ejes estratégicos del plan, sino que también se integren objetivos, así como indicadores y metas concretas en materia de gestión del riesgo para generar un mayor compromiso.

4.2.3 Las responsabilidades y facultades establecidas en el marco jurídico se cumplen solo parcialmente

“Existe un marco jurídico, pero en la práctica no funciona del todo”

Reglas claras de juego son importantes para garantizar que una política sea eficiente y duradera en el tiempo. Si el ámbito de acción de cada orden de gobierno es definido por el funcionario responsable de turno, el marco de acción de la política social, en este caso de la gestión del riesgo, estará sujeta a vaivenes e ineficiencias impredecibles incluyendo duplicaciones de funciones en algunos casos y vacíos en otros (Székely, 2006). Por lo tanto un elemento de la institucionalidad es que las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor en cada nivel de gobierno estén formalmente establecidas a través de un marco legal.

Los funcionarios de los gobiernos locales investigados mencionan que el marco legal en el cual se mueve la gestión del riesgo –hasta antes de entrar en vigencia la nueva ley– era el SINADECI y que en el manual de operaciones de defensa civil se definen las funciones. Sin embargo dos de los funcionarios mencionan que no se implementaba todo y que hacía falta reforzar con una ordenanza específica a nivel local.

F2	<i>"bueno, el manual de operaciones de defensa civil (...) ahí establecen las funciones de cada una de las comisiones y quienes las integran.(...) El manual cuenta para todos los niveles porque ahí está para el gobierno regional, local y provinciales o distritales. No es solamente para la atención de desastres, porque si los comités funcionaran todos con sus comisiones, también estaría el tema de la prevención; entonces trabajaríamos las tres cosas. Lo estipulado en el manual de funciones digamos que no se cumple al 100%, se cumple en algunas cosas, no en todas"</i>
F4	<i>"se rige por la norma del sistema nacional o sea el sistema nacional tiene sus comités, regionales, provinciales, distritales, la conformación quienes la integran y ahí están las funciones, o sea las competencias de cada integrante. Solamente a ese nivel pero con un documento propio de la municipalidad, propiamente como municipalidad no existe. Debería haber..."</i>

Uno de los expertos entrevistados confirma que el SINADECI no se implementaba adecuadamente. Incluso la denomina *"ley muerta"*. A pesar que la ley indicaba cómo debía funcionar un comité de defensa civil, en la práctica no se encontraba, según su afirmación, ninguno que funcione.

En cuanto a la nueva ley, el experto E2 señala que las competencias y atribuciones de todas las entidades que conforman el SINAGERD se encuentran estipuladas claramente en el reglamento. En este documento se indica cómo los diferentes niveles de gobierno y los sectores deben implementar los distintos componentes y procesos de la gestión del riesgo. La regulación, sin embargo, queda en manos de cada nivel de gobierno. A nivel local, el primer paso consistiría en conformar el grupo de trabajo y elaborar el reglamento del mismo. Ambos instrumentos tendrían que ser aprobadas formalmente a través de una ordenanza municipal. Actualmente se cuenta con los lineamientos para la constitución y el funcionamiento de los grupos de trabajo de la gestión del riesgo en los tres niveles de gobierno (R.M. N° 276-2012-PCM).

Cabe mencionar que este experto señala como una novedad de la nueva ley que ahora obliga a los gobiernos locales a trabajar más el aspecto preventivo y correctivo:

E2: (Hasta ahora) no había mucha claridad sobre cómo trabajar los diferentes componentes de la gestión del riesgo, no había mucha claridad, porque a nivel local siempre se ha trabajado el tema reactivo, siempre... y como experiencia piloto hace 3 ó 4 años ya se comenzó a trabajar en esta etapa con algunos gobiernos regionales en el norte el proceso prospectivo y correctivo. Pero ahora con la promulgación de la nueva ley si se tiene que materializar en todos los niveles."

En conclusión se puede decir que en el marco del SINADECI existió un marco normativo que establecía las responsabilidades y facultades de los diferentes actores que integraban el sistema, aunque este al parecer no se cumplía del todo. También el nuevo sistema, el SINAGERD, tiene un marco normativo pero que todavía precisa una regulación a los diferentes niveles de gobierno. Se sugiere realizar entonces un seguimiento sistemático al establecimiento de las ordenanzas que se tienen que dar a nivel municipal y luego velar que se cumplen y evitar de esta forma que la nueva ley también se convierta en una “ley muerta”.

En relación al marco jurídico, vale la pena señalar que hay otros elementos estructurales y legales que dificultan el trabajo efectivo de la gestión del riesgo a nivel local. El alcalde de Morropón p. ej. lamenta el hecho de no poder actuar en caso de una emergencia. Dice que los gobiernos distritales están con las manos atadas por no contar con la logística para atenderla. Tienen que solicitar el apoyo del gobierno provincial, lo cual entorpece el proceso. Este mismo punto también es mencionado como un punto débil por el funcionario de Buenos Aires, quien además critica el hecho que el secretario de defensa civil tenga a cargo una serie de otras funciones más, lo cual no permite trabajar bien el tema de la gestión del riesgo.

F3	<i>"Los provinciales tienen una oficina de defensa civil establecida. Entonces manejan su presupuesto, defensa civil tiene sus almacenes, están más al tanto de lo que es prevención, hacen su labor en ese sentido. En este caso como distrital, yo como encargado tengo otras funciones también..."</i>
A1	<i>"Tenemos la ley que defensa civil es tarea de todos pero puro papel y desastre necesita lógicamente prevención y prevenir también significa dinero y logística. En caso por decir de inundaciones, queremos tener ya carpas, herramientas, calaminas para las vivienda ... pero no tenemos. Hay una concentración también en la parte logística a nivel provincial y los distritos casi nada (...). Siempre hemos dicho que el Indeci debe ser descentralizado, no?"</i>

Otro punto que dificulta un trabajo adecuado en materia de gestión del riesgo, mencionado por el mismo alcalde, está relacionado con algunas disposiciones dentro de la legislación peruana. Concretamente se refiere a la construcción de pozos en terrenos que pertenecen a asociaciones de productores. En este caso parece existir un conflicto entre la ley de municipalidades que prohíbe invertir en entidades privadas y la Ley General del Agua que estipula que el agua es propiedad del Estado.

A1	<i>"Hemos acordado con los agricultores, cada año seguir destinando presupuesto para terminar de perforar los 37 pozos que necesita todo el valle. Pero tenemos un inconveniente con el Ministerio de Economía; hubo un oficio en el cual dice que no podemos destinar fondos públicos para invertirlos en asociaciones privadas, como que vulnera la ley de municipalidades, (...) Ahora, el agua no es un recurso privado, dicen el Estado es dueño de los recursos naturales, en este caso nosotros</i>
----	--

representamos al Estado. Y si queremos explotar ese recurso no es para destinarlo a una o a dos personas privadas, es para el bien común de los diferentes sectores que necesitan este recurso. Bueno, estamos viendo de que manera podemos pasar esa valla. Las asociaciones de productores no cuentan con los recursos como para llevar a cabo la producción de un pozo. (...) Incluso le digo, con esto del proyecto del Alto Piura, (...) en ese proyecto en el cuarto componente está Morropón Grau para perforar el pozo; eso significa de aquí a veinte años. Entonces, por qué el Estado ahí sí, ósea en ese proyecto donde va a tener inversión él, ahí si lo incluyen? O sea por qué el Estado es diferente, la verdad que no entendemos..."

Según esta declaración existen vacíos o contradicciones legales que no siempre son manejados de la misma manera, lo cual se presta a que se generen suspicacias.

De lo expuesto se pueden deducir las siguientes propuestas de mejora a nivel estructural, a fin de lograr una implementación más efectiva de la gestión del riesgo:

- Transversalizar el enfoque de gestión del riesgo en todas las áreas del municipio. Para ello es necesario involucrar en el tema al personal de todas las unidades organizativas.
- Mejorar los mecanismos de ayuda en caso de emergencia, para facilitar un mejor y más rápido apoyo logístico.
- Analizar la pertinencia de contar a nivel distrital con la logística para atender emergencias, a fin de incrementar el radio de acción de los gobiernos distritales en este aspecto.
- Resolver las incoherencias legislativas que dificultan procesos como p.ej. la construcción de pozos, esenciales para la época de sequía.

4.2.4 Falta presupuesto

"En los tres distritos existen partidas presupuestales asignados a la gestión del riesgo, pero no es suficiente y tienen un fuerte enfoque en el componente reactivo"

Otro elemento importante para distinguir una política social institucionalizada es la existencia de un presupuesto para la implementación de la política, que debe ser suficiente y mantener una mínima estabilidad a lo largo del tiempo. Sin la disponibilidad de recursos económicos no se puede hacer nada. Según Miguel Székely un mandato de Ley, por más claro que esté establecido, solo podrá cumplirse si se cuenta con instrumentos de ejecución. *"Si no es así, este mandato será meramente un concepto teórico sin sustento práctico"*(Székely, 2006).

Respecto al tema de presupuesto para la gestión del riesgo, vale la pena en primera línea analizar más a fondo las declaraciones de los expertos. El experto

E1 aclara que existen dos dimensiones que tienen que ser considerados en este contexto:

1. Se sugiere integrar el enfoque de gestión del riesgo en toda medida de desarrollo, lo que significa que al momento de planificar, diseñar y ejecutar un proyecto de desarrollo se debe tener en cuenta la vulnerabilidad existente o la que se puede generar y reducirla al máximo para así garantizar una mayor seguridad de las unidades sociales. Bajo este entendimiento de la gestión del riesgo, el presupuesto entero debe ejecutarse con este enfoque, lo cual constituiría una acción prospectiva. La gestión del riesgo entonces no necesita un presupuesto aparte.

E1: *“siempre ese ha sido un gran argumento: no hay plata para la gestión del riesgo. Eso es cuando ves el problema aparte de tu medida de desarrollo. Yo diría que cuando tienes medidas que pueden permitir que la vulnerabilidad que existe, o sea que aseguren que la unidad social esté más segura, pero mirando más los elementos que las hacen vulnerables -sobre todo lo que tiene que ver con el tema de pobreza, servicios, ese tipo de cosas- yo creo que son presupuestos que se asignan y se desarrollan.”*

2. En caso de localidades muy expuestas y que ya han sido afectadas por fenómenos naturales extremos anteriormente – como es el caso de los tres distritos investigados – se deben llevar a cabo medidas reactivas y correctivas que si exigen que se les otorgue un presupuesto específico. Por lo general se trata de inversiones muy fuertes (p. ej. defensas ribereñas) que no pueden ser financiados por los gobiernos distritales. Por un lado porque exceden sus presupuestos y por otro lado porque se trata de obras que normalmente benefician a más de una localidad. Por tanto la instancia que debería asumir estas medidas es el gobierno regional o el nacional. El distrito puede contribuir con una contrapartida para la elaboración de los estudios previos y eventualmente apoyar en la gestión de financiamiento externo.

El experto de CENEPRED coincide en que existe la posibilidad de que el nivel nacional, específicamente el Ministerio de Economía y Finanzas -MEF, financie proyectos que exigen una fuerte inversión de dinero, siempre y cuando se haga el requerimiento según el proceso establecido. Además aclara que en el marco del SINAGERD, todos los sectores y niveles administrativos tienen la obligación de asignar partidas presupuestales para desarrollar los diferentes procesos de la gestión del riesgo:

E2: *“(todos) tienen que asignar un presupuesto y a nivel local con mayor razón. Pero tienen que pasar toda esa etapa de aprendizaje, esa etapa de involucramiento y esa etapa de incorporar normas que les permitan a ellos institucionalizar la gestión del riesgo por procesos. No creo que demande mucho tiempo pero ese es el camino ideal, no? Entonces ahí si cada uno de los niveles de gobierno tendrá su propio presupuesto con sus propios recursos. (...) Ahora, la decisión de cuánto presupuesto se destine, va a ser decisión política,*

definitivamente. Bueno, uno es el interés, segundo el conocimiento y tercero el presupuesto. Si hay esas tres cosas va a marchar muy bien la implementación de la gestión del riesgo."

El experto señala que la asignación de recursos por procesos de gestión del riesgo es un elemento nuevo en el SINAGERD. Antes, a nivel local, se asignaban recursos a la secretaría de defensa civil y/o se ejecutaban obras en el marco del componente reactivo o correctivo. Según su impresión, el presupuesto para implementar proyectos en el marco de la gestión reactiva del riesgo ha aumentado en los últimos años, percepción no compartida por los funcionarios encargados de la gestión del riesgo/ defensa civil en los distritos estudiados:

E2: "como componente reactivo, si ha habido un marcado índice que ha permitido hacer la ejecución de algunas obras, de algunos proyectos a nivel local; no en grandes cantidades pero si proyectos que estén orientados justamente a reducir vulnerabilidad. (...) En los últimos años ha subido un poco para ese aspecto reactivo. Ahora esperamos que el presupuesto más bien se asigne para lo prospectivo y correctivo, que es la visión que deben tener los gobiernos municipales."

Resumiendo las declaraciones dadas por los dos expertos entrevistados queda claro entonces que en el marco de la antigua ley (SINADECI) la asignación de recursos a la gestión del riesgo a nivel local se llevaba a cabo de dos formas:

1. Partida asignada a la secretaría técnica de la Defensa Civil;
2. Partida para ejecutar medidas reactivas y correctivas, entre las que se encuentran también las contrapartidas para grandes proyectos de inversión.

Cabe mencionar que en caso de un manejo más integral del concepto de la gestión del riesgo, todos los proyectos de inversión son formulados teniendo en cuenta un enfoque de reducir vulnerabilidades. En este caso todo el presupuesto de inversión incorpora un enfoque de gestión del riesgo.

De los tres distritos investigados, en Morropón se da este caso:

F1: "tenemos un millón para ejecutar. (...) como la gestión de riesgo es transversal, todo está ahí, todo el presupuesto quiera o no quiera pero hay algo."

En cuanto al presupuesto asignado específicamente a la defensa civil, este en Morropón se ha ido reduciendo en los últimos años:

F2: "mira el año 2009, yo tuve como 150 mil soles, el año 2010 me habré gastado unos 20 mil soles, no había plata, hubo recorte.(...) y el año 2011, este año, creo que había solo 10 mil soles para el tema de defensa civil, pero con eso no haces nada. En total aquí llega un millón ochocientos mil soles para todo el año."

Cabe mencionar que los montos señalados por F2 coinciden a groso modo con los que se encuentran en el portal de transparencia del MEF asignados a la partida llamada “Atención de desastres y apoyo a la rehabilitación y reconstrucción”; partida que el distrito de Morropón tiene incorporado en su presupuesto desde el año 2009.

En Buenos Aires y en San Juan de Bigote, en cambio, parece que no existe un presupuesto asignado a la secretaría de defensa civil. Por lo menos no fue mencionado por los entrevistados y tampoco figura partida alguna al respecto en sus presupuestos hasta el 2011.

En ambos distritos sin embargo se asignan montos específicos para ejecutar obras en el marco de la gestión del riesgo:

F3 (Buenos Aires): *“Dentro del presupuesto del municipio, si se ha creado para medidas de prevención. (...) es que ahora nos están obligando a que hagamos un poco de obras dentro del marco de la prevención y de la gestión del riesgo, entonces se le puso un monto específico para esto (...) son 50,000 soles que son sobre todo para defensa ribereña.”*

F4 (Bigote): *“en este presupuesto (del 2012) estamos queriendo insertar un fondo para elaborar unos estudios específicos, de encausamiento, descolmatación, defensas ribereñas, capacitación... actividades que son preventivas específicas digamos, ante la presencia de lluvias, ante la sequía, vientos fuertes, de repente la producción de incendios, actividades, proyectitos que es posible insertarlos en el presupuesto nacional y lograrlos porque los presupuestos para gestión del riesgo son elevados. (...) El presupuesto de inversiones es más o menos como 1,400,000 soles o un poco más, completo. De eso, se ha destinado este año un monto estimado de 200,000 mil soles para hacer algunas obras y proyectos de prevención.”*

En los presupuestos de estos distritos, colgados en el portal de transparencia económica del MEF, se ha podido constatar la información del caso de Buenos Aires. Para el 2011 figura un proyecto de construcción de un sistema de drenaje pluvial por 50,000 soles. En el caso de San Juan de Bigote, el monto mencionado por el funcionario para medidas de gestión del riesgo se refería al período del 2012. En el presupuesto 2012 que se encuentra en el portal sin embargo no se ha podido identificar ninguno de los proyectos de estudios mencionados.

Ahora, en el caso se presente un fenómeno natural extremo que desencadene un desastre, existe a nivel nacional una reserva de contingencia (en 2011 ascendía a 50 millones de nuevos soles) cuyos recursos pueden ser solicitados por los gobiernos locales, para atender la situación de emergencia. A pesar que estos recursos deberían ser de entrega inmediata, el proceso demora, siendo la elaboración de las fichas de emergencia el principal cuello de botella. Estas fichas tienen que ser presentadas adecuadamente al MEF para poder obtener la aprobación (el INDECI no tiene la potestad de aprobarlos). Sin embargo, a causa de la falta de capacidades y/o la evaluación de los daños sobre la base de datos

poco confiables, las fichas de emergencia no se llenan correctamente, se devuelven y se va retrasando la transferencia de los recursos:

F1	<i>“El mismo gobierno (...) asigna una partida por emergencia. Pero esa partida se activa cuando se da la emergencia, a nivel central, es a nivel central... Entonces mientras se activa esa fuente, los gobiernos locales sufren bastante para poder hacer algo para mitigar esa acción. En el primer tiempo, no se hace, no se tiene.”</i>
F2	<i>“A nivel nacional existe el fondo de contingencia... este año ha sido de 50 millones. (...) Aquí en el norte se ha solicitado para la sequía, pero en los últimos días que se estaba solicitando, llovió. Generalmente siempre es así. El mismo periodo del 2005, también solicitamos y llovió y se vino dando a partir de octubre. Ya había pasado toda la cosa.”</i>

Para franquear este tiempo entre la ocurrencia del desastre y la recepción de la ayuda de dicha reserva, se han desarrollado algunos mecanismos que ayudan a atender la situación de emergencia en sus inicios:

- Reorientación de partidas presupuestales (Morropón)
- Uso de recursos de una partida para gastos diversos, llamada “inversión multisectorial” (Buenos Aires – antes del 2011)
- Existencia de una partida presupuestal para emergencias (Buenos Aires y San Juan de Bigote, desde 2011). En el caso de Buenos Aires efectivamente se ha podido encontrar una partida denominada “Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” en el presupuesto presentado al MEF (portal de transparencia) con un presupuesto asignado de 22,000 soles para el control de inundaciones y defensas ribereñas (MEF, 2012c). En el caso de Bigote, no se ha podido encontrar información al respecto en la web.

Morropón:

F2: “[Cuando hay una situación de emergencia] los gobiernos locales pueden reorientar su presupuesto, o sea pueden coger el dinero que está prohibido ósea cambian. Si tienes un millón de soles y necesitas rehabilitar la infraestructura por un millón de soles puedes dejar de lado lo que la gente había elegido [en el marco del presupuesto participativo] para que le hagan por ejemplo la construcción de una calle y lo designas para la atención de emergencia.”

San Juan de Bigote:

F4: “Se ha destinado este año un monto estimado de 200,000 soles para hacer algunas obras y proyectos de prevención. Y ahí estamos viendo hacer algunos encausamientos, algunas defensas rivereñas, algunos proyectos para emergencia de repente por sequía. O sea algunas actividades que no te encuentren con los brazos cruzados y por lo menos puedas usar ese fondo, atendiendo ese tipo de emergencias.”

Buenos Aires

F3: *ya hemos puesto dentro de presupuesto municipal, ya hay un dinero para emergencia.*

A¹⁸: *El próximo año también se ha considerado, más bien, eso nos ha cortado un poco lo que se deja para hacer obras porque hay que considerar esto como proyectos imprescindibles. Tiene que haber para emergencia, tiene que haber para las máquinas, tiene que haber... pero a veces la gente no entiende.*

F3: *Antes se ponía inversión multisectorial, no? Ahí se atendía a todos los sectores que se quedan fuera del presupuesto participativo... entonces se quedan y póngalo a la multisectorial*

A: *Lo malo es que le dieron un mal uso, comenzaron "quiero esta obrita" y alguien que tenía su influencia lo hacía y lo cargaban a multisectorial, el otro "cárgalo a multisectorial"... o sea más bien sirvió como una alforja de ciegos, metían la mano para sacar y sacar.... Entonces lo que se ha hecho ahora es dar una partida para que se pueda respetar.*

F3: *Se está implementando... y todo eso se debe a que una vez asistí a un curso cuando se ha creado el SINAGERD y había una nueva normatividad en la cual había más responsabilidad en ese caso los funcionarios de la municipalidad... Entonces a raíz de toda esta cosa la hemos dado la partida, la hemos implementado.*

Interesante en este contexto es la declaración de F3 quien señala que a raíz de un curso en el cual participó relacionado a la nueva ley, se había establecido esta partida presupuestal específicamente para medidas de emergencia en su distrito. Esto significa que aunque recién se esté difundiendo la ley, ya se vienen aplicando algunos elementos, en este caso la asignación de una partida exclusiva para un componente de la gestión del riesgo.

En cuanto a San Juan de Bigote, según la declaración del funcionario, existe una partida importante para el tema de la gestión del riesgo, que es usada tanto para obras de "prevención" como para medidas de emergencia. En el presupuesto entregado al MEF no figura esta suma, Se asume que esto se debe a que el monto debe estar dividido en diversas partidas con títulos más genéricos que no permiten reconocer el destino concreto de los recursos.

En Morropón -el único de los tres distritos que no maneja una partida específica para emergencias dentro de su presupuesto- divergen las opiniones entre los dos funcionarios entrevistados en cuanto a la pertinencia de una partida de esta índole a nivel de distrito:

F1	<i>"si comenzamos a prepararnos con un presupuesto asignado yo creo que la cosa cambia (...) debe haber un presupuesto asignado para poder nosotros tener y manejar las acciones de preparación (...) Quiera o no quiera, tiene que haber ese presupuesto asignado a acciones de preparación y</i>
----	--

¹⁸ La persona A es el gerente municipal que participó en una parte de la entrevista para apoyar sobre todo en el tema del plan de desarrollo.

	<i>emergencia."</i>
F2	<i>"a nivel local está bien que no haya fondo de emergencia, pero provincial debería haber."</i>

Como se mencionó más adelante, existe a nivel nacional una reserva de contingencia para casos de emergencia. El proceso para poder acceder a esta reserva, sin embargo, se demora. Se entiende por tanto que la sugerencia de implementar una partida presupuestal a nivel provincial para acciones de emergencias, se da por un lado porque esto garantiza un acceso más rápido a la ayuda; y por otro lado, porque los desastres por lo general suelen afectar no uno sino varios distritos colindantes, por lo que un fondo de emergencia a nivel distrital no tendría tanto sentido.

Para completar el panorama de los recursos disponibles a nivel local para la gestión del riesgo, cabe mencionar que todos los distritos investigados recibieron y/o reciben también apoyo de otras entidades. Los que principalmente ayudan a financiar proyectos y obras en materia de gestión del riesgo son el gobierno regional y el gobierno provincial. Buenos Aires además recibe apoyo de la ONG VISAD, igual que Morropón, que también tuvo hasta hace poco ayuda de CIPCA. Los tres distritos además habían recibido asistencia técnica de la GTZ (ahora GIZ) entre los años 2002 y 2008, aunque el entrevistado de San Juan de Bigote no tenía conocimiento sobre este hecho. En San Juan de Bigote actualmente no está presente ninguna institución privada o de la cooperación internacional. Este distrito depende únicamente del apoyo y los recursos estatales.

Para concluir, cabe señalar que todos los funcionarios entrevistados coinciden en la apreciación que el presupuesto total disponible para la gestión del riesgo a nivel local es insuficiente:

F1	<i>"Faltaría esa partida, identificada y específica para la gestión del riesgo (...) Primero, para una situación de comenzar a trabajar el riesgo (...), o sea serían capacitaciones que se comienza con poco. Se estima unos treinta mil soles al año, que eso va ir cambiando conforme la gente va tomando conciencia (...) Un poquito más para la primera acción que debe hacerse, serían entonces unos 50 mil."</i>
F2	<i>"Por parte de la municipalidad poco se invierte.(...) en total es insuficiente, debería ser más. (...) El otro año que va entrar VISAD en el tema de gestión del riesgo, ellos hacen mucha infraestructura, están invirtiendo bastante, yo creo que ahí si va a ser mejor."</i>
F3	<i>"Acá en la localidad se necesita mucho más presupuesto para defensa civil...sería bueno un millón de soles jajaja (...) Nosotros invertir en una obrita de defensa ribereña, es caro. (...) En realidad lo que más necesitamos son recursos, ese es el gran problema"</i>
F4	<i>"Definitivamente es insuficiente."</i>

Cabe señalar que en este aspecto los alcaldes concuerdan totalmente con los funcionarios. Sin haber sido una pregunta explícita para los alcaldes, surgió el

tema en el marco de las entrevistas, confirmando que la falta de presupuesto es una gran limitante para implementar la gestión del riesgo de mejor manera:

A1	<i>"nuestra limitante es también la parte económica. Las exigencias y la presión social para resolver otros problemas hace que muchas veces casi nada dejemos para prevención."</i>
A3	<i>"En si los recursos que tenemos es mínimo, no nos abastece para dar el apoyo que se requiere para poder evitar y en este sentido la gestión del riesgo sea un éxito."</i>

Un funcionario considera que la falta de presupuesto presenta el mayor de los obstáculos existentes para la implementación de la gestión del riesgo.

Según el funcionario de Buenos Aires, los recursos que se necesitan para la gestión del riesgo no solo son escasos a nivel distrital; las obras como p.ej. defensas ribereñas exceden también los presupuestos regionales:

F3: "El presupuesto para defensa ribereña, estamos hablando de cantidades enormes (...). Se le ha pedido al gobierno regional, pero el gobierno regional tampoco tiene la cantidad suficiente para atender eso y lo manda al gobierno central...pero no se da. Hay bastantes instituciones que se dedican a ver estos apoyos... Se ha invertido grandes cantidades de dinero porque esos estudios son bien costosos pero hasta ahora, nada. (...) La gestión está ahí pero la parte económica es la que falta. (...) Son capitales grandes que no lo puede desarrollar ni la región entonces solamente nacionalmente del fondo nacional se puede... "

En esta declaración se percibe que además de la falta de recursos existe una falta de interés y compromiso por parte de las autoridades supralocales que si podrían financiar estos grandes proyectos.

Para finalizar y considerando todos los elementos expuestos en el marco de este análisis, se puede concluir entonces lo siguiente:

1. En los tres distritos existe un presupuesto asignado a la gestión del riesgo.
2. Este presupuesto sobre todo está dedicado a la parte reactiva (partida para fondo de emergencia o para ejecutar obras en su mayoría en el marco del componente reactivo y algunas del correctivo).
3. En el marco del SINAGERD será obligatorio que se asignen recursos tanto para la parte reactiva, como para la correctiva y prospectiva.
4. Solo en Morropón el presupuesto de inversión completo es ejecutado con un enfoque de gestión del riesgo.
5. Existe para la atención de emergencias una reserva de contingencia a nivel nacional, a la cual tienen acceso los distritos. Como la transferencia de estos recursos tiene que estar sustentada con fichas de emergencia adecuadamente elaboradas, este proceso, en la mayoría de los casos, presenta considerables demoras.

6. Para las primeras acciones de emergencia además existen mecanismos a nivel local. En dos distritos (Buenos Aires y San Juan de Bigote) existe una partida presupuestal específica para atender emergencias.
7. Las obras en materia de gestión del riesgo son costosas y necesitan de financiamiento externo. Cuando son ejecutadas por otros niveles administrativos de gobierno por lo general se demoran mucho; se siente que hay poco interés y compromiso de llevarlos a cabo.
8. En general se considera que no se está invirtiendo lo suficiente en la gestión del riesgo a nivel local. En algunos casos el apoyo brindado por instituciones privadas (ONG) ayuda.

Teniendo en cuenta las declaraciones de los alcaldes de los tres distritos en cuanto a que trabajar la gestión del riesgo precisa recursos que exceden sus respectivos presupuestos –lo cual es confirmado por los funcionarios – es importante rescatar que no obstante existen recursos para trabajar el tema. El énfasis sin embargo se encuentra por ahora en la parte reactiva y –en menor medida- la correctiva. Eso significa que el componente reactivo de la gestión del riesgo presenta ya un nivel de institucionalización más avanzado. El componente prospectivo sin embargo no se encuentra nada institucionalizado, con excepción de Morropón. Se estima que de ahora en adelante, a raíz de la implementación de la nueva ley, el nivel de institucionalización de la política de gestión del riesgo mejorará.

4.2.5 Los mecanismos de coordinación no son muy efectivos

“En todas las localidades existe un comité de defensa civil en el cual se coordina en caso de emergencia y el presupuesto participativo, donde se coordinan acciones correctivas y prospectivas.”

La existencia de mecanismos de coordinación formales en la localidad y también entre órdenes de gobierno es indispensable para asegurar que cada uno de los actores involucrados en la gestión del riesgo pueda ejercer su función. Sobre todo en Estados como el Perú, donde se cuenta con una estructura sectorizada en la que cada sector tiene sus propios instrumentos y objetivos, es necesario establecer arreglos de coordinación de manera ad hoc para temas que son transversales a varios sectores o gerencias (Székely, 2006).

A nivel local estos espacios de coordinación son los comités de defensa civil, sobre todo para casos de emergencia (3 menciones), pero – según 2 menciones - también para coordinar medidas prospectivas y correctivas.

Según la ley del SINADECI, los comités son integrados *“por un conjunto de personas representativas de una comunidad, que desarrollan y ejecutan actividades de Defensa Civil en un determinado ámbito, orientando sus acciones para proteger la integridad física de la población, el patrimonio y el medio ambiente, ante los efectos de los fenómenos naturales o inducidos por el hombre*

que producen desastres o calamidades” (INDECI, 2010). Los comités se organizan en las siguientes comisiones de trabajo:

- Comisión de planificación
- Comisión de ciencia y tecnología
- Comisión coordinadora de acciones y obras de prevención
- Comisión de operaciones, educación y capacitación
- Comisión de logística
- Comisión de salud
- Comisión de ley, orden e inspecciones técnicas
- Comisión de comunicaciones

Un funcionario señala que de estas comisiones a nivel local solo se instalan cinco y que no funcionan del todo bien.

Tras el relativamente reciente cambio del SINADECI al SINAGERD los mecanismos de coordinación han cambiado. En teoría, según el SINAGERD, los mecanismos de coordinación son los Grupos de Trabajo -conformados a nivel local por el alcalde, el gerente municipal, gerentes de divisiones afines y por el jefe de la Oficina de Defensa Civil- así como las plataformas de defensa civil, para la gestión reactiva. En la práctica, sin embargo, aún se coordinan las acciones de gestión del riesgo de desastres en las todavía existentes comisiones de la Defensa Civil, pero solo para la gestión reactiva del riesgo:

F2	<i>"en emergencia se pone en funcionamiento el comité, las cinco comisiones: la comisión de operaciones, la comisión de salud, la comisión de educación y la comisión de logística [no menciona la quinta]. Estas son las comisiones que se ponen en funcionamiento para hacer la evaluación de daños, atender a los heridos si hubiera y tener pues la logística necesaria y si falta, pedir al gobierno regional."</i>
F1	<i>"bueno en una situación de emergencia se llama a una reunión, se convoca a todos los integrantes del comité (...) El presidente del comité de defensa civil con su secretario técnico convoca a una reunión a todos los actores directos que son los jefes de todas las aéreas correspondientes de las instituciones públicas y privadas."</i>
F4	<i>"Los miembros [del comité] representan todos los sectores: (...) está el sector salud, educación, la gobernación, está un juez letrado, están los productores, el vaso de leche, las rondas urbanas, está la municipalidad. Esos son básicamente los sectores que asisten en la localidad."</i>

Aparte del comité de Defensa Civil, el funcionario del distrito de Buenos Aires mencionó otro espacio en el cual se coordina en caso de una emergencia: los comités de desarrollo comunal- CODECO. Señala que a través de los tenientes gobernadores se coordina con la población.

Para coordinar medidas prospectivas y correctivas, se mencionan otros dos mecanismos que al parecer cumplen esta función: el Consejo de Coordinación

Local- CCL y el presupuesto participativo. El funcionario que menciona el presupuesto participativo explica su funcionamiento de la siguiente manera:

F3	<p><i>“en el presupuesto participativo participa toda la población organizada... se hacen las invitaciones a los agentes de los caseríos, vienen y expresan un poco lo que quisieran mejorar en algunas cosas que están afectados. (...) Las reuniones del presupuesto participativo son anuales, aunque hay veces que puede ser cada 2 años; eso de acuerdo a cómo se implementen o cómo se designa... a veces se pueden designar obras también para 2 años, eso depende. En el presupuesto participativo ya está un poquito reglamentada la cuestión de la gestión del riesgo. Debemos hacer obras dentro del marco de gestión de riesgo para no generar más riesgo y por ahí si se está haciendo algo...”</i></p>
----	--

Sobre la coordinación de acciones de gestión del riesgo de desastres en los CCL no se pudo obtener mayor información de parte de la persona que mencionó este mecanismo.

En cuanto a la calidad de la coordinación, dos funcionarios señalan que existen fuertes debilidades en la coordinación del componente reactivo. Para uno el punto más débil es la comunicación y para el otro es la falta de compromiso de los diferentes grupos de la sociedad en apoyar en caso de un desastre:

F1	<p><i>"no, no es efectiva la coordinación (...) El voluntariado es la compañía de bomberos, la policía nacional y los integrantes de la institución, (...) y las brigadas. Pero al final como no es una situación remunerativa, al toque se desaniman y te van dejando solo y el único soporte del presidente del comité de defensa civil es el secretario técnico; es el que se queda último. La policía nacional, la gobernación que a veces te acompaña y los agentes del lugar donde se suscitó el evento, los que están más afectados...y el resto casi nada."</i></p>
F3	<p><i>"Claro, ahí estamos fallando... Nos falta bastante implementar toda esta cosa de la comunicación. Yo tuve una charla la vez pasada y no tenemos ni los teléfonos de las personas que somos los responsables directos, entonces me parece que ahí está el problema, en la comunicación para el caso que se dé un evento."</i></p>

La declaración de F3 no deja en claro si está criticando la comunicación en general o específicamente la comisión de comunicaciones. Es que al parecer, según otro funcionario, en un proceso de emergencia no todas las comisiones participan de la misma manera. Según él, la comisión de operaciones es la más involucrada por estar a cargo de identificar las áreas afectadas, los cultivos dañados y los animales muertos. Sin embargo se asume que el grado de coordinación e involucramiento de las diferentes comisiones también está vinculado con el compromiso personal de cada uno de los integrantes de las mismas y en especial del personal directivo.

Cabe señalar que el SINAGERD también fomentará espacios de coordinación:

E2: *van a haber espacios (...), ya se estaba trabajando con un equipo técnico conformado en cada gobierno local. No te hablo de un grupo de trabajo, te hablo de un equipo técnico con apoyo de la localidad. Pero eso tiene que mejorar. (...) Es desde este año.*

Revisando el reglamento de la nueva ley se establecen una serie de mecanismos de coordinación como por ejemplo la Red Nacional de Alerta temprana, el Servicio de Alerta Temprana, la Primera Respuesta, la Asistencia Humanitaria, entre otros. (D.S. N° 048-2011-PCM, Capítulo III) El equipo técnico que menciona el experto entrevistado no se identifica en la normativa. Pero se considera que un equipo técnico, integrado por expertos y personas comprometidas con el tema de la gestión del riesgo, puede lograr un mayor nivel de coordinación y finalmente de impacto en la materia que las comisiones de trabajo en el marco de Defensa Civil. Sin embargo queda por ver cómo se aplica la teoría en la práctica a nivel local.

En conclusión, se puede decir que en los tres distritos investigados existen mecanismos de coordinación tanto para medidas prospectivas y correctivas (Consejo de Coordinación Local y el presupuesto participativo) como para el caso de emergencia (los comités de Defensa Civil con sus respectivas comisiones). Sin embargo presentan algunas deficiencias en cuanto a su efectividad, sobre todo los mecanismos de la gestión reactiva del riesgo.

4.2.6 Existen instancias de participación, pero el nivel de participación es muy bajo

“No existe una instancia de participación ciudadana específica para el tema de gestión del riesgo, pero el presupuesto participativo es una alternativa importante.”

En cuanto a derechos en el marco de la política social, Székely argumenta que una política institucional *“es aquella en la que la población cuenta, por un lado, con el derecho de recibir o ser sujeto de las acciones en cuestión, independientemente de sus características particulares, sus grupos de pertenencia, ideología, religión, etc., y por otro, que cuente con los mecanismos de acceso efectivo a los beneficios”* (Székely, 2006). Por lo tanto otro importante elemento de la institucionalización es la existencia de instancias formales de participación ciudadana, donde la ciudadanía puede hacer valer sus derechos sociales.

Revisando la ley que crea el SINAGERD, la participación de las entidades privadas y de la sociedad civil constituye un deber y derecho para la puesta en marcha de una efectiva gestión del riesgo de desastres. La participación ciudadana se da a través de las organizaciones sociales y del voluntariado. (Ley N° 29664, Art. 18)

Según resultados de la investigación, a nivel local no existe una instancia de participación ciudadana específica para el tema de la gestión del riesgo. Los funcionarios de los tres distritos mencionan al presupuesto participativo como un espacio importante, en el cual los pobladores pueden hacer escuchar su voz en relación a sus intereses y necesidades dentro de la comunidad; en este sentido también se tratan temas de gestión del riesgo, aunque talvez no explícitamente.

Un funcionario de Morropón especifica como otro mecanismo los comités de vigilancia del presupuesto participativo.

F3	<i>"Podemos decir que no existen instancias de participación ciudadana más allá del presupuesto participativo (...) Los CODECOS, desarrollo comunal, vaso de leche, comedores populares, las rondas campesinas, los comités de ganaderos... ellos son los que participan. (...) Pero, te diré que allí pocos participan, ese es el problema. Mayormente de los comités va el presidente, el secretario del club de madres y así... pero la población que vaya así para ver, no... se les invita, se les hace la convocatoria casa por casa todo, pero no hay esa participación que se quisiera realmente."</i>
F2	<i>"El presupuesto participativo, es una instancia de participación de la comunidad, no? Luego hay los comités de vigilancia del presupuesto participativo que es otro mecanismo de participación. (...) El comité de vigilancia conforman los que participan en el presupuesto. Bueno, no todos, ahí eligen. (...) dice la ley que deben ser cuatro [reuniones del comité de vigilancia al año] como mínimo... o sea se reúnen y ellos deciden cuando son las reuniones formales pero pueden reunirse en función de la necesidad. (...) Las organizaciones que participan son las agencias municipales, tenencias de gobernación, vasos de leche, comedores populares, asociaciones sin fines de lucro, instituciones educativas, asociaciones de productores, la de ganaderos, que más hay acá? Asociaciones juveniles, deportivas, culturales, salud..."</i>

De acuerdo a lo expuesto, respecto a la participación en estos espacios, el funcionario de Buenos Aires menciona que son sobre todo los directivos de las organizaciones de base los que acuden a las reuniones del presupuesto participativo y no tanto la población. En otra parte de la entrevista, este mismo funcionario sin embargo señala que *"esta vez se llenó bastante y faltaba espacio; quedó mucha gente afuera"* (F3). Según su interpretación hubo tanta concurrencia en aquella ocasión porque la población se veía afectada directamente, tanto por fenómenos como la lluvia intensa como por la inseguridad ciudadana, por lo que fue a reclamar la construcción de defensas ribereñas y la implementación de rondas campesinas. No solo en el caso de Buenos Aires sino también en el distrito de Morropón se señala que se llegan a aprobar las propuestas en materia de gestión del riesgo, que vienen de parte de la población. El presupuesto participativo como mecanismo de participación por tanto parece ser efectivo:

F3	<i>"si ha habido por parte de la población propuestas que se han aprobado (...) Ahora hay bastantes defensas...también están dando prioridad a lo</i>
----	---

	<i>que es seguridad ciudadana. O sea ahí es mayormente, implementar todo lo que son las rondas campesinas para apuntar el riesgo de la violencia, ya que es un riesgo también."</i>
F2	<i>Si claro, la sociedad civil hace propuestas (...) El tema del dren ha salido de la población este año (...) lo propuso la señora Aidé Saavedra."</i>

Es interesante esquematizar en este contexto el proceso de cómo se lleva a cabo la elaboración de un presupuesto participativo. A continuación, la descripción del proceso extraída de la entrevista del funcionario de Buenos Aires:

"Hay generalmente talleres descentralizados cada cierto tiempo. Ejemplo nosotros tenemos 19 caseríos, se hacen por zona: zona uno, zona dos, zona tres, donde se convocan a los caseríos que están más próximos; ahí hay una reunión. De ahí, cada uno hace la propuesta de su proyecto que necesiten. Salen uno, dos, tres ganadores de proyectos. Después vienen acá al central y se ve para cuanto puede dar el presupuesto y de acuerdo a la priorización tanto de parte de la política del Estado como de la política municipal, salen los proyectos que se van a ejecutar para el próximo año."

Según el experto entrevistado E2, las instancias de participación ciudadana en el marco de la nueva ley son los grupos de trabajo que se formarán al interior de los municipios. Asimismo se mantienen los espacios que se generan cuando se trabajan procesos relacionados a la gestión del riesgo, como en este caso el ordenamiento territorial:

"Los espacios [de participación ciudadana] ahora son los grupos de trabajo. Los GRIDES (...) son como un aliado del grupo de trabajo que tiene ahora que trabajar los procesos de la gestión del riesgo (...). El caso por ejemplo de Morropón distrito, ellos se han demorado dos años para trabajar el ordenamiento del territorio. Ahí ha habido un espacio también, y ahí hablaban de gestión del riesgo de desastres y ahí estuvo el PDRS- GTZ, otros actores también. Entonces ese tipo de espacios siguen existiendo."

Sin embargo, según el reglamento de la nueva ley los grupos de trabajo que menciona E2 *"están integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores de cada entidad pública"* (D.S. N° 048-2011-PCM, Art. 17), presididos –a nivel local- por el alcalde; y tienen como función formular normas y planes, evaluar, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su competencia. Por lo tanto se trata de una instancia sumamente importante en el marco de la implementación de la gestión del riesgo, pero no de un espacio en donde la ciudadanía puede hacer valer su derecho de participación.

En cuanto al "Grupo impulsor de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático" -GRIDES, que menciona el experto, este es un conjunto de instituciones públicas y/o privadas que se articulan en una red para mejorar su capacidad de promoción del enfoque de gestión del riesgo de desastres y de

adaptación al cambio climático, vinculado a la búsqueda de desarrollo sostenible, y de incidencia a nivel de las políticas públicas (Grides, 2011).

El GRIDES también es mencionado por E1, por lo cual vale la pena de ahondar un poco en su historia. E1 señala que inicialmente simplemente se llamaba “grupo de gestión del riesgo” y que cumplía –y como GRIDES aun cumple- una función muy importante dentro de la región en la promoción del enfoque. No es una instancia propiamente de participación ciudadana; se trata más bien de un grupo técnico consultivo, de carácter informal, conformado por diferentes instituciones de cooperación y ONG que tiene la finalidad de gestionar conocimiento y asesorar en primera línea al gobierno regional y en ocasiones también a instituciones públicas del nivel local. E1 comenta que en algún momento el gobierno regional quiso forzar que este grupo se integre al comité de Defensa Civil, lo cual no correspondía por ser un ente consultivo, constituyendo la razón por lo cual el grupo comenzó a adoptar un perfil más bajo. A nivel local este grupo trabajaba con los comités distritales de desarrollo, conformados por organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas o privadas que trabajaban en el ámbito. Se apoyó a que estos comités pusieran el tema de la gestión del riesgo en agenda, que se sensibilizaran y capacitaran. Desde el 2009 este grupo lleva el nombre de GRIDES.

Regresando al tema de las instancias de participación ciudadana, se puede entonces concluir que mediante los comités distritales de desarrollo y sobre todo el presupuesto participativo existe la posibilidad que la población incida en la toma de decisiones referente al destino de los recursos públicos municipales y en este sentido también tiene la opción de proponer medidas en el marco de la gestión del riesgo. Interesantes en este contexto, son los comités de vigilancia del presupuesto participativo, en los cuales la población puede hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos tomados.

Instancias específicas, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de discutir sobre la gestión del riesgo y plantear ideas sobre actividades a implementar, no existen. Cabe analizar en este contexto si serían pertinentes o si no basta con el presupuesto participativo y su comité de vigilancia, siempre y cuando la gente esté concientizada sobre el tema de los riesgos y el enfoque finalmente se haga transversal a todas las etapas de los proyectos de inversión.

En cuanto al nivel de conciencia de la población, al parecer este actualmente no es muy alto. Un indicio es el bajo nivel de participación de la población específicamente en acciones de de preparación y atención ante situaciones de desastres. Dos funcionarios critican este desinterés, resaltando la actitud asistencialista y paternalista al parecer bastante difundida entre los pobladores.

F2	<i>“Las instituciones educativas hacen sus simulacros porque la ley les dice, o sea ahí hay un calendario de simulacros y tienen que presentar su informe. Pero si los invitas a un simulacro no todos participan.”</i>
F3	<i>“El problema es que contamos con poca participación de la población. Mayormente ellos cuando se les da alguna cosa ahí si están. Pero no participan para su bienestar o para cuidar sus viviendas mientras que no ven</i>

	<i>que se le devuelve ya sea económicamente o en otra cosa... Te cuento que hay un señor que se le entraba el agua por su casa en época de lluvia y era fácil que canalice por ahí con su palanas y hacer una canaleta para que salga a su cauce natural, pero no lo hace. No, pero para eso está el municipio! Entonces: y si te pago tu día puedes hacerlo? Ahí si puede... (...) Acá la población solo espera que venga la municipalidad para que solucione su problema."</i>
F3	<i>"Para el durante y después, lo que se requiere es la participación, gente dispuesta a participar después que se suscita el evento. (...) Esa es la parte más difícil."</i>

Partiendo de la premisa que fortaleciendo las capacidades se genera una mayor participación y un mayor compromiso, se sugiere sensibilizar, concientizar y capacitar en materia de gestión del riesgo no solo a los funcionarios, sino también a la población. Con una población consciente es más fácil trabajar.

4.2.7 Faltan ordenanzas municipales que establezcan las reglas de operación

"No existen reglas de operación, solo parcialmente para la atención ante situaciones de emergencias."

Para dar claridad y reducir la discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos en materia de la gestión del riesgo, es indispensable contar con definiciones claras de cada acción, así como establecer formalmente los procedimientos de ejecución, las obligaciones de los ejecutores de acciones, y las reglas de acceso a sus beneficios. Un instrumento adecuado para ello es el establecimiento de reglas de operación de carácter público construidas sistemáticamente siguiendo normas, procedimientos y lineamientos específicos. Su disponibilidad pública transparente además la operación de la política social (Székely, 2006).

En el marco del SINADECI no hay reglas de operación según E1. Este hecho es confirmado por dos de los funcionarios entrevistados. Uno de ellos señala que la inexistencia de reglas de operación se da específicamente para la parte prospectiva de la gestión del riesgo; para la parte reactiva, según el, si existen reglas, aunque cabe señalar que este funcionario vincula la normatividad sobre todo con el tema de la asignación de recursos:

<i>F3: "La normatividad... para eso tiene que suceder el evento en defensa civil... o sea si tu no vas y les explicas que ha ocurrido un desastre, que tengo mi casa totalmente colapsada, que el rio sale, ahí recién te apoyan... antes no, eso está bien definido. En cuanto a la parte preventiva ahí si está fallando el sistema."</i>

El funcionario del distrito de San Juan de Bigote concuerda que existen reglas de operación que normen las acciones de la gestión reactiva de riesgo, aunque

considera que son insuficientes. Dice que se encuentran establecidas en el sistema.

F4: *“Cuando hay un desastre se opera a través de la norma de defensa civil, que siempre es insuficiente porque miremos lo que sucedió en Chile o en el Japón que son países que su economía es mejor planificada que la del Perú... El mismo Perú con lo que pasó en Ica, todo el sistema colapsó porque nos falta interiorizar y nos falta práctica y por último presupuesto.”*

Este funcionario además menciona que también existen reglas de operación para otras acciones de la gestión reactiva del riesgo. Señala específicamente la elaboración de estudios de gestión del riesgo:

F4: *“cuando se pide una evaluación, un estudio de gestión del riesgo, hay mecanismos, unas normas, unas pautas para hacer la elaboración de los informes y tienen una estructura... tiene que ser de acuerdo a un esquema para que refleje el problema que se quiere contrarrestar.”*

En cuanto a los componentes prospectivo y correctivo, específicamente el tema de regulación de la Zonificación Económica-Ecológica y Ordenamiento Territorial a nivel distrital, uno de los funcionarios entrevistados de Morropón comenta que a nivel regional existe una ordenanza para el tema. Los roles y las funciones que cumplen los diferentes actores en el proceso de Ordenamiento Territorial a nivel distrital igualmente se pueden definir a través de una ordenanza municipal. El gobierno distrital además puede emitir ordenanzas para p. ej. prohibir la plantación de ciertos cultivos o para la declaración de un área natural protegida dentro de su jurisdicción.

El experto E2 concuerda que las ordenanzas constituyen el instrumento adecuado para establecer las reglas de juego a nivel local. Señala que los procesos de gestión del riesgo, a ser implementados en el marco de la nueva ley, deben ser regulados a través de ordenanzas, trabajo que todavía queda pendiente:

E2: *“con las ordenanzas que se dan a nivel local se establecen las reglas de juego o reglas que normen de alguna forma hasta dónde puede llegar el nivel de gestión... Porque no todo es reactivo; más es prospectivo y correctivo. Entonces estas reglas, estas normas les permitirán a los gobiernos locales regular el avance del trabajo de los funcionarios para incorporar la gestión del riesgo por procesos en los planes de desarrollo urbano por ejemplo... Para esto va a servir este tipo de reglas o de normas.”*

En conclusión: por el momento existen reglas de operación generales para la parte reactiva de la gestión del riesgo, pero que no se encuentran reforzados con ordenanzas a nivel local. Para el componente prospectivo y reactivo no existe nada establecido; solo algunos lineamientos gruesos para la aplicación de herramientas que se utilizan en el marco de la gestión del riesgo. Según la declaración del experto de CENEPRED se asume que ahora, con el SINAGERD, se fomentará el establecimiento de reglas claras de operación para los diversos

procesos de la gestión del riesgo; que a nivel local se dará a través de ordenanzas municipales.

4.2.8 Poco seguimiento a la implementación de la gestión del riesgo

“Existen algunos mecanismos de control, pero no son muy efectivos.”

Según la declaración del experto E2, hasta la fecha no existe realmente un sistema de información que incorpore la experiencia e información existente en los distritos en relación a la gestión del riesgo a un nivel más amplio, ya sea regional o nacional. Cada distrito, más bien, genera su propia información - por ejemplo diversos mapas en el marco de la zonificación económica-ecológica - pero esta no se comparte de manera sistemática con otros, lo que finalmente resulta poco eficiente. E2 considera que toda la información que se genera debe estar a disposición de todos:

E2: “A la región que tiene su proceso de ordenamiento territorial, le encantaría mucho recibir esa información del distrito [mapas y planes] para poder contrastar y para poder bajarla de nivel; desde el nivel regional al nivel local y a la inversa. Si le llega la información local poderla integrar a nivel regional. Y las regiones tampoco quedarse con esa información sino elevarla al nivel nacional para poder integrar. (...) Y no solamente información de riesgos, también información ambiental, información que tenga relación con los servicios básicos, cuando hablamos de agua, desagüe, vivienda, salud en fin. Todo eso se involucra transversalmente al tema de riesgo y el tema ambiental que es bastante amplio.”

Los funcionarios entrevistados confirman que las acciones que se realizan en sus distritos en materia de gestión del riesgo, especialmente en el marco del componente prospectivo y correctivo, no se informan: *“de prevención no quieren saber nada (...), no se informa, acá se queda”* (F1).

Sin embargo uno de los funcionarios entrevistados en Morropón menciona que es una obligación transferir diversos mapas y planes que se elaboran en los distritos. No especifica qué nivel se los exige, pero sí señala que se tiene que cumplir con esta tarea. Según su declaración sin embargo, no se recibe retroalimentación alguna con relación a la calidad o utilidad que se les da a las herramientas entregadas. Lo mismo afirma el funcionario de Buenos Aires, quien además detalla que la información se envía al gobierno regional, quien luego se encarga de retransmitirla al gobierno central:

F2	<i>“No te dicen si está mal o si está bien... no. Ya lo terminaste, ya lo elaboraste ya, está cumplido.”</i>
F3	<i>“Se brinda [la información] hacia defensa civil del gobierno regional, (...) el gobierno regional lo pasa al Gobierno central.”No sé qué hacen con la información... harán algo bueno (...). Hacen el seguimiento para hacernos</i>

	<i>cumplir, no?"</i>
--	----------------------

Según estas declaraciones entonces sí existe alguna información acumulada en instancias supralocales, sin embargo parece no ser gestionada de manera adecuada; es decir, que no está siendo integrada en un sistema de información funcional.

A continuación se presentarán los aspectos y las actividades en materia de gestión del riesgo, a los que se les hace seguimiento a los gobiernos locales. Según manifiestan los funcionarios entrevistados se les exige:

- Reportes en caso de emergencia que incluyen la evaluación de daños y análisis de necesidades (3 menciones)
- Estimaciones de riesgos (2 menciones)
- Una serie de planes y mapas; se menciona el plan de contingencia, el plan de seguridad y los mapas de peligro (1 mención)
- Plan de trabajo de defensa civil y actas de reuniones (1 mención)

F1	<i>"cuando es una emergencia reportamos."</i>
F2	<i>"informamos cuando ocurre el evento. Hay una evaluación preliminar y luego la evaluación definitiva. Pero no informas cuando haces un proyecto. (...). Las estimaciones de riesgo si, porque las estimaciones de riesgo quedan registradas en el sistema (...), en la ficha de actividades, ahí te dicen que tienes que presentar la estimación de riesgo (...). Lo que [también] les tenemos que cumplir es con el plan de contingencia, el plan de seguridad, mapas de peligros; eso se tiene que tener. (...Y) tienes que llevar tu libro de actas de reuniones."</i>
F4	<i>"Solamente se reporta cuando hay un fenómeno.(...) Por ejemplo, en esta época de sequía hemos tenido que actualizar las estadísticas de ganadería (...), damos información sobre de repente las vías que se ven afectadas, cultivos que se ven afectados, ese tipo de información. Dependiendo del fenómeno porque es diferente una lluvia intensa que una sequía. (...) Les alcanzamos información básicamente al gobierno regional.(...) ellos lo solicitan para hacer su planificación de los recursos que puedan asignar, puede ser en medicinas, puede ser en alimentos, puede ser en combustible, en alquiler de equipos, para apoyar que es poco lo que se recibe."</i>
F3	<i>"Nos están exigiendo el plan de trabajo de defensa civil (...). Ahorita por ejemplo tenemos que ya enviarlo a defensa civil e informarle que ya estamos implementando el plan de trabajo, el mapa de peligros también... que ya se formaron las comisiones... O sea hay ciertos requisitos que tenemos que tener, que debemos hacer, pero la verdad a veces lo omitimos. Tenemos que analizarlo, esa es mi responsabilidad, yo he debido hacerlo llegar."</i>

Es interesante la declaración del funcionario de Buenos Aires sobre el hecho que a veces no se cumple con enviar la información solicitada. Al parecer, entonces, no hay un control eficaz en este sentido. Según el experto, este tipo de problemas se solucionan ahora con la nueva ley que obliga a las instancias de todos los niveles administrativos a proporcionar e integrar la información que generan en el sistema de información:

E2: *“Esas limitaciones se van a solucionar con la implementación del sistema nacional de información que dice la ley y el reglamento. Entonces ahí claramente en el artículo catorce de la ley indica funciones para los gobiernos locales. Una de esas funciones dice: la información que generen respecto al tema de riesgos -y el tema de riesgos es bastante amplio- tiene que proporcionarse o facilitarse para integrarla en el sistema nacional de información. Entonces, tenemos distritos, provincias y regiones que tienen que enviar su reporte de información para poderla incorporar en un sistema.”*

Para fundamentar la declaración del experto, se cita a continuación el texto del artículo 14, inciso 6 de la ley en mención (Ley N° 29664):

“Los gobiernos regionales y gobiernos locales que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la gestión del riesgo de desastres, según la normativa del ente rector. La información generada es de acceso gratuito para las entidades públicas.”

En conclusión: Existen en la actualidad ciertos mecanismos de control con los cuales los niveles de gobierno supralocales realizan seguimiento a algunas actividades de la gestión del riesgo, sin embargo no son considerados de mucha utilidad, porque la información no es ni retroalimentada ni difundida sistemáticamente. Solo los reportes en caso de emergencia son usados para que los niveles supralocales puedan asignar una partida a los distritos afectados con el fin de apoyarlos a sobrellevar la situación.

4.2.9 Falta mayor claridad sobre el grado de vulnerabilidad de la población

“En dos de los tres distritos están identificadas las zonas vulnerables.”

En el caso de programas sociales Székely (2006) considera esencial que se tenga un panorama completo de los beneficiarios de los mismos. El instrumento que propone para determinar quién y por qué recibe apoyo social es el Padrón Unificado de Beneficiarios. En el caso de la política de gestión del riesgo se propone la elaboración de mapas que indican claramente las zonas vulnerables a los distintos fenómenos naturales, para tener un cuadro completo sobre el grado

de exposición y vulnerabilidad de las unidades sociales que habitan o pueden habitar en estas áreas.

Según el experto E2, ha habido en los últimos años una fuerte inversión de parte del Estado para elaborar mapas de peligros a nivel distrital y además en varios municipios se han llevado adelante procesos de ordenamiento territorial y zonificación económica- ecológica. Considera por lo tanto que debe haber un buen grado de avance con respecto a la existencia de este tipo de documentos que indican los niveles de vulnerabilidad de los territorios:

“Ha habido una fuerte inversión del Perú para manejar o elaborar mapas de peligros a nivel distrital, si no me equivoco superan los ochenta estudios... quiere decir que hay ochenta mapas de peligros en el país que han desarrollado a nivel local, distrital y provincial. Esos mapas de peligros, la limitación es que son urbanos, no la jurisdicción rural, no cubre toda la jurisdicción distrital. Son urbanos, pero de todas maneras han sido un referente. Y lo otro es que aquellas regiones o municipios han trabajado el OT, han hecho zonificación ecológica económica. Ellos con mayor razón cuentan con mapas de peligro, ahí ya no a nivel urbano, sino a nivel jurisdiccional territorial...”

Mirando ahora los distritos estudiados, dos de ellos cuentan con mapas que muestran las condiciones de vulnerabilidad de sus distritos: Morropón y Buenos Aires.

Según el funcionario F2, en el distrito de Morropón se cuenta con tres mapas, que son georeferenciados y se utilizan todos:

1. Mapa de vulnerabilidad
2. Mapa de peligros asociados a inundaciones
3. Mapa de peligros asociados a la sequía

Lo que faltaría en su opinión es un mapa de peligro de la parte urbana, porque según comenta – en contraste a lo que dijo el experto arriba mencionado – solo hay para la parte rural. Concluye sin embargo que: *“aparte del mapa que falta de la ciudad están bien identificadas todas las zonas vulnerables de la localidad”*.

El otro funcionario entrevistado de Morropón señala que el distrito también cuenta con su plan de ordenamiento territorial que ha sido trabajado con la GTZ entre los años 2002 y 2008. Lamenta sin embargo que no se hayan mantenido actualizados los mapas que se elaboraron en el marco de este proceso:

F1: “Tenemos el plan de ordenamiento territorial. Ahí están todos los mapas; tenemos inclusive lo que corresponde al uso y capacidad del suelo, las bondades, ahí tienes cuáles son las áreas en riesgo. (...) Eso lo comenzamos a trabajar desde el año 2002 hasta el 2008 en forma constante. Ya de ahí para adelante como que se ha vuelto pasivo, lo tomamos que tenemos un plan, pero no estamos haciéndole seguimiento si dentro de esa zona que aparece en el mapa de vulnerabilidad y de peligro ha mejorado... Estamos estancados ahí. (...) No le estamos dando mucho uso, (...) y ahorita estamos desfasados. Deberíamos retomarlo.”

En el caso de Buenos Aires también se cuenta con mapas de vulnerabilidad aunque no se especifica con cuales exactamente. El funcionario entrevistado indica que no todos, pero sí algunos de estos mapas son georeferenciados. No obstante, considera que contienen suficiente información sobre los elementos vulnerables de la localidad.

El funcionario señala que estos mapas son también una exigencia del Programa de Modernización Municipal en el cual participa Buenos Aires. Se trata de un Programa del MEF, que tiene por objetivo incrementar el crecimiento de la economía local, para lo cual se establecen metas que deben ser cumplidos por las municipalidades provinciales y distritales del país, asignando recursos por el cumplimiento de las mismas (MEF, 2012, ver cap. 3.3.2).

F3: *“Hay un programa que se llama Proyecto de Modernización Municipal a nivel nacional, donde se nos obliga a las municipalidades a cumplir con ciertas metas y dentro de estas metas está justo lo que es la vulnerabilidad. (...) Hay una meta que tenemos en dedicación de peligro, vulnerabilidad, identificación de sectores...entonces tenemos que cumplir esta meta, informar por intermedio de los planos de identificación de los peligros que existen en la zona, de vulnerabilidad también y estoy preparando ahorita la información.”*

Vale la pena aclarar en este contexto que las localidades que participan en el Programa de Modernización Municipal reciben incentivos cuando cumplen con las metas establecidas; no se les “obliga” a cumplirlas.

San Juan de Bigote es, según la declaración del funcionario, el único de los tres distritos estudiados, donde no existen mapas que dan cuenta de las condiciones de vulnerabilidad de las diferentes zonas de la localidad. Sin embargo considera necesario elaborarlos para tener más claridad sobre los peligros existentes en la comunidad:

F4: *“hay que hacerlo [los mapas], no existe. (...) hay que solicitar el apoyo porque cuando se hace la gestión del riesgo es un equipo multidisciplinario. (...) Yo considero que deben hacerse porque la población está pidiendo que se hagan inversiones para atender sus necesidades y de repente están solicitando que se haga una escuela en un terreno que es inestable, que está al costado de una ladera, ese tipo de cosas, no? Entonces tiene que hacerse para decir que la inversión que va hacer es segura, si va ser duradera, si va a cumplir con el objetivo, si las personas que van a llegar ahí no van a estar expuestas a todos esos peligros. Entonces necesariamente tiene que hacerse. Incluso la construcción de viviendas que es una inversión de toda la vida en la cual vas a vivir, no va a ser posible que lo vas hacer en un terreno que se va a inundar, que va a erosionar...”*

La utilidad y la importancia del instrumento de los mapas de vulnerabilidad están claras. No existe información acerca de las razones por qué hasta la fecha no se han elaborado, pero dado que se trata del distrito más alejado de los tres que se

estudiaron, se estima que puede deberse a una falta de capacidades internas complementada por la inexistencia de apoyo externo – como lo tiene p. ej. Morropón. Otro factor puede ser además la poca voluntad política y los escasos recursos que maneja el distrito a nivel de presupuesto.

En cuanto a la nueva ley cabe indicar que la elaboración de mapas de riesgos al parecer seguirá siendo un tema importante:

E2: *“Tanto CENEPRED como INDECI tienen la obligación de dar lineamientos para la elaboración de mapas de peligros; en el caso nuestro, como CENEPRED, el mapa de peligro, mapa de vulnerabilidades y mapas de riesgos. Entonces, esos lineamientos van a permitir orientar los esfuerzos a los sectores, al gobierno regional y a los gobiernos locales en la elaboración de estos mapas para el conocimiento de las zonas vulnerables, espacios críticos frente a eventos adversos.”*

Para concluir se puede decir que en dos de los tres distritos están identificadas las zonas vulnerables. En el marco del SINAGERD se seguirá promoviendo la elaboración de diferentes mapas que ayuden a tener claridad sobre las condiciones de vulnerabilidad de los territorios. Lo que se recomienda en este contexto, es que en primera instancia se apoye a aquellos distritos en la elaboración de estos instrumentos, que se encuentran más expuestos a fenómenos naturales extremos y que todavía no cuentan con mapas.

4.3 No es políticamente atractivo

Otro argumento presente en los tres casos del por qué la gestión del riesgo no es implementada de manera efectiva, es que las autoridades políticas no están interesadas en trabajar la gestión del riesgo de manera integral, es decir en sus tres componentes. Según Lavell (2008), las acciones prospectivas tienen menor efecto político que las actividades de respuesta ante desastres o las acciones correctivas y por eso son menos utilizados por los decisores de política. Efectivamente representan un trabajo invisible, considerados no rentables políticamente porque no generan votos. Los desastres y la preparación y atención ante situaciones de desastres en cambio generan visibilidad que puede ser aprovechada políticamente.

Los hallazgos evidencian interés y también compromiso de las autoridades locales investigadas con el tema de la gestión del riesgo, sobre todo con el componente reactivo y en menor medida el correctivo. El interés se explica por la alta exposición a fenómenos extremos en estos distritos. La gestión prospectiva del riesgo se deja de lado porque no es políticamente atractiva y porque –al parecer– tampoco se sabe muy bien como implementarla. Además, muchos alcaldes son populistas y prefieren “ponerse monumentos” para ser visibles y ganar más votos.

Cabe señalar que la visión cortoplacista de las autoridades y la resultante falta de interés político en implementar la gestión del riesgo de manera integral es –en definitiva- el meollo del asunto aquí investigado. Teniendo en cuenta que la institucionalidad es un conjunto de normas de comportamiento (CEPAL, 2008, ver. Cap. 2.3), la falta de interés de un político en implementar acciones prospectivas de gestión del riesgo es de importancia decisiva. Por tanto es esencial crear e implementar mecanismos de incentivos para generar interés y acciones en el tema.

4.3.1 La gestión del riesgo es considerada útil para la preparación de emergencias

“La utilidad del enfoque de la gestión del riesgo es entendida prioritariamente desde su componente reactivo”

Los tres distritos seleccionados tienen en común el estar altamente expuestos a fenómenos climáticos extremos como lluvias intensas por un lado y sequías por el otro. Estos generan cambios abruptos que condicionan tanto las actividades productivas, como el estilo de vida de los pobladores. Siendo las tres localidades casi netamente agrícolas, los extremos climáticos ocasionan daños que desencadenan un conjunto de impactos económicos y sociales, que inciden en la intensificación de la pobreza rural.

Los alcaldes de los tres distritos investigados están conscientes de su vulnerabilidad frente a estos fenómenos climáticos y coinciden en que el enfoque de gestión del riesgo les sirve para identificar zonas vulnerables sobre todo para estar preparados en caso ocurra una emergencia. Los tres alcaldes entienden la utilidad de la gestión del riesgo entonces sobre todo desde un enfoque de preparación de emergencias, es decir desde el componente reactivo. Sin embargo también se notan comienzos de enfocar la gestión del riesgo desde el componente prospectivo y correctivo:

Municipio	Utilidad del enfoque de gestión del riesgo
Morropón	<i>“pienso de que el enfoque de la gestión del riesgo nos permite tener una visión clara de cuáles serían las partes o las zonas más vulnerables o débiles en nuestro distrito en relación a ser proclives o que sufran mayor reincidencia de daños, en caso, generalmente acá de inundación, por la intensidad de lluvias por el fenómeno del niño. (...) y bueno, sequías también, no?...”</i>
Buenos Aires	<i>“bueno, yo creo que no solamente porque es una política a nivel nacional que se está implementando de que debemos incluir dentro de las políticas públicas el tema de gestión del riesgo, sino que creo que es una necesidad por lo menos en la zona norte donde yo vivo, son zonas vulnerables sobre todo por las lluvias como el fenómeno del niño del 83 y del</i>

	<i>año 98... Es importante que tomemos en cuenta el enfoque de gestión del riesgo porque hay que prevenir para evitar mayores consecuencias, no? Claro que no se van a resolver los problemas pero por lo menos se van a menguar las consecuencias que podría traer un fenómeno, un desastre si la población no está preparada y las autoridades no hayan tomado las previsiones del caso..."</i>
San Juan de Bigote	<i>" [la gestión del riesgo sirve] para evitar los desastres y hacer prevención lo más antes posible y prevenir muchísimas situaciones que puedan darse en el tiempo.</i>

Las opiniones de los expertos respecto a la utilidad que le dan las autoridades locales a la gestión del riesgo divergen entre sí. E1 opina que los políticos a nivel local no entienden la gestión del riesgo como un enfoque transversal del proceso de desarrollo. E2 por otro lado, considera que *"siempre hubo un interés en desarrollar un proceso de implementación de la gestión del riesgo a nivel local"* y que en la actualidad incluso existe una mayor decisión política de hacerlo. No oculta que ahora también hay más presión por la nueva ley que lo exige. En las entrevistas realizadas a los alcaldes se constata que efectivamente existe interés en implementar el enfoque de gestión del riesgo, pero casi exclusivamente el componente reactivo del mismo. Por lo tanto se confirma lo expresado por E1 que todavía no existe un entendimiento más amplio del concepto de la gestión del riesgo y mucho menos se reconoce como un enfoque que tiene que ser considerado de manera transversal en todo proceso de desarrollo.

Como avance comenta el experto E1, ya se logró que el enfoque de la gestión del riesgo se relacione con el ordenamiento territorial e incluso con el tema ambiental y el cambio climático. En las entrevistas con los alcaldes no se ha podido confirmar esto, pero algunos de los funcionarios entrevistados si vincularon estos conceptos entre sí.

4.3.2 Falta compromiso de las autoridades con el componente prospectivo de la gestión del riesgo

"Para realizar las inversiones necesarias en materia de gestión del riesgo se necesita recursos que exceden el presupuesto de los gobiernos locales"

Según el experto E2, los alcaldes de la gestión anterior mostraban cierto compromiso de trabajar la gestión del riesgo, producto de un fuerte trabajo de incidencia principalmente realizado por el gobierno regional. En cuanto al grupo de alcaldes de la actual gestión, el experto dice también haber percibido un interés marcado en el tema en los talleres que el CENEPRED realizó para difundir el SINAGERD.

E2: *“la primera visión que he podido visualizar respecto al interés es que cuando se hicieron estos seminarios o talleres de fortalecimiento de capacidades siempre se desea terminar en un acta de compromiso. Y cuando hemos hablado de acta de compromiso los representantes, los regidores o los que estuvieron, firmaron su acta de compromiso. No es una presión, pero es un compromiso y acuerdo. Ese es un primer nivel que yo lo rescato porque a nosotros como CENEPRED también nos interesa que los alcaldes vayan asumiendo ciertos compromisos. ”*

Según el experto E1 entrevistado – quien conoce de cerca tanto a las realidades de los distritos investigados como en algunos casos también directamente a los alcaldes – el nivel de compromiso de las autoridades de trabajar con un enfoque de gestión del riesgo difiere entre los distintos distritos: mientras en Morropón hay un mayor manejo del concepto de gestión del riesgo y por tanto una visión más de largo plazo, en Buenos Aires la mirada y actitud todavía es más inmediatista. Y Bigote, debido a una alta fluctuación de autoridades, se caracteriza por poca estabilidad y continuidad tanto del personal técnico como de medidas, por lo que no hay muchas capacidades instaladas ni compromiso en materia de gestión del riesgo.

A pesar de las diferencias entre los diferentes municipios, en lo que coinciden todos los alcaldes entrevistados, es que para trabajar la gestión del riesgo se necesitan recursos que exceden el presupuesto de los gobiernos locales.

En el caso de **Morropón**, el financiamiento de los proyectos grandes como la construcción de defensas ribereñas (protección contra inundaciones), es solicitado al gobierno regional porque implican sumas muy fuertes y además se trata de obras que benefician a varios distritos. Lo que hace el gobierno distrital en este caso es seguimiento con el gobierno regional para asegurar que los proyectos se elaboren y ejecuten. Además menciona el alcalde estar dispuesto a contribuir con una contrapartida. Para prepararse frente al fenómeno de la sequía, el gobierno local mismo financia la perforación de pozos para riego asegurando que la agricultura no se vea tan perjudicada en épocas de escasez de agua. Comenta el alcalde que *“la municipalidad acordó con los agricultores cada año seguir destinando presupuesto para terminar de perforar los 37 pozos que necesita todo el valle”*.

El alcalde de Morropón señala que el presupuesto que está ejecutando actualmente es el planificado del año anterior bajo otra administración. Para el año entrante dice tener a disposición –restando costos fijos y recursos comprometidos para dar continuidad a proyectos ya iniciados– menos de medio millón de soles. A pesar de tener una serie de promesas electorales que cumplir dice estar intercediendo a que se destine un monto como fondo de emergencia:

A1: *“quien habla está interesado y le he propuesto al gerente tanto de obras como municipal para destinar, al menos prevenir, una cantidad de dinero que si bien es cierto no va a alcanzar para solucionar problemas pero al menos para mitigar en algo una posible emergencia. (...) Yo, en mi manera de pensar, estimaba por lo*

menos en unos 80,000 soles mínimo"

Sabemos de E1 que el alcalde de Morropón, recientemente electo, ha participado en el pasado activamente en procesos de gestión del riesgo y ordenamiento territorial, por lo que E1 considera que debe estar concientizado y comprometido con la temática. Según las afirmaciones del propio alcalde efectivamente se nota un interés en seguir trabajando la gestión del riesgo, pero más el componente reactivo y en menor medida correctivo y no tanto desde un enfoque transversal de gestión del desarrollo.

Analizando el caso de **Buenos Aires**, el tema de los recursos salta nuevamente a la vista. Llama la atención la siguiente afirmación del alcalde reelecto:

A2: "el uso que le damos [a la gestión del riesgo], bueno es un tema definitivamente de recursos... cuando le digo un tema de recursos me refiero que hay tanta necesidad que tenemos acá que atender, fundamentalmente el tema de los servicios básicos... Entonces ahí están orientados nuestros recursos que tenemos y lógicamente a veces ha quedado poco para poder enfrentar el tema de la gestión del riesgo. (...) ahora, hace un año o dos estamos dando énfasis a esto y gracias al apoyo que tenemos de la cooperación internacional acá, algunas ONG que están apoyando este tema."

Por lo expuesto se nota que el alcalde no entiende la gestión del riesgo como un enfoque transversal que debe ser considerado al momento de planificar cualquier proyecto de desarrollo, sino lo ve como algo adicional, para lo cual no hay recursos.

Las actividades que se realizan con la ONG que menciona arriba, VISAD, consisten en la elaboración de un plan distrital de gestión del riesgo y en la sensibilización y organización de la gente en los caseríos. El alcalde denomina este trabajo primero "prevención" y más adelante "preparación y respuesta" lo cual indica la poca claridad en relación a estos conceptos. Aparte de estas actividades, el municipio – al igual que Morropón – está gestionando financiamiento externo, en este caso con el programa *Trabajar Perú* para un proyecto de protección de quebradas.

En cuanto a presupuesto destinado a medidas relacionadas a la gestión del riesgo, el alcalde comenta que en este año está programada una inversión de 40.000 soles para canalizar una quebrada que pasa cerca a viviendas y el pago de 100.000 soles como contrapartida para el proyecto de protección de quebradas, ambas medidas correctivas de la gestión del riesgo.

En resumen, se puede concluir que existe un compromiso de parte de la autoridad política de Buenos Aires de trabajar la parte reactiva y correctiva de la gestión del riesgo, siempre y cuando el poco presupuesto -destinado sobre todo a la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población- lo permita. Cabe mencionar una estrategia interesante que plantea el alcalde a implementarse en el futuro para la parte reactiva/ correctiva:

A2: "... El tema de los recursos para la gestión del riesgo en el presupuesto participativo todavía es lo que falta, falta incluirlo, falta asignarle. Incluso yo creo que en algún momento habría que... que se haga como una política institucional con la autorización de los representantes de las instituciones en el presupuesto participativo. Se debería que en algún momento la municipalidad asuma como política institucional y se invierta un dinero todos los años para la prevención"

En el caso de **San Juan de Bigote**, la situación presupuestal al parecer deja menos margen aun para realizar un buen trabajo en materia de gestión del riesgo:

A3: "... al gobierno regional pedimos que nos ayude (...) con algunas herramientas o luces chicas, que nos ayuden pues a detectar algo.... Por ejemplo el gobierno regional tiene los aparatos que nosotros no estamos teniendo (...) tenemos que dotarnos de equipos, no? De equipos técnicos, materiales, herramientas... necesitamos una buena oficina técnica que nos ayude a hacer mejor las cosas, que no hay..."

En comparación con los otros dos distritos investigados, en San Juan de Bigote no se solicita apoyo al gobierno regional para grandes proyectos de infraestructura, sino para la compra de materiales y herramientas que se necesitan para atender emergencias. Se puede concluir entonces que dicho distrito se encuentra en una situación más precaria aún que los otros dos.

En cuanto al compromiso de trabajar la gestión del riesgo, el alcalde de Bigote, recientemente electo, señala que recién su gestión le está dando más espacio a este tema, realizando actualmente una serie de actividades preparativas para la época de lluvia (dentro del componente reactivo de la gestión del riesgo): mejorando los caminos para evitar deslizamientos, creando vínculos con salud para tener medicinas en stock para el caso se presente una emergencia, etc. Además se está elaborando un diagnóstico situacional de viviendas para solicitar calaminas para los techos al Ministerio de Vivienda y en el futuro también se quisiera gestionar un proyecto para construir muros de contención (medida correctiva).

Un problema que menciona el alcalde es el lento avance que presentan los proyectos cuando están en manos de otras instancias:

A3: "Estamos elaborando ahorita nosotros un puente colgante para la capacidad de una station wagon, que debe costar alrededor de 38 millones y medio la elaboración. Yo creo que eso sería interesante que el gobierno central o regional nos de ese apoyo para poder evitar el aislamiento de 25 mil almas, no? (...) este puente colgante está elaborando el perfil técnico la municipalidad provincial de Chulucanas con plata del FONCOMÚN. Pero ahí está aguantado porque el alcalde no le quiere pagar a la consultora, entonces yo como alcalde voy a pedir una reunión con él para solicitarle yo pagarle a la consultora y nosotros mismos buscar el financiamiento en el gobierno central."

En cuanto a presupuesto destinado a medidas de gestión del riesgo, al igual que el alcalde de Morropón, este año se encuentra ejecutando el presupuesto planificado el año pasado por la gestión anterior. Se han reformulado algunas medidas para destinar 25.000 soles a la elaboración de perfiles en el marco de la gestión del riesgo que no se especifican para que son. Sin embargo señala que: *“En si los recursos que tenemos es mínimo, no nos abastece para dar el apoyo que se requiere para poder evitar y en este sentido la gestión del riesgo sea un éxito”*

Los problemas mencionados cuando se gestionan proyectos de inversión con el nivel provincial, regional o nacional, son confirmados y reforzados por uno de los expertos entrevistados. Indica que entre autoridades del más alto nivel, el compromiso político para luchar por recursos para obras en materia de gestión del riesgo también es escaso.

E1: *“Muchos de ellos, también Buenos Aires, tiene un proyecto durmiendo con (...) el Ministerio de Agricultura, para el tema de defensas ribereñas. Pero ni siquiera tiene plata agricultura para hacer eso, no hay partidas. Ahí falta que alguien asuma esa presión así como el Alto Piura que va el presidente y se planta en el MEF para que le den 80 millones de soles para hacer el Alto Piura. Pues para ese tipo de cosas no hay decisión política realmente. (...) Es frustrante.”*

En conclusión, se puede decir que en los tres gobiernos locales, al estar ubicados en zonas altamente expuestas y vulnerables frente a las consecuencias de fenómenos climáticos extremos, existe un cierto interés político y compromiso con la gestión del riesgo, que se expresa tanto en el discurso como en presupuestos destinados o a destinar para medidas relacionadas con esta materia. El compromiso con el tema se traduce en la gestión de financiamiento externo para obras de mayor envergadura, contribuir con contrapartidas, realizar actividades de preparación de emergencias, financiar obras menores y destinar recursos para un fondo de emergencia, todas acciones reactivas y correctivas. La parte prospectiva se deja de lado.

En segundo lugar se puede concluir que en ninguno de los tres distritos se maneja un concepto de la gestión del riesgo como enfoque transversal del proceso de desarrollo, sino existe más bien un énfasis en la parte reactiva, es decir en la preparación y atención ante situaciones de desastres, y en menor medida en la correctiva. Esto se puede deber por un lado a que realmente no exista un entendimiento integral del enfoque. Por otro lado también puede ser que las constantes situaciones de emergencias que enfrentan estos distritos, generan que su preocupación esté centrada en ellas, impidiendo de alguna forma que amplíen su visión. Esto lleva a considerar que las medidas en materia de gestión del riesgo siempre son actividades y costos adicionales.

En tercer lugar se puede concluir que aunque exista toda la voluntad del mundo en implementar más medidas correctivas de gestión del riesgo, debido a la situación tan vulnerable en la que se encuentran estos distritos, las inversiones que se tendrían que hacer para reducir estas vulnerabilidades exceden en los tres

casos a los presupuestos locales. Se estima además –sin contar con evidencia empírica- que no en todos los distritos existe la misma capacidad de gestionar recursos externos para estos grandes proyectos. Por otro lado, para ejecutar el presupuesto con un enfoque de gestión del riesgo (acción prospectiva) no se necesitan recursos adicionales, sino solo la voluntad de reducir el riesgo en la planificación del desarrollo.

4.3.3 Intereses personales y políticos interfieren

Factores políticos e intereses personales de las autoridades también pueden interferir con una adecuada implementación de la gestión del riesgo a nivel local. Dos funcionarios y un experto mencionan este tema con bastante énfasis. Se señala p. ej. que se manipulan las medidas del presupuesto participativo para satisfacer intereses políticos. Además se comenta sobre el poco atractivo político que tiene la planificación del desarrollo urbano; la reubicación arbitraria de personal en puestos clave, anulando así los avances ya alcanzados; y sobre la práctica del nepotismo o “argollismo” que dificulta una serie de procesos, como en este caso la formulación de proyectos de inversión pública.

F1	<i>"El presupuesto participativo por resultado es medir la efectividad de un resultado al final de lo ejecutado. Pero a veces políticamente lo cambia el gobierno local... o sea das un resultado pero no es el eficaz para poder solucionar ese problema que tienes. (...) Eso son más que todo cosas políticas. Claro si nosotros pudiéramos diferenciar que el trabajo político y el trabajo técnico es otro, la cosa cambia. Si no se mezcla, no? Deben ir de la mano pero tampoco agarrados."</i>
F1	<i>"Muchos gobiernos locales, provinciales, regionales y nacionales no tienen la planificación en cuanto al desarrollo urbano. Es una debilidad que se tiene; que más ve la parte de regar el cemento y poner un monumento. Y el crecimiento poblacional se va hacia arriba pero yo no pongo mi visión en ese crecimiento, porque no me va a resultar políticamente. (...) Pero si el gobierno local, el gobierno regional, el provincial o nacional dijera "nosotros hemos determinado nuestra extensión urbana aquí, la habilitamos y aquí se van a posesionar todos los que quieran una vivienda", pero no se hace eso. (...) Y esa es la negativa que tiene el gobierno local porque dice "yo voy a invertir pero no recupero nada". Pero eso es mentira porque si recupera, porque si tú tienes una población ordenada, con buenos criterios sobre riesgo, yo creo que no va a gastar mucho que si fuese una lluvia o una catástrofe, no?"</i>
F1	<i>"El gobierno local viene y te mueve toda la gente.... Si yo veo que hay un oficina que es muy importante para mí, entonces yo te muevo, pero tengo que poner a alguien que le de vida. Pero no, te sacan, dejan ahí todo, murió."</i>
E1	<i>"Si tú quieres hacer un proyecto de inversión pública, una de las cosas que te pide la subgerencia de defensa civil de Piura es la estimación de riesgo."</i>

<p><i>Pero curiosamente en Piura hay 60 profesionales capacitados en estimación de riesgo, pero el gobierno regional y esta subgerencia solo te avala a dos. (...) Cualquiera que hace un proyecto necesita tener una estimación de riesgo de algunos de estos dos. (...) Como son amigos del gobierno regional, a ellos siempre los envían para hacer las estimaciones y cobran lo que quieran. (...) Lo que hicimos fue un curso de estimación de riesgos en la provincia de Morropón financiado por nosotros [GIZ], VISAD y CIPCA. (...) Y ya tenemos una oferta de servicios más cercano a la provincia."</i></p>

Cabe señalar que estas afirmaciones son percepciones aisladas, pronunciadas sobre todo por uno de los funcionarios entrevistados, por lo cual no pueden ser generalizadas.

Lo que se puede concluir de estas declaraciones es que la gestión del riesgo, sobre todo el componente prospectivo, no es un tema políticamente atractivo, es decir, no ayuda a obtener votos. Por lo tanto las autoridades optan por invertir más en obras visibles y se construyen “monumentos”, lo cual indica una actitud populista con visión cortoplacista.

Siendo esta mentalidad bastante generalizada entre las autoridades del país, se sugiere – para generar cambios – trabajar con la clase política a través de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR. Se propone incluir en la currícula módulos sobre los valores y principios de servidores públicos, sobre el desarrollo sostenible, etc., que fortalezcan y abran la visión de los políticos en general y en específico hacia la importancia de la gestión integral del riesgo.

4.4 Otros temas son más urgentes

Otro factor que afecta la efectividad de la gestión del riesgo es la pobreza. En los distritos en las que gran parte de la población tiene las necesidades básicas insatisfechas, hay otros temas más urgentes que trabajar que la gestión del riesgo. En estas localidades trabajar con enfoque de gestión de riesgo es considerado un “lujo”

En dos localidades (Morropón y Buenos Aires) se menciona que hay otros problemas más urgentes que atender por lo cual trabajar la gestión del riesgo pasa a segundo plano. En Buenos Aires el alcalde señala explícitamente que hay partes de la población con necesidades básicas insatisfechas, es decir sin luz, agua, desagüe, educación, etc. Comenta que la instalación de los servicios básicos es tarea prioritaria del gobierno local, consumiendo prácticamente todos sus esfuerzos.

A2	<i>"Hay tanta necesidad que tenemos acá que atender, fundamentalmente el tema de los servicios básicos... Entonces ahí están orientados nuestros recursos que tenemos y lógicamente a veces ha quedado poco para poder"</i>
----	---

	<i>enfrentar el tema de la gestión del riesgo."</i>
A1	<i>"Las exigencias y la presión social para resolver otros problemas hace que muchas veces casi nada dejemos para prevención."</i>

Por otro lado el funcionario entrevistado de Buenos Aires expresa su frustración sobre la poca valoración de los pobladores por los esfuerzos que hace el municipio en proveerles los servicios básicos. Según su declaración, los pobladores quieren *"obras de cemento que se vean, sino dicen que no se hace nada en el pueblo"*.

El alcalde de San Juan de Bigote, el tercer distrito investigado, también insinúa que los pocos recursos disponibles en la localidad tienen que ser gastados en otras cosas que en medidas de gestión del riesgo, aunque no lo expresa de manera tan directa: *"los recursos no nos abastece para dar el apoyo que se requiere para poder evitar y en este sentido la gestión del riesgo sea un éxito"*.

Se puede concluir entonces lo siguiente: 1. En los tres distritos investigados existen problemas grandes (p. ej. necesidades básicas insatisfechas) cuya solución representa una prioridad para el gobierno local. 2. Existe un entendimiento generalizado que trabajar con enfoque de gestión del riesgo significa implementar medidas adicionales, para los cuales no hay recursos. 3. Si la población no valora la instalación de servicios básicos, menos valorará que se trabaje la gestión del riesgo.

4.5 Enfoque de gestión del riesgo implementado con sesgo hacia el aspecto físico-estructural

"El enfoque de gestión del riesgo que se implementa en la actualidad no está centrado en la unidad social"

Para el experto E1 una razón fundamental, por la cual la gestión del riesgo hasta la fecha ha sido tan ineficaz, es el hecho que se ha estado usando una metodología muy sesgada al aspecto físico-estructural. Se trata de la metodología de la *estimación del riesgo*, aplicada por el INDECI. Sin embargo existe también otra metodología promovida por el MEF y la GIZ, el *análisis de riesgo*, que tiene una enfoque más sistémico y participativo, centrado en la vulnerabilidad de la unidad social. A continuación se detallarán las diferencias entre ambas metodologías, según señaladas por el experto:

	Estimación de riesgo	Análisis de riesgo
Enfoque	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado por Gustavo Wilches-Chaux - Considera siete tipos de vulnerabilidad: ambiental, física, económica, social, 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado por Omar Darío Cardona - Considera tres componentes de la vulnerabilidad de la unidad

	educativa, cultural, política e institucional, y tecnológica - Énfasis en lo estructural, con variables y parámetros técnicos - No muy participativo, cuenta más la mirada del estimador	social: fragilidad, exposición y resiliencia - Enfoque sistémico - Se realiza participativamente
Cuándo se aplica?	Cuando el peligro está activado, o sea cuando ya haya una situación de emergencia	Al momento de planificar el desarrollo, p.ej. cuando se diseña un proyecto de inversión
Documento orientador	Manual de estimación de riesgos del INDECI; aplicación obligatoria	Pautas del MEF, se recomienda su uso al diseñar un proyecto de inversión.

El experto E1 considera que si bien la metodología de la estimación del riesgo contiene elementos muy útiles, está demasiado enfocado a lo físico- estructural, lo cual se refleja incluso en el hecho que los estimadores de riesgo tienen que provenir de carreras ingenieriles y de arquitectura, sin dejar lugar a las ciencias humanas. Este mismo punto también es criticado por uno de los entrevistados en Morropón:

E1	<i>"Uno de los pesos mayores que tiene la estimación de riesgos es el tema estructural, la vulnerabilidad física, si? (...) Por eso inclusive parte del reglamento que tienen para estimadores de riesgo es que deben ser ingenieros. Y no te abre la puerta a otro tipo de especialidad... (...) Inclusive cuando hemos tenido este curso de estimación, no habían dentro del listado ni administradores, ni educadores, o sea como si solamente la vulnerabilidad tendría que ver con las ramas más técnicas, ingenieriles, de arquitectura, no? Entonces ese es un poco el énfasis que le pone."</i>
F2	<i>"cuando iba a ingresar al sistema de defensa civil, le enviaron un documento al alcalde diciendo que la persona que iba a ser parte del sistema nacional de defensa civil como secretario técnico debería ser un profesional de la ciencia de la ingeniería. (...) Yo soy de la ciencia de la administración pero estaba en todo el proceso del Ordenamiento Territorial del 2006, no? Entonces yo podía seguir pero de aquí en adelante los nuevos tendrían que ser ingenieros... (...) A mi me facilitó porque conocía el SIG. Muchos ingenieros me dicen que tienen que hacer diplomados en administración para poder interpretar los resultados que te da el SIG, no? Sino lo hacen muy técnico, eso es vulnerabilidad, pero no interpretan por qué se da... y eso no ven muchas autoridades."</i>

No obstante, ambas metodologías tienen sus ventajas y desventajas, según el experto E1. Mientras lo positivo del análisis de riesgo es su enfoque sistémico y participativo, cuyo centro de atención es la unidad social, ese mismo hecho dificulta la elaboración de herramientas más técnicas, como p. ej. mapas. En los estudios de estimación de riesgos en cambio, es posible a través del análisis una serie de variables técnicas, determinar de manera bastante precisa la vulnerabilidad física. En esta metodología, sin embargo, no se toma en cuenta la percepción de la población, siendo muy sesgada hacia la mirada del técnico.

E1	<p><i>“En el análisis de riesgo, el enfoque de vulnerabilidad es más sistémico, pensando en los tres componentes que promovía Cardona: el de la fragilidad, la exposición y la resiliencia. Entonces, como que tienes otra mirada de la vulnerabilidad que no la tiene la estimación de riesgos. (...) Para mí es más integral los componentes que tratamos de promover desde lo que es Cardona. Se pone la unidad social en el centro de atención. Nosotros como GIZ hemos tratado de promover -como hay otras instituciones también- el análisis de riesgo, pero me parece que con muchas herramientas participativas y no muchas herramientas técnicas (...) Cómo darles un valor técnico para que se visualice en un mapa, en un informe con valoración? (...) Creo que lo de exposición es lo que más se ha trabajado y hay algunos elementos que ya se están georeferenciando; ya tienes algunos mapas que te pueden decir donde están las unidades sociales expuestas al peligro. Pero lo de fragilidad y lo de resiliencia son elementos que aun no es muy fácil analizar técnicamente, mas participativamente, más desde la percepción de la gente. En el caso de la estimación, si bien hay que reconocerle, como viene de un tema estructural, en la guía que ellos tienen, si tienen bastantes variables y parámetros técnicos para identificar la vulnerabilidad estructural. Yo creo que eso es un peso importante. Lo que si discuto ahí, es que es desde la mirada del estimador.”</i></p>
----	--

Cabe mencionar que el análisis de riesgo, tal como lo promueve el MEF, asegura que un proyecto de inversión se lleve a cabo sin generar riesgos futuros para la población, sino que más bien reduzca los peligros existentes. Insertar el análisis de riesgo en las diferentes etapas de proyectos de inversión pública es una medida de gestión del riesgo prospectiva que garantiza la sostenibilidad del proyecto:

E1	<p><i>“Lo que se espera es que el formulador tome las pautas del MEF y las considere en el momento en que hace la formulación del proyecto. (...) Eso supone que va a ir a campo, verifique, tome fuentes de información de la población, haga un recorrido por donde podría ser construido el puente, construido todo el tema del sistema de agua potable y se diera cuenta in situ donde están las zonas que pudieran exponer a peligro.”</i></p>
----	---

Hasta el año 2012 no fue vinculante incorporar el análisis de riesgo en proyectos de inversión pública, aunque si una recomendación del MEF.

El 26 de diciembre 2012 se aprobaron los lineamientos técnicos que regulan el proceso de estimación del riesgo de desastres del CENEPRED en el marco de la nueva ley del SINAGERD. Este proceso comprende acciones y procedimientos para generar el conocimiento sobre las condiciones del riesgo de desastres, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que faciliten la toma de decisiones. El análisis del riesgo es el procedimiento técnico que se utiliza para identificar y caracterizar los peligros, analizar las vulnerabilidades, calcular, controlar, manejar y comunicar los riesgos. (R.M. N° 334-2012-PCM) La metodología del análisis de riesgo entonces se ha incorporado en el proceso de estimación del riesgo de desastres. En teoría, el sesgo en el aspecto físico de la vulnerabilidad debe haber desaparecido.

Al momento de levantar la información para esta investigación, el proceso de estimación del riesgo de desastres sin embargo aún no se estaba implementando. A modo de conclusión se puede rescatar que para determinar los riesgos existentes en una localidad todavía se usaba la metodología de la Estimación del Riesgo del INDECI, cuyo énfasis está en el aspecto físico-estructural, sin considerar las condiciones de vulnerabilidad de la unidad social. Solo cuenta la mirada del técnico y no la de la población, lo cual genera un gran sesgo. Se considera que esto mejorará al implementar el proceso de estimación del riesgo de desastres según lo establecido en los lineamientos.

4.6 Puntos de partida para mejorar la implementación de la gestión del riesgo

Después de haber presentado y analizado a fondo los factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo, a continuación se revelan dos aspectos que la favorecen. Representan los puntos de partida para formular propuestas para mejorar la implementación del enfoque de la gestión del riesgo.

4.6.1 Apoyo del Estado

En los últimos años, el Estado ha realizado varios esfuerzos para promover la gestión del riesgo, entendida como un enfoque transversal del proceso de desarrollo, en sus tres componentes: el prospectivo, correctivo y reactivo. Es decir, ya se ha tratado de impulsar un entendimiento del concepto más allá de la defensa civil, que está centrado solo en la parte reactiva.

En este contexto, los entrevistados mencionaron tres instrumentos:

- El **Programa de Modernización Municipal**: es un programa impulsado por el MEF en el marco de la Modernización e Incentivos para gobiernos locales y regionales, que tiene por objeto incrementar el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local. El Programa de Modernización implica una transferencia condicionada de recursos al

cumplimiento de metas que deben alcanzar las Municipalidades Provinciales y Distritales del país en un período de tiempo determinado. Estas metas están orientadas al logro de una serie de objetivos, entre ellos el de prevenir riesgos de desastres (MEF, 2012b).

F3	<p><i>"Ya es el segundo año que se implementa el Programa de Modernización Municipal del MEF, me parece. De acuerdo a si cumplimos con ciertas metas, p.ej. mapa de vulnerabilidad, los municipios que cumplen les envían una cierta cantidad de dinero. Entonces todas las obras que están pendientes, que no se han podido hacer, justamente del presupuesto participativo, a veces se ejecutan con ese presupuesto."</i></p>
----	---

- La **incorporación del análisis de riesgo en los Proyectos de Inversión Pública (PIP)**: en el 2007 el MEF incorporó el enfoque de la gestión del riesgo a lo largo del estudio de preinversión y en el marco de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se trata de evaluar en un análisis de costo-beneficio la utilidad de la integración de medidas de reducción del riesgo en la planificación y ejecución de los proyectos.

E1	<p><i>En el caso del análisis de riesgo, cuando se promovió con el MEF, (...) era para asegurar que el proyecto de inversión se dé en condiciones que no lo exponga al peligro. (...) Podría ser un proyecto de saneamiento que definitivamente podría estar ayudando a reducir la vulnerabilidad de esa unidad social con respecto a la captación del recurso hídrico y para consumo humano. Pero ojo, si el agua es un elemento vital para la población, pues qué tanto en su diseño tomas en cuenta todos los elementos que no lo expongan y no sea justamente el agua, en una emergencia, el primer afectado? (...) Entonces tenías que cuidar mucho el diseño de ese proyecto a nivel estructural. (...) Ahí el formulador tiene que tomar las pautas del MEF y considerarlas en el momento en que hace la formulación del proyecto; que supone que se toma el trabajo de que si va a ir a campo, verifique, tome fuentes de información de la población, haga un recorrido por donde podría ser construido todo el tema del sistema de agua potable y se diera cuenta in situ donde estaban las zonas que pudieran exponer a peligro. (...) Que en el proceso de formulación la gente no olvide que vive en territorios que están expuestos a ciertos peligros. Inclusive ahora que tengan en cuenta que vivimos en un contexto de cambio climático."</i></p>
----	---

- La **creación del SINAGERD**: El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) fue creado el 18 de febrero del 2011, como un sistema *"interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de*

nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre...” (Ley N° 29664, Artículo 1). El SINAGERD cuenta con dos entidades ejecutoras: el CENEPRED, a cargo de los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y el INDECI, a cargo de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. En este sentido, se puede observar que el SINAGERD pone un mayor énfasis en la parte prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo, componentes, que en el marco del anterior Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), se habían encontrado al margen.

Como ya expuso, el SINAGERD todavía no se encuentra realmente implementado. Recién se está formulando el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que dará los lineamientos generales para la elaboración de los planes a nivel regional, provincial y distrital:

E2	<p><i>"En el plan nacional trabajan los dos organismos: el CENEPRED tiene que desarrollar los procesos de su competencia y el INDECI también tiene que trabajar el proceso de su competencia. (...) Al final tiene que sumarse, porque ahora obedece el trabajo corporativo y a nivel de sistema. (...) Una vez que se aprueben los lineamientos y se difundan, la siguiente etapa es trabajar la implementación de los procesos de la gestión del riesgo. Los gobiernos locales tienen que entrar en un franco proceso de sensibilización, los funcionarios, los alcaldes y la conformación de los grupos de trabajo. Si logramos estas herramientas en un año con instrumentos de gestión, que tienen que orientar el esfuerzo, yo creo que va a haber un buen comienzo en el país en la implementación de la gestión del riesgo por procesos. (...) Ahora es un proceso que recién comienza y esperamos que mejore."</i></p>
----	---

Además de los instrumentos mencionados por los entrevistados existe también el Programa Presupuestal de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres del MEF (PP 068) orientado a reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de amenazas naturales. Comprende un conjunto de intervenciones articuladas entre varios sectores, el INDECI, los Gobiernos Regionales y Locales (MEF, 2013) para reducir el grado de exposición de la población, reducir la fragilidad a nivel físico y funcional-organizativo, así como aumentar la resiliencia inmediata de las comunidades (CENEPRED, 2013).

En general se puede decir que algunos sectores del Estado ya han tomado conciencia sobre la importancia de tener en cuenta los riesgos al momento de planificar el desarrollo, para garantizar que este sea sostenible en el tiempo. Los tres instrumentos mencionados por los entrevistados dan cuenta de ello y son avances importantes en este sentido. Considerando que el ente rector del SINAGERD es la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir un órgano de muy alto nivel, se puede concluir que ahora se está dando mayor importancia al tema de la gestión del riesgo.

4.6.2 Apoyo de las ONG y de la Cooperación Internacional

Existen una serie de instituciones privadas y de la cooperación internacional que brindan apoyo en el tema de la gestión del riesgo a nivel local, específicamente en la región norte del país, por ser la que más sufre las consecuencias del Fenómeno El Niño. Según las declaraciones del experto E2, la finalidad de esta ayuda es mejorar el nivel de gestión en el tema:

E2	<p><i>"Hay instancias que siempre han estado tratando de trabajar con las municipalidades (...) por ejemplo la cooperación alemana a través de PDRS-GTZ, años anteriores en el norte ha sido un aliado estratégico de varios gobiernos locales. (...) Cuando te digo aliado, te digo que ellos siempre han tenido una visión más clara que el municipio. (...) Pero hay otros niveles de cooperación que también han trabajado ahí: OXFAM por ejemplo de Gran Bretaña, está trabajando en varios distritos en el norte y en algunos departamentos a nivel macro: Cajamarca, Lambayeque, Piura, La Libertad, Ancash. (...) Hay otras de menor nivel y también dependen de cooperación, como CEPRODA MINGA en el norte. Es una ONG; Centro de Ideas que es otra ONG; las universidades también han estado trabajando en el norte. Y hay una ONG denominada CIPCA, centro de campesinado para los agricultores en el norte... Estas son instancias privadas pero que han estado articulando su trabajo para que los gobiernos locales puedan mejorar su nivel de gestión en función de la gestión del riesgo de desastres y el tema de cambio climático."</i></p>
----	--

De los distritos investigados, el municipio más favorecido con apoyo de la cooperación internacional y de las ONG en el tema de la gestión del riesgo, indudablemente es Morropón: *"el que trabajó gestión del riesgo fue CIPCA y PDRS (GTZ), pero el 2010 PDRS estaba de salida (...) VISAD el otro año dice que se va a incorporar y entrar con mayor fuerza al tema".* (F2)

En la actualidad la ONG VISAD también asesora al gobierno local de Buenos Aires en el tema de gestión del riesgo; San Juan de Bigote no recibe ninguna ayuda externa desde hace algunos años. El experto E1 comenta que desde que se retiró la cooperación alemana del distrito en 2008 no se sabe de otra institución privada o de la cooperación que haya brindado apoyo en esta materia en Bigote.

A pesar del apoyo que brindan los organismos internacionales y privados, no hay mucho impacto, según uno de los funcionarios entrevistados de Morropón. Señala que existe una actitud asistencialista de los mismos gobiernos locales que impide que los cambios generados por el asesoramiento externo, sean sostenibles:

F1	<p><i>"Tenemos las herramientas y esas han costado mucho! No le ha costado directamente a la municipalidad, eso le costó a GTZ, pero también pues hay una cantidad de horas que se ha empleado como costo directo de la participación de los actores. (...) Eso no te contabilizan, solamente lo que trajo la ONG o que la municipalidad te dijo tanto. Yo te doy treinta, yo te</i></p>
----	--

pongo diez, son cuarenta mil... Pero no ponen acá la gente que ha puesto su tiempo, eso no se calcula, eso no se valoriza. (...) Como peruano tenemos una situación de inercia, de que si no hay alguien que me esté empujando no hago las cosas. O si lo hago es porque está ahí y cuando se vaya lo dejo de hacer y eso duele... Te digo, mi mentalidad quizás es muy diferente, (...) veo las cosas desde otro óptica. (...) Hay mucha, mucha inversión de la parte de las ONG... viene dinero, ese dinero solamente está en el momento y en el futuro se pierde... porque no le dan consistencia al trabajo que se ha realizado y por tanto no hay la sostenibilidad que quieren... ellos quieren que el aporte extra esté ahí siempre."

Cabe señalar que este aspecto, aunque solo haya sido mencionado por una persona, se consideró importante tomar en cuenta en el análisis de este trabajo. En el capítulo 4.2.6 vimos que la actitud asistencialista y paternalista está bastante difundida en la población, que en vez de ayudarse a sí misma espera a que el municipio le solucione sus problemas. Teniendo en cuenta la declaración de este funcionario, esta mentalidad entonces estaría difundida también a nivel de las autoridades, donde se espera que la ONG o entidad cooperante invierta, sin contribuir a que esta inversión sea sostenible en el tiempo. Se recomienda investigar más a fondo este tema en el contexto de otra investigación. En caso se llegase a confirmar esta suposición, habría que revisar y analizar la pertinencia de un cambio de enfoque en la ayuda brindada por las ONG y la cooperación internacional más orientado a la demanda, a fin de generar mayor iniciativa propia, responsabilidad, compromiso y apropiación de la entidad asesorada.

CONCLUSIONES

1. Algunos sectores del Estado han demostrado un incremento de interés y conciencia sobre la importancia de tener en cuenta los riesgos al momento de planificar el desarrollo, a fin de garantizar que este sea sostenible en el tiempo. Dan cuenta de ello la creación del SINAGERD, cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros, un órgano de muy alto nivel; la incorporación del Análisis del Riesgo en los Proyectos de Inversión Pública, la inclusión de una meta relacionada a la gestión del riesgo en el Programa de Modernización Municipal, así como el diseño y la implementación del Programa Presupuestal de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. Existe, por tanto, un cierto marco formal para implementar el enfoque de gestión del riesgo.
2. En las localidades altamente expuestas a fenómenos naturales extremos existe cierto interés político y también compromiso de las autoridades locales con el tema de la gestión del riesgo, sobre todo con el componente reactivo y -en menor grado- el correctivo. El compromiso con el tema se traduce en la gestión de financiamiento externo para obras relacionadas con la gestión del riesgo de mayor envergadura, contribuir con contrapartidas, realizar actividades de preparación de emergencias, financiar obras menores y destinar recursos a un fondo de emergencia.
3. Una de las razones principales que explican por qué la gestión del riesgo no se implementa adecuadamente, es porque existe un comportamiento cortoplacista a nivel de las autoridades locales. Trabajar el componente prospectivo no resulta políticamente atractivo, por tratarse de un trabajo invisible que no genera votos. Muchos alcaldes populistas prefieren “construirse su monumento” en vez de reducir el riesgo en los procesos de desarrollo de su localidad. Es necesario por tanto crear mecanismos de estímulo y sanción que incentiven a los políticos a trabajar la gestión prospectiva del riesgo.
4. En los gobiernos distritales no se tiene un entendimiento integral sobre la gestión del riesgo de desastres; existe un fuerte énfasis en el componente reactivo, por lo que se ha trabajado la gestión del riesgo desde la Defensa Civil. Únicamente los municipios que han recibido capacitaciones de entidades de la cooperación internacional u ONG tienen un concepto más amplio de la gestión del riesgo. Se puede concluir que mientras más capacitación se reciba en materia de gestión integral del riesgo, mayor es el conocimiento en el tema.
5. No todos los gobiernos locales tienen el mismo acceso a capacitaciones en la temática de la gestión del riesgo. El distrito más alejado de la capital del departamento (San Juan de Bigote, a 3 horas en carro en pista afirmada)

en los últimos años no ha recibido capacitaciones ni de las ONG/ Cooperación Internacional ni del Estado.

6. En la actualidad existe preocupación y poca claridad a nivel local con respecto a cómo implementar el SINAGERD; en casos esto ha llevado a una cierta paralización de acciones relacionadas a la gestión del riesgo de desastres.
7. En el país existe poca cultura de prevención. La actual estrategia de incentivar y difundir una cultura de prevención y de gestión del riesgo de desastres en el país no es efectiva en cuanto a generar compromiso con la temática.
8. El nivel de institucionalización del enfoque de la gestión del riesgo a nivel local es diferente para cada uno de sus tres componentes. Como hasta hace poco se trabajaba la gestión del riesgo desde la Defensa Civil, centrando la atención en la preparación y atención ante situaciones de desastres, el componente reactivo de la gestión del riesgo se encuentra más institucionalizado que los componentes prospectivo y correctivo. Sin embargo, ni siquiera el componente reactivo está lo suficientemente institucionalizado como para ser eficaz. Los municipios que más apoyo en el tema han recibido de parte de una entidad de la cooperación internacional o una ONG, presentan un mayor nivel de institucionalización de la gestión integral del riesgo (Morropón).
9. Todos los gobiernos locales cuentan con una secretaría técnica de Defensa Civil, a cargo del componente reactivo de la gestión del riesgo, que también se mantendrá en el marco del SINAGERD. Los componentes correctivo y prospectivo sin embargo no son trabajados o promovidos por ninguna unidad orgánica. Y el SINAGERD tampoco prevé una instancia dentro de los gobiernos locales, provinciales ni regionales para los procesos que manejará el CENEPRED, por tratarse de procesos que se deben implementar de manera transversal. La falta de una instancia que empuje el tema dentro del municipio, sin embargo, puede dificultar la institucionalización de los componentes prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo.
10. En los gobiernos locales estudiados no existe un compromiso explícito y formal con respecto a la gestión del riesgo de desastres, ya que no hay mecanismos concretos (objetivos e indicadores) que permitan medir si realmente se están logrando cambios favorables en el tema. Solo el distrito de Morropón ha incorporado la gestión del riesgo como eje transversal en su plan de desarrollo, pero también faltan indicadores.
11. En el marco del SINADECI existió un marco normativo que establecía las responsabilidades y facultades de los diferentes actores que integraban el

sistema, aunque no se cumplía del todo. También el SINAGERD tiene un marco normativo que todavía precisa una regulación a los diferentes niveles de gobierno.

12. Para la parte reactiva de la gestión del riesgo existen reglas de juego generales, pero no se encuentran reforzados con ordenanzas a nivel local. Para el componente prospectivo y reactivo no existen reglas de operación; solo algunos lineamientos gruesos para la aplicación de herramientas que se utilizan en el marco de estos dos componentes de la gestión del riesgo.
13. En todas las localidades se asigna una partida presupuestal a la gestión del riesgo. Por lo general está destinada sobre todo a acciones en el marco del componente reactivo y en menor grado del correctivo. Solo en Morropón la totalidad del presupuesto de inversión es ejecutado con un enfoque de gestión del riesgo (acción prospectiva). En general, sin embargo, falta presupuesto a nivel local para trabajar medidas relacionadas con la gestión correctiva del riesgo.
14. A pesar que existe una reserva de contingencia a nivel nacional, a la cual pueden acceder los distritos para atender sus emergencias, también a nivel local dedican una partida presupuestal para la atención de emergencias. Esto se debe a que la transferencia de los recursos nacionales se demora varios días, en los cuales la población quedaría sin apoyo.
15. La mayoría de obras en materia de gestión del riesgo que necesitan las localidades son costosas y precisan de financiamiento externo (del gobierno provincial, regional, nacional o de los sectores). Cuando son ejecutadas por niveles supralocales del gobierno, sin embargo, se generan demoras, porque el interés no es tan directo como el de la misma localidad.
16. Existen mecanismos de coordinación tanto para medidas prospectivas y correctivas (Consejo de Coordinación Local y el presupuesto participativo) como para el caso de emergencias (los comités de Defensa Civil con sus respectivas comisiones – esta estructura según SINADECI, que al momento de recolectar la información todavía se implementaba). Sobre todo los mecanismos de la gestión reactiva del riesgo presentan deficiencias en cuanto a su efectividad.
17. Los comités distritales de desarrollo y el presupuesto participativo con su comité de vigilancia, representan instancias de participación ciudadana, en las cuales la población tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones referente al destino de los recursos públicos municipales y en este sentido también tiene la opción de proponer medidas de gestión del riesgo.

18. Existen en la actualidad ciertos mecanismos de control con los cuales los niveles de gobierno supralocales realizan seguimiento a actividades de la gestión reactiva del riesgo (envío de estimaciones de riesgo, planes y mapas). Sin embargo, no existe una retroalimentación ni difusión sistemática de la información brindada, por lo cual el control se vuelve inútil. En cuanto a acciones y experiencias realizadas en el aspecto prospectivo y/o correctivo, aún no existe ningún seguimiento (función en el marco del SINAGERD del CENEPRED y la PCM).
19. Existen diferentes grados de avance en las localidades en cuanto a la elaboración de mapas de vulnerabilidad georeferenciados, que dan cuenta de la ubicación de sus zonas vulnerables. La mayoría de las localidades tiene mapas de peligro y vulnerabilidades. Sin embargo también hay distritos que no cuentan con ningún mapa, debido a la falta de apoyo del Estado y de entidades privadas o de la cooperación internacional para elaborarlos. Es importante en el futuro apoyar a las localidades con alto grado de exposición o peligro inminente, que todavía no tienen claridad sobre las vulnerabilidades existentes en su jurisdicción.
20. En las localidades pobres, con índices altos de población con necesidades básicas insatisfechas, la gestión del riesgo de desastres pasa a segundo plano, porque hay temas más urgentes que atender, como instalar los servicios básicos.
21. Al momento del levantamiento de la información para este estudio, la metodología que se usaba para determinar los riesgos en una localidad era la Estimación del Riesgo del INDECI, que tenía un fuerte énfasis en el aspecto físico-estructural, sin considerar las condiciones de vulnerabilidad de la unidad social. Esta metodología consideraba la mirada del técnico, pero no la de la población, lo cual representa un gran sesgo. Con la incorporación del análisis del riesgo –una metodología sistémica y participativa- en el proceso de estimación del riesgo de desastres del CENEPRED (diciembre 2012), estos problemas deberían estar resueltos.

RECOMENDACIONES

1. Teniendo en cuenta que en el marco del SINAGERD la instancia capacitadora para los gobiernos locales en temas de gestión del riesgo es el gobierno regional, aquí algunas sugerencias concretas: En primer lugar, es imprescindible fortalecer a los gobiernos regionales para que mejoren la calidad de sus capacitaciones. Para que puedan cumplir un efecto multiplicador, es importante que sus capacitaciones se ciñen a las diferentes realidades locales existentes en su región y que sus enseñanzas tengan un valor de aplicación práctica. Se sugiere gestionar un proyecto de fortalecimiento de capacidades en la materia con la cooperación internacional o alguna ONG experta en el tema.
En segundo lugar, el fortalecimiento de capacidades debe abarcar a todas las localidades de la jurisdicción, especialmente a las más lejanas, que en los últimos años muchas veces han sido ignorados por las distintas entidades que impartían capacitaciones.
Y tercero, se sugiere realizar un barrido completo de capacitaciones en las localidades de la región, aclarando de una manera práctica cómo debe funcionar el SINAGERD, considerando y reconociendo los avances ya alcanzados a nivel local relacionados a la gestión integral del riesgo. Tomando en cuenta la situación individual de cada localidad se pretende facilitar el entendimiento del concepto y crear rápidamente una apropiación del enfoque.
2. Teniendo en cuenta que la nueva ley le da mayor peso y valor a la parte prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo de desastres, es importante ahora sensibilizar y capacitar bien a los funcionarios y autoridades para que interioricen estos conceptos. Además se sugiere introducir temas que fortalezcan una cultura de prevención y una visión más de largo plazo en la currícula de la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR, para promover un comportamiento más estratégico en los servidores públicos. Paralelamente se recomienda trabajar con la población, especialmente con los niños en las escuelas, para crear una cultura de prevención desde la base.
3. La razón principal por la cual no se implementa adecuadamente la gestión del riesgo a nivel local –sobre todo el componente prospectivo y correctivo– es el hecho que no es políticamente atractivo. Se sugiere por tanto implementar mecanismos de estímulo-sanción que induzcan a los políticos a optar por trabajar más estratégicamente y enfocado en el desarrollo sostenible de la localidad
4. Teniendo en cuenta que implementar enfoques transversales siempre presenta dificultades cuando no hay un responsable de promover el tema en la institución, se recomienda urgentemente establecer una unidad en los

gobiernos locales (y seguramente también sería pertinente en los otros niveles administrativos) la cual vele por que los procesos que están a cargo del CENEPRED se implementen.

5. Se sugiere poner un mayor énfasis en la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo, por ser el documento que orienta la gestión de –en este caso- las localidades. Es importante que se establezcan objetivos, así como indicadores y metas concretas para poder hacerle seguimiento a los avances en el tema y así generar un mayor compromiso.
6. A fin de tener claridad sobre las responsabilidades y facultades de los actores del SINAGERD a nivel local, es necesario que cada localidad regule la normativa existente. Igualmente se deben establecer o reforzar a nivel local las reglas de juego para los diversos procesos de la gestión del riesgo. Se sugiere que el CENEPRED y el INDECI realicen un seguimiento sistemático al establecimiento de las ordenanzas que se tienen que dar al respecto a nivel municipal y luego velen por que estos se cumplan.
7. Teniendo en cuenta que el SINAGERD establece que los gobiernos locales deben asignar recursos tanto para el componente reactivo, como para el prospectivo y correctivo, se sugiere que a través de ordenanzas municipales se establezca que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgos. De esta forma se lograría hacer transversal el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo local.
8. Teniendo en cuenta las fuertes demoras en la transferencia de recursos de la reserva de contingencia a las localidades en situaciones de emergencia, se sugiere, por un lado, fortalecer capacidades en la elaboración de fichas de emergencia y, de manera general, agilizar el proceso de solicitar los recursos de dicho fondo. Por otro lado, se recomienda analizar la utilidad de instaurar un fondo de emergencias a nivel provincial. Por la cercanía a las localidades y el hecho que por lo general una emergencia afecta a más de una localidad, esta opción podría representar una alternativa interesante.
9. Para evitar las demoras que actualmente se generan cuando una obra es ejecutada por una instancia supralocal, se recomienda analizar si la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de plazos, podría ser una alternativa coherente.
10. Para incrementar la efectividad de la coordinación de medidas reactivas, la comunicación entre los diferentes elementos que participan en las plataformas de Defensa Civil, debe ser fortalecida.

11. Como no existen instancias de participación ciudadana a nivel local, donde la población pueda discutir de manera exclusiva el tema de los riesgos y plantear ideas sobre actividades a implementar, se sugiere analizar si representarían un valor agregado a las instancias del presupuesto participativo y su comité de vigilancia, en los cuales la población actualmente toma influencia sobre los proyectos de inversión que de desarrollarán en su localidad.
12. Se deben fortalecer los mecanismos de control existentes, para que realmente cumplan su función de hacer seguimiento con el gobierno local sobre la implementación de acciones relacionadas con la gestión del riesgo. Concretamente esto significa que se retroalimenten los planes, mapas, reportes enviados, sobre todo cuando son deficientes, así como que se difundan las experiencias de manera sistemática para que otros puedan aprender de ellas y tener un panorama más amplio sobre el tema.
13. En el futuro los distritos más alejados y a la vez expuestos a fenómenos naturales extremos deben ser apoyados con más fuerza en la elaboración de los mapas de vulnerabilidad, para que tengan claridad sobre las condiciones de vulnerabilidad existentes en su localidad.
14. En el marco del SINAGERD se implementa el proceso de estimación del riesgo con un enfoque de análisis del riesgo. Se supone que con esto se ha resuelto el sesgo en el aspecto físico-estructural que anteriormente se tenía por usar la metodología de la Estimación del Riesgo del INDECI para determinar los riesgos en una localidad. Se recomienda sin embargo investigar si lo estipulado en la ley también se aplica en la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

Aquino, A. (2003). Desarrollo Rural Regional (DRR) y Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). Madrid: UCM.

Aquino, A., Bruer, V. y García, J. (2010). Inversión Pública para la Reducción del Riesgo de Desastres: una propuesta conceptual y metodológica. Ciudad de México: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Obtenido el 18 de septiembre del 2010 de:

<http://www.riesgoycambioclimatico.org/biblioteca/archivos/DC1084.pdf>

Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil. (2000). Glosario de Términos. Santafé de Bogotá.

Obtenido el 02 de septiembre del 2010 de:

http://www.proteccioncivil.org/es/Asociacion_Iberoamericana_de_Organismos_Gubernamentales_de_Defensa_y_Proteccion_Civil/glosario.html

Banco Central de Reserva del Perú (BCR). (2008). Informe económico y social. Región Piura. Lima: BCR

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). Perfil de Proyecto (PP). Programa de Reducción de Vulnerabilidad Frente a Desastres. Lima: BID.

Obtenido el 12 de junio del 2010 de:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35125904>

Bruer, V. (2012) Participación y actitudes de la población como factores de influencia sobre una gestión del riesgo eficiente en el Perú. En: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Programación Multianual, (DGPM). Generando capacidades para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. II. concurso de investigaciones IGRACC 2007/2008. Lima.

Cardona, O. D. (2003). La Noción de Riesgo desde la perspectiva de los Desastres. Marco Conceptual para su Gestión Integral. Manizales: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales.

Comisión Multisectorial de Reducción del Riesgo en el Desarrollo (CMRRD). (2004). Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo. Mapa de calificación de provincias según multiplicidad de peligros. Consultoría de Aspectos Físico-Espaciales. Lima: Mimeo.

Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema de Defensa Civil (1972, Marzo 28). Diario Oficial El Peruano

Decreto Ley N°29664. Creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SINAGERD (2011, Febrero 8). Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N°048-2011-PCM. Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (2011, Mayo 26). Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 104-2012-PCM. Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED (2012, Octubre 18). Diario Oficial El Peruano

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. (2009a). Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres. Ginebra: EIRD-ONU.

Obtenido el 10 de junio del 2010 de:

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=9413&pid:36&pil:1>

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. (2009b). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra: EIRD-ONU.

Obtenido el 09 de junio del 2010 de:

http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. (2006). Informe de la Conferencia Mundial sobre la reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero 2005 en Kobe, Hyogo.

Obtenido el 03 de junio del 2010 de: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/final-report-wcdr-spanish.pdf>

Ferradas, P. (2012). Riesgos de desastres y desarrollo. Lima: Soluciones Prácticas.

Foschiatti, A. H. (s/f): Vulnerabilidad global y Pobreza. Consideraciones Conceptuales.

Obtenido el 03 de enero del 2012 de

<http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo2/archivos/vulglobal.pdf>

Franco, E. y Zilbert, L. (1996). El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú. En: Lavell, Allan y Franco, Eduardo (Editores). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. Lima: La Red.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH – Programa Desarrollo Rural Sostenible. (2011). Desarrollo rural reduciendo el riesgo en contextos de cambio climático. Sistematización de experiencias del programa de desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GIZ) en el Perú. Lima: GIZ.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. (2005). Desarrollo Sostenible. Modelo de orientación de la GTZ. Eschborn: GTZ.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. (2002). Gestión del Riesgo. Concepto de trabajo. Eschborn: GTZ.
Obtenido el 09 de junio del 2010 de: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/es-concepto-de-trabajo.pdf>

Gobierno Regional Cusco. (2010). Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2021.
Obtenido el 18 de julio del 2013 de:
<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/78624854-4b2e-47fb-8bd3-40d3e367c554>

Huntington, S. (1968): Political Order in Changing Societies. New Haven and London: Yale University.
Obtenido el 15 de junio del 2010 de:
http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (s/f). Programa de Capacitación para la Estimación del Riesgo – PCER. Tema 7: Peligros Tecnológicos.
Obtenido el 09 de julio del 2010 de:
http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc320/doc320_6.pdf

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (2005). Gestión del INDECI en la prevención y atención de desastres. En: Pobreza y Desarrollo en el Perú: Informe anual 2003-2004. Lima: Oxfam

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (2005b). Manual básico para la estimación del riesgo. Lima: INDECI

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (2010). Manual de Conocimientos Básicos para los Comités de Defensa Civil. Lima: INDECI

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2009). Sistema Estadístico Departamental: Piura, Compendio Estadístico 2009. Piura: ODEI Piura.
Obtenido el 23 de febrero del 2012 de:
<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0828/libro.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2010). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. El enfoque de la pobreza monetaria. Lima

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). Perú en Cifras. Indicadores Sociales.
Obtenido el 23 de febrero del 2012 de: <http://www.inei.gob.pe/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012b). Perú en Cifras. Indicadores Departamentales.
Obtenido el 24 de febrero del 2012 de: <http://www.inei.gob.pe/>

Lavell, A. (2008). Relationships between Local and Community Disaster Risk Management & Poverty Reduction: A Preliminary Exploration. A Contribution to the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

Lavell, A. (s.f.). Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el Enfoque de la Gestión del Riesgo. Lima: PREDECAN.
Obtenido el 02 de julio del 2010 de:
<http://www.riesgoycambioclimatico.org/archivos/allanlavell.pdf>

Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010): Variación en la fortaleza institucional. En: Revista de Sociología, N° 24.
Obtenido el 09 de enero del 2012 de
<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/viewPDFInterstitial/14399/14711>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Programación Multianual, (DGPM). (2006). Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo. Serie Sistema Nacional de Inversión Pública y la Gestión del Riesgo de Desastres. Lima: DGPM, MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Gobierno Regional Piura, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU (EIRD/ UNISDR), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2011) Memoria del Taller Internacional: Lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en procesos de planificación e inversión para el desarrollo. Perú 19 al 22 de julio 2010. Conclusiones y recomendaciones. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE.
Obtenido el 18 de julio del 2013 de:
http://www.eird.org/publicaciones/Lecciones_de_riesgo_VF9-1.pdf

Naciones Unidas (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. ONU.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2005). Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Caracas: PNUMA
Obtenido el 15 de junio del 2010 de la página web del PNUMA:
<http://www.pnuma.org/forumofministers/15-venezuela/ven13tre-EcosistemasdelMilenioEsp.pdf>

Podestá Llosa, J. L. (2006). La gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. En: Pobreza y Desarrollo en el Perú, Informe anual: 2005-2006. Lima: Oxfam.

Organización Panamericana de la Salud. (1999). La respuesta a las emergencias y la reducción de desastres: Podría un solo organismo manejar ambas? En: Revista Desastres: preparativos y mitigación en las Américas, Boletín N° 76. Washington: OPS.

Obtenido el 20 de enero del 2012 de:

<http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/65816/12291.pdf>

Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (2010). Lima. Mimeo

Resolución Ministerial N° 276-2012-PCM. Lineamientos para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Tres Niveles de Gobierno (2012, Octubre 24).

Obtenido el 09 de febrero del 2013 de:

<http://www.cenepred.gob.pe/es/dispositivos/RM-276-2012-PCM.pdf>

Resolución Ministerial N° 334-2012-PCM. Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres (2012, diciembre 26).

Obtenido el 22 de Julio del 2013 de:

http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2012/RM-334-2012-PCM.pdf

Romero, G. (2000). El enfoque de prevención de desastres. En: Revista Prevención N° 13. Lima: PREDES.

Obtenido el 09 de junio del 2010 de: http://www.predes.org.pe/gilb_1.htm

RPP (20.05.2013). ONU: Perú ha perdido 2.2 billones de dólares por desastres naturales. Entrevista con Rebeca Arias, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas:

Obtenido el 11 de julio 2013 de: http://www.rpp.com.pe/onu-desastres-naturales-noticia_596267.html

Torres, F. (2010). Línea de base de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre y su incorporación en la planificación de desarrollo. Lima: PREVEN.

Tovar, T. y Hidalgo, P. (2009). Métodos y Técnicas de investigación en Gerencia Social. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

United Nations Environment Programme (UNEP). (2010). Geo-3. Global Environment Outlook.

Obtenido el 06 de junio del 2010 de:

<http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/450.htm>

Vargas, P. (2009). El Cambio Climático y sus Efectos en el Perú. El Banco Central de Reserva del Perú – Documento de Trabajo N°2009-14. Lima.

Von Hesse, M., Kámiche, J., de la Torre. C. y Zhang, H. (2010). Diseño del “Programa Presupuestal Estratégico de la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados”, Informe final. Lima: BID.

Wijkman A. y L. Timberlake (1985). Desastres Naturales: Fuerza Mayor u Obra del Hombre. Earthscan.

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En Maskrey, A. (ed.). Los desastres no son naturales. Bogotá: La Red.
Obtenido el 15 de marzo 2012 de:
<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc4083/doc4083.htm>

Portales en Internet:

CENEPRED, 2013. Disponible en:
<http://www.cenepred.gob.pe/es/noticias/foro/07-MEF.pdf>
Consultado el 21 de julio 2013.

GRIDES. Disponible en: <http://gridespiura.blogspot.com/view/sidebar>
Consultado el 07 de enero 2011.

MEF. Disponible en:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2222&Itemid=101549&lang=es
Consultado el 09 de enero 2012.

MEF, 2012b. Disponible en:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2221&Itemid=101547&lang=es
Consultado el 01 de febrero 2012.

MEF, 2012c. Disponible en:
<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
Consultado el 05 de enero 2012.

MEF, 2013. Disponible en:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2319:redaccion-de-vulnerabilidad-y-atencion-de-emergencias-por-desastres&catid=211&Itemid=101528
Consultado el 21 de julio 2013.

Municipalidad Provincial de Morropón –Chulucanas. Disponible en:
<http://www.munichulucanas.gob.pe/index.php>
Consultado el 29 de febrero 2012.

ANEXOS

- I. Matriz Transformer Prospectivo
- II. Instrumentos de investigación aplicados



ANEXO I.: Matriz Transformer prospectivo

Preocupación/ oportunidad inicial	Pregunta general	Objetivo	Preguntas de investigación/ Hipótesis	Propuestas y recomendaciones de política
La gestión de riesgos de desastres no se implementa adecuadamente: no llega a reducirse la vulnerabilidad de las unidades sociales frente a desastres, consecuencias de eventos climáticos extremos.	¿Por qué el enfoque/ la política de gestión del riesgo (GdR) de desastres implementado por ley en los distintos niveles administrativos del Estado es tan poco efectivo*?	Identificar algunos factores que estarían limitando una aplicación efectiva de la gestión del riesgo en sus tres dimensiones – la prospectiva, correctiva y reactiva – analizando en particular el nivel de institucionalidad que tiene la Gestión del Riesgo en gobiernos locales seleccionados de la región de Piura y revisando si se ponen en práctica los mecanismos de control desde niveles supralocales para proponer medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo en los gobiernos locales en mención.	1. ¿Existe interés político a nivel local en implementar el enfoque de Gestión del Riesgo?	Mayor claridad sobre el grado de interés político existente a nivel local en implementar el enfoque de Gestión del Riesgo.
			2. ¿Cuentan los actores encargados de implementar el enfoque de Gestión del Riesgo a nivel local con las capacidades suficientes para esta tarea?	Mayor claridad sobre las capacidades instaladas a nivel local para implementar en enfoque de Gestión del Riesgo.
			3. ¿Cuál es el grado de institucionalidad de la Gestión del Riesgo a nivel local? <i>Según criterios de institucionalidad de Szekely</i>	Determinación del grado de institucionalidad de la GdR en los gobiernos locales seleccionados de la región de Piura.
			4. ¿Existen y se utilizan mecanismos de control a través de los cuales el nivel regional y central pueda hacer seguimiento a la implementación de la Gestión del Riesgo a nivel local?	Mayor conocimiento sobre los mecanismos de control existentes e implementados desde los niveles supralocales para hacer seguimiento a la implementación de la GdR a nivel local.

* es decir, no logra reducir los riesgos de desastres ni minimizar sus efectos

Guía de Entrevista semiestructurada Con funcionarios encargados de GRD en gobiernos locales

Fecha/ hora:

Lugar:

Nombre de entrevistado:

Cargo/ unidad.....

Institución:

i. Capacidades

- ♦ (i2.2)
 1. Sabe si el gobierno local ha recibido capacitaciones acerca del tema de gestión del riesgo?
 2. Cuándo?
 3. De cuántos días?
 4. Sobre qué tema en especial? En el marco de qué componente de la GRD: correctiva, prospectiva o reactiva?
 5. Quiénes han participado?
 6. Quiénes lo han impartido?Cuál es su opinión acerca de la calidad de la capacitación y del capacitador?
 7. Respondía la capacitación a la demanda de capacitación que tenía el gobierno local/ la zona? Respondía a las expectativas?

ii. Gestión

- ♦ (i3.1)
 1. Existe en el gobierno local una unidad que se encarga de la gestión del riesgo? Desde cuándo? Dónde se encuentra ubicada orgánicamente esta unidad? Debajo de cuál gerencia? Ve los temas relacionados a la gestión prospectiva, correctiva y/ o reactiva del riesgo?
 2. Cuántas personas se dedican a estas tareas ahora? Alguna vez hubo más o menos personal? Qué otras tareas asumen?
 3. Cuánto tiempo invierten en las tareas de GRD (al mes)?
 4. Cuáles son las principales tareas que realizan las personas encargadas de la gestión del riesgo en el municipio?
- ♦ (i3.2.1)
 1. Existe un programa o un **plan en materia de gestión del riesgo** a nivel local? Cuál es? Qué enfoque tiene (gestión prospectiva, correctiva o reactiva)? Se ejecuta?
- ♦ (i.3.2.2+3)

1. La localidad cuenta con un **plan de desarrollo** concertado?Cuál es, cómo se llama? Se implementa? Cómo incorpora los riesgos?
 2. Existen otros instrumentos para planificar el desarrollo de la localidad? Cuáles son? Se implementan? Cómo incorporan los riesgos?
 3. El tema de la gestión prospectiva y correctiva, así como la reactiva está incorporado en alguno de los planes? En cuáles? En qué ítem? La unidad de riesgos del municipio ha participado en la elaboración de este plan de desarrollo o lo ha revisado en algún momento?
 4. Existen objetivos en el plan de desarrollo relacionados al tema de la gestión del riesgo? Está relacionado con la gestión prospectiva, correctiva o la reactiva?
- ♦ (i.3.3.1)
 1. (ver repuesta i3.2.2) En el plan de desarrollo, existen **indicadores** en relación a la gestión del riesgo? Cuáles son? A qué nivel (producto, resultado, impacto)?
 2. Existe algún otro mecanismo de evaluación o seguimiento con respecto a la GRD en esta localidad? (relacionado a i4.1+ i4.2)
- iii. Marco normativo*
- ♦ (i3.4.2)
 1. Existen **normas** que establecen las **áreas de competencia** (obligaciones, facultades y atribuciones) de los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo a nivel local? Cómo es la figura? Indique si es para la gestión prospectiva, correctiva o reactiva? Se cumplen las normas?
 2. Existen normas que establecen las áreas de competencia de los actores involucrados a nivel regional y nacional?
 - ♦ (i3.9)

(Reglas de operación) 1. Cómo se regulan, norman y operan las acciones de gestión prospectiva, gestión correctiva y gestión reactiva del Riesgo? Existe algún instrumento normativo específico para ello? Cuál? Se aplica el instrumento? (ver i.3.4.2)
 - ♦ (i3.10)

(relacionado al i3.4.2) 1. Las **reglas** que establece el órgano de control **para normar el comportamiento** de los funcionarios vinculados a la GRD en cuanto al manejo y utilización de recursos e información, son efectivas?, Cómo se efectivizan las sanciones en caso de incumplimiento de alguna responsabilidad? Cuál es el ordenamiento jurídico correspondiente?

2. Alguna vez se le ha sancionado a un funcionario a cargo de la GRD por haber manejado o utilizado de manera inadecuada los recursos o la información en materia de GRD? Cómo fue sancionado? Quién impuso la sanción?

iv. Presupuesto

- ♦ (i3.5)
 1. El gobierno local, cuánto **presupuesto** tiene asignado a medidas prospectivas y correctivas de GRD? Y cuántos recursos están en la reserva para la gestión reactiva, o sea para el caso ocurra un desastre?
 2. Cuánto presupuesto se requeriría para ejecutar medidas necesarias en la localidad en materia de gestión del riesgo? Cuánto para medidas correctivas y prospectivas? Qué medidas concretas serían? Cuánto presupuesto se debería tener como reserva para medidas reactivas?
 3. Aparte del gobierno local, qué otras entidades financian medidas de GRD en su localidad? Cuáles son? Este financiamiento es para medidas prospectivas, correctivas o para la gestión reactiva?
 4. Es suficiente el presupuesto total disponible en la localidad para ejecutar las medidas de GRD –prospectivas, correctivas y reactivas- necesarias?

- ♦ (i3.6)
 1. En los últimos 5 años, **ha variado el monto del presupuesto** asignado a medidas de GRD en el gobierno local? En qué año? Por qué razón? Qué tan permanentes son las acciones que se orientan a la GRD?
 2. (dependiendo de respuesta a pregunta i3.5.3): Alguna otra entidad, fuera del gobierno local, ha invertido en los últimos 5 años en medidas de GRD? Cuál es? Fue una inversión para medidas permanentes o puntuales?

- v. *Gestión*
- ♦ (i3.7.1+2)
 1. Existen espacios o **mecanismos para coordinar** medidas prospectivas o correctivas? Se llevan a cabo periódicamente? A nivel local, regional o nacional? Quién lidera estas reuniones de coordinación? Con qué frecuencia se llevan a cabo? Qué instancias o dependencias participan? Existen actas? Qué tan efectiva es la coordinación?
 2. Cómo coordinan los actores de la localidad en caso de emergencia? Qué actores participan en las coordinaciones? Quién lidera? Qué tan efectiva es la coordinación entre los diferentes actores?

- ♦ (i3.8)
 1. Qué instancias de **participación ciudadana** hay en los que se tocan temas relacionados a la GRD? Con qué frecuencia se realizan las reuniones? Qué tan presente está el tema de la gestión del riesgo en las reuniones participativas generales?
 2. Que organizaciones de la sociedad civil participan? Representan a toda la población local? Quiénes faltan?
 3. Qué propuestas de la sociedad civil en materia de GRD se han aprobado? Quién hizo la propuesta? En qué rubro?

- ♦ (i3.11)

1. Existe un **mapa** que nos muestre las condiciones **de vulnerabilidad** de la localidad en forma georeferenciada/ ubicado geográficamente? Cuándo se ha elaborado este mapa y quién?
 2. Considera que en este mapa están identificadas todos los elementos vulnerables de la localidad? Muestra un panorama completo de la situación en la localidad? Tiene base de datos?
 3. Quiénes utilizan estos mapas como instrumento de gestión?
- ♦ (i4.1+2)
1. El Gobierno Local brinda información en materia de GRD al Gobierno Regional o Central? Cuando y qué se reporta?Cuál es el mecanismo concreto con el cual se hace **seguimiento a las acciones en materia de GRD**? Qué hacen las instancias regional y nacional con esta información? Existe una retroalimentación a la información brindada a nivel local?



**Formulario de Entrevista semiestructurada
para funcionarios encargados de GRD en gobiernos locales**

Fecha/ hora:

Lugar:

Nombre de entrevistado:

Cargo/ unidad.....

Institución:

(12.1)

1. En una cumbre mundial celebrada en el 2005 se elaboró un documento que constituye un instrumento sumamente importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Cómo se llama el instrumento?
 - a. Declaración de París
 - b. Marco de Acción de Hyogo
 - c. Marco de Acción de Dacar
 - d. Protocolo de Kyoto
 - e. Declaración Universal de Derechos Humanos

2. Qué factores componen la vulnerabilidad? Seleccione la respuesta correcta:
 - a. Exposición, fragilidad y desastre
 - b. Exposición, peligro y desastre
 - c. Peligro, fragilidad y resiliencia
 - d. Fragilidad, exposición y resiliencia
 - e. Todas las anteriores

3. Qué piensa acerca de la siguiente afirmación:
Para prevenir los riesgos es necesario integrar la gestión del riesgo a la planificación al desarrollo.
 - en desacuerdo
 - parcialmente en desacuerdo
 - parcialmente de acuerdo
 - totalmente de acuerdo

4. Por qué ocurre un desastre? Seleccione la/-s respuesta/-s correcta/-s:
 - a. Porque no se manejan los riesgos existentes
 - b. Por la existencia de condiciones de vulnerabilidad no intervenidos
 - c. Por la falta de preparación
 - d. Por una deficiente atención de emergencias

5. Cuáles de las siguientes afirmaciones son correcta(s)? Se puede marcar más de una opción:
- Existen tres componentes de la política nacional de gestión del riesgo: la gestión correctiva, la gestión inductiva y la gestión reactiva.
 - Existen tres componentes de la política nacional de la gestión del riesgo: la gestión correctiva, la gestión prospectiva y la gestión reactiva.
 - La gestión correctiva actúa sobre el riesgo ya existente para dar solución a las causas que originan el riesgo.
 - Una de las actividades de la gestión del riesgo está relacionado a buscar evitar que se desarrollen nuevos riesgos de desastres.
 - El principal objetivo de la gestión del riesgo es la adecuada atención de emergencias.
 - La gestión correctiva actúa sobre el riesgo ya existente para reducir o mitigar los riesgos existentes.
6. Cómo podría llegar a concretarse la gestión del riesgo a fin de evitar/ disminuir los riesgos en el contexto de la inversión y el desarrollo?
- Integrando acciones de rehabilitación en los proyectos de inversión y desarrollo
 - A través de medidas de preparación
 - A través de la reducción de riesgos y vulnerabilidades

Qué es lo que se busca con la gestión del riesgo? Ilustre con ejemplos.

Guía de Entrevista semiestructurada Con alcaldes

Fecha/ hora:

Lugar:

Nombre de entrevistado:

Cargo/ unidad.....

Institución:

- ♦ (i1.1)
 1. Para **qué sirve** el enfoque de GRD? Qué uso le da usted a la GRD en su gestión local?
 2. Qué medidas se tendrían que hacer para implementar el enfoque de GRD (de manera más efectiva) en la localidad? **Qué realizaría/** incorporaría?

- ♦ (i1.2)
 1. Qué estrategias y actividades **se han realizado** en materia de GRD? Qué se ha hecho en cuanto a medidas correctivas y prospectivas? Qué se ha hecho en términos de preparación y atención ante situaciones de desastres?
 2. Qué medidas **piensa implementar en el futuro** para disminuir los riesgos de desastres e su localidad?
 3. Qué ha pensado hacer para evitar que se generen más riesgos en el futuro?
 4. Qué piensa hacer para estar preparados para atender eventuales emergencias futuras?
 5. **Cuánto presupuesto** ha destinado para implementar medidas de GRD en su localidad?

Guía de Entrevista semiestructurada Con Expertos

Fecha/ hora:
 Lugar:
 Nombre de entrevistado:
 Cargo/ unidad.....
 Institución:

Sobre la implementación de la GRD a nivel local:

i. Interés político

- ♦ (i1.1)
 1. Cuál cree que es la **opinión** de las autoridades políticas locales, los alcaldes, sobre el enfoque de la gestión del riesgo en general, y en específico sobre su utilidad?
- ♦ (i1.2)
 1. Qué **nivel de compromiso** existe por parte de los alcaldes (nivel provincial) para implementar acciones de GRD? Se trata de medidas correctivas, prospectivas o reactivas?
 2. Se refleja el nivel de compromiso en el presupuesto destinado para medidas de GRD? Cuanto hay?

ii. Capacidades

- ♦ (i2.1)
 1. Cuánto saben los funcionarios de los gobiernos provinciales encargados de la gestión del riesgo realmente sobre el tema? Cuál es el nivel de **conocimiento**?
- ♦ (i2.2)
 1. Reciben los gobiernos locales capacitaciones en el tema de gestión del riesgo? Se capacita en temas relacionados a la gestión prospectiva, correctiva o reactiva?
 2. Quién imparte las capacitaciones y quienes del Gobierno Local participan generalmente?

ii. Gestión

- ♦ (i3.1)
 1. Qué unidad ve en un gobierno local (provincial) el tema de la gestión del riesgo? Dónde se encuentra ubicada orgánicamente? Ve los temas relacionados a la gestión prospectiva, correctiva y/ o reactiva del riesgo?
 2. Cuántas personas son normalmente los que se dedican a estas tareas en el gobierno local?
- ♦ (i3.2.1)

1. cuentan los gobiernos locales (provinciales) con algún programa o **plan en materia de gestión del riesgo**? Qué enfoque tiene (gestión prospectiva, correctiva o reactiva)? Se ejecuta?
- ♦ (i.3.2.2+3)
 1. Los planes de desarrollo locales (plan de desarrollo concertado), cómo incorporan los riesgos?
 2. Hay objetivos concretos en los planes de desarrollo que están relacionados con el tema de la gestión del riesgo? Con la gestión prospectiva, correctiva o reactiva?
 - ♦ (i.3.3.1)
 1. (ver repuesta i3.2.2) Existen **indicadores**, (p.ej. en el plan de desarrollo) que miden el cumplimiento de los objetivos de GRD? O existen otros mecanismo de evaluación o seguimiento con respecto a la GRD? (relacionado a i4.1+ i4.2)
- iii. Marco normativo*
- ♦ (i3.4.2)
 1. Existen **normas** que establecen las **áreas de competencia** (obligaciones, facultades y atribuciones) de los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo a nivel local? Es en el marco de la gestión prospectiva, correctiva o reactiva? Se cumplen las normas?
 2. Existen normas que establecen las áreas de competencia de los actores involucrados a nivel regional y nacional? Cuáles son?
 - ♦ (i3.9)

(Reglas de operación) 1. Cómo se regulan, norman y operan las acciones de gestión prospectiva, gestión correctiva y gestión reactiva del Riesgo a nivel local? Existe algún instrumento normativo específico para ello? Cuál? Se aplica? (ver i.3.4.2)
 - ♦ (i3.10)

(relacionado al i3.4.2) 1. Las **reglas** que establece el órgano de control **para normar el comportamiento** de los funcionarios vinculados a la GRD en cuanto al manejo y utilización de recursos e información, son efectivas?, Cómo se efectivizan las sanciones en caso de incumplimiento de alguna responsabilidad? Cuál es el ordenamiento jurídico correspondiente? Quién impone la sanción?
- iv. Presupuesto*
- ♦ (i3.5)
 1. Cuánto **presupuesto** asignan los gobiernos locales a medidas prospectivas y correctivas de GRD? Se asignan también recursos para la gestión reactiva, o sea para el caso ocurra un desastre (reserva)?
 2. Cuánto presupuesto se requeriría para ejecutar medidas necesarias en las localidades en materia de gestión del riesgo? Cuánto para medidas correctivas y

prospectivas? Qué medidas concretas serían? Se debería reservar una partida también para medidas reactivas? Cuánto?

3. Aparte de los gobiernos locales, qué otras entidades financian medidas de GRD en las localidades? Este financiamiento es para medidas prospectivas, correctivas o para la gestión reactiva?

4. Considera que es suficiente el presupuesto total disponible en las localidades para ejecutar las medidas de GRD –prospectivas, correctivas y reactivas- necesarias?

5. Los gobiernos locales mencionan que debería haber más recursos de parte del nivel central. Está de acuerdo?Cuál es su opinión?

♦ (i3.6)

1. En los últimos 5 años, **ha variado el monto del presupuesto** asignado a medidas de GRD en los gobiernos locales? En qué año? Por qué razón? Qué tan **permanentes** son las acciones que se orientan a la GRD?

2. (dependiendo de respuesta a pregunta i3.5.3): La inversión realizada de **otras entidades** en los últimos 5 años fue para medidas permanentes o puntuales?

v. *Gestión*

♦ (i3.7.1+2)

1. Existen espacios o **mecanismos para coordinar medidas prospectivas o correctivas**? Se llevan a cabo periódicamente? A nivel local, regional o nacional? Quién lidera estas reuniones de coordinación? Con qué frecuencia se llevan a cabo? Qué instancias o dependencias participan? Qué tan efectiva es la coordinación?

2. Cómo coordinan los actores de las localidades en caso de **emergencia**? Qué actores participan en las coordinaciones? Quién lidera? Qué tan efectiva es la coordinación entre los diferentes actores?

♦ (i3.8)

1. Qué instancias de **participación ciudadana** hay a nivel local en los que se tocan temas relacionados a la GRD? Con qué frecuencia se realizan las reuniones? Qué tan presente está el tema de la gestión del riesgo en las reuniones participativas generales?

2. Que organizaciones de la sociedad civil participan? Representan a toda la población local? Quiénes faltan?

♦ (i3.11)

1. En las localidades, se cuenta con **mapas** que muestren las condiciones de **vulnerabilidad** en forma georeferenciada/ ubicado geográficamente?

2. Considera que en estos mapas están identificadas todos los elementos vulnerables de las localidades? Muestra un panorama completo de la situación en la localidad? Tiene base de datos? 3. Quiénes utilizan estos mapas como instrumento de gestión?

♦ (i4.1+2)

1. Los Gobiernos Locales brindan información en materia de GRD al Gobierno Regional o Central? Cuando y qué se reporta?Cuál es el mecanismo concreto con el cual se hace **seguimiento a las acciones en materia de GRD**? Qué hacen las instancias regional y nacional con esta información? Existe una retroalimentación a la información brindada a nivel local?



Guía de Revisión documental

Fecha/ hora:

Lugar:

Institución:

Documento	Existe	Se lleva	Observaciones
a. comunicados, notas de prensa de la municipalidad distrital referentes al tema de la gestión del riesgo de los últimos 3 años.			
b. Listas de asistencia y actas sobre nivel de interés de los participantes de cursos dictados sobre la gestión del riesgo o un tema afín de los últimos 5 años.			
c. Plan o programa distrital de gestión del riesgo			
d. El plan de desarrollo local, plan de desarrollo concertado			
e. Normativas, decretos del gobierno local que establecen las obligaciones y facultades de los actores involucrados en la GRD en la localidad, las reglas de operación de las medidas de GRD y reglas de comportamiento (sanciones)			
f. Presupuesto del gobierno local para verificar presupuesto asignado a la GRD. Presupuestos de los últimos 5 años.			
g. cronogramas y actas de reuniones de coordinación en materia de GRD o temas afines; y de participación ciudadana.			
h. Reportes, informes, protocolos de seguimiento respecto a avances en relación a la GRD o temas afines de los últimos 5 años.			