

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



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

“Las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas  
en la Región Puno durante el período 2009-2010”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y  
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTORA

Jenniffer Elizabeth Chambio Hermosa

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

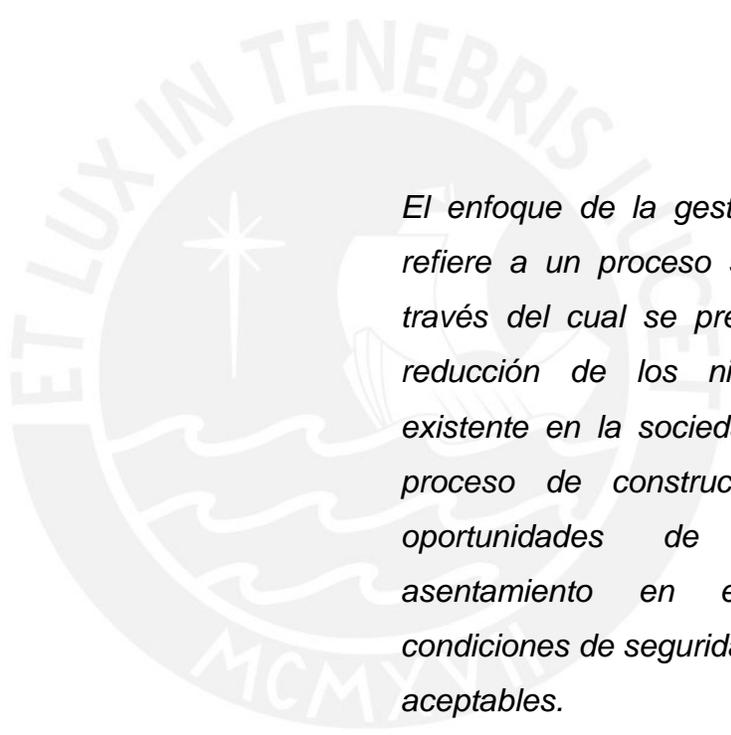
JURADO

César Enrique Patriau Hildebrandt

Noam Dante Valentín López Villanes

LIMA – PERÚ

2016



*El enfoque de la gestión del riesgo se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existente en la sociedad y fomentar un proceso de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables.*

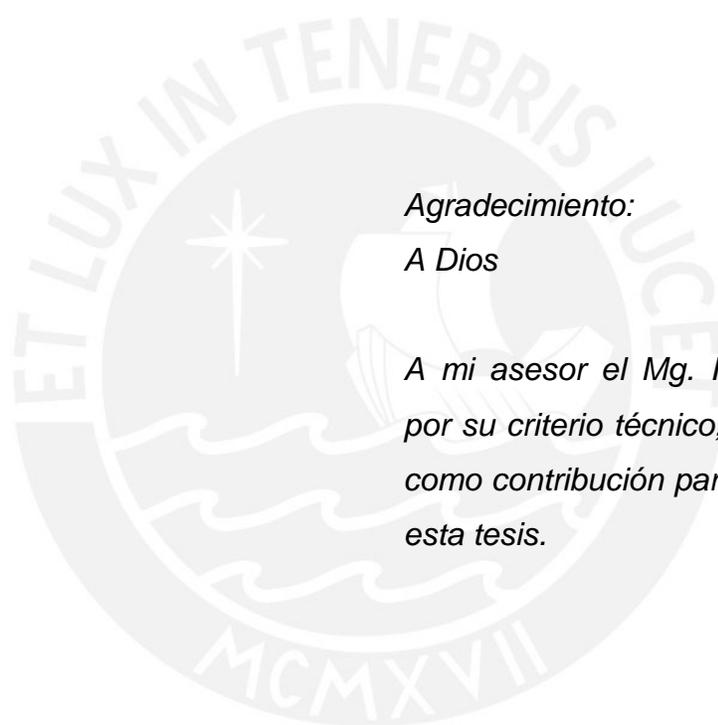
*(Lavell 2005:34)*

*Dedicatoria:*

*A mi tierno Fabrizio, por darme la dicha de ser madre, quien con sus primeros meses de vida me ha enseñado lo inconmensurable que puede ser el amor.*

*A mi esposo Johnny por su amor incondicional.*

*A mis padres Zoila y William, fuente inspiradora de esfuerzo constante.*



*Agradecimiento:*

*A Dios*

*A mi asesor el Mg. Frank Casas Sulca  
por su criterio técnico, conciso y práctico  
como contribución para la elaboración de  
esta tesis.*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN		9
CAPÍTULO I: POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO		14
1.1	Cambio climático y heladas	15
	a) Cambio climático	15
	b) Heladas	15
1.2	Políticas públicas y políticas sociales como un factor inclusión social y desarrollo humano	16
1.3	Políticas de Prevención del Riesgo	22
1.4	Estado de la Cuestión	25
	a) Las políticas de prevención del Riesgo en los procesos de heladas en la zona sur altoandina del Perú	25
	b) Los actores que participaron en el diseño de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la zona sur altoandina del Perú	27
	c) Consecuencias: Costos económicos y sociales derivados de la no aplicación de las políticas de prevención del riesgo por factores climáticos	29
CAPÍTULO II: DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE HELADAS EN LA REGIÓN DE PUNO		31
2.1	Marco Legal sobre Políticas de Prevención del Riesgo (Heladas) en el Perú	31

2.2	Diseño y Análisis Crítico de las Políticas de prevención del riesgo	35
CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE HELADAS EN LA REGIÓN DE PUNO		46
3.1	Implementación de las Políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno	46
3.2	Articulación de las Políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno	57
3.3	Actores y consecuencias de la implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la región de puno	
	A.- Actores que participaron en el diseño de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010	57
	B.- Consecuencias de la falta de implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno	
	A nivel social	60
	A nivel económico	72
	Conclusiones	80
	Bibliografía	83
	Anexo	90

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ADRA	: Acciones realizadas por la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales Perú
AGRORURAL	: Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo
CENEPRED	: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EDA	: Enfermedades diarreicas agudas
EIRD	: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU
EESS	: Establecimiento de Salud
DGE	: Dirección General Epidemiológica
DIRESA	: Dirección Regional de Salud
FAO	: Food and Agriculture Organization
GIT	: Cooperación Internacional Alemana
GIZ	: Cooperación Técnica Alemana
IDH	: Índice de Desarrollo Humano
INDECI	: Instituto Nacional de Defensa Civil
IRA	: Infecciones Respiratorias Agudas
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINEDU	: Ministerio de Educación
MINSAL	: Ministerio de Salud
MINTRA	: Ministerio de Trabajo

MVCS	: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PBI	: Producto Bruto Interno
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PECSA	: Proyecto Especial Camélidos Sudamericanos
PMA	: Programa Mundial de Alimentos
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SENAMHI	: Servicio Nacional de Metrología e Hidrología del Perú
SENCICO	: Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SE	: Semana Epidemiológica
SINADECI	: Sistema Nacional de Defensa Civil
SINAGERD	: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINPAD	: Sistema Nacional de Información de Respuesta y Rehabilitación
UNICEF	: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país es común que a través de los medios de comunicación e informes del Gobierno, tengamos noticias sobre los fenómenos climatológicos que azotan la zona sur altoandina, principalmente en las Regiones de Puno, Arequipa y Cusco. Fenómenos climatológicos como las heladas, que consisten en un descenso de la temperatura ambiente a niveles inferiores al punto de congelación del agua, generando cobertura de hielo sobre el suelo y originadas, según el INDECI, por la invasión de masas de aire de origen Antártico, lo cual trae perjuicios no solo patrimoniales-económicos, como pérdida de cosechas, muerte del ganado, sino problemas de salud, principalmente en niños y ancianos, acarreándoles incluso la muerte.

Dicha situación ocurre año tras año, pero ¿Cuáles son las acciones que realiza el Estado para hacerles frente? ¿Qué aspectos tiene en cuenta para el diseño de políticas públicas que permitan minimizar las consecuencias de las heladas en la población? ¿Se trata de una política pública o de acciones dispersas meramente reactivas frente al desastre?, estos cuestionamientos buscarán ser respondidos en las siguientes páginas de este estudio.

Para el logro de esa tarea, un concepto medular que hemos considerado es la gestión del riesgo de desastres<sup>1</sup> (en las próximas líneas, gestión del riesgo),

---

<sup>1</sup> “La gestión del riesgo comprende un concepto y una práctica en plena evolución desde hace más de 10 años en América Latina. En este proceso, se estableció como principio un parámetro de intervención que lleva la práctica relacionada con los desastres y los riesgos que los anteceden mucho más allá de la respuesta humanitaria y los preparativos para ella”.

entendido como una estrategia que vienen desarrollando los Estados y concedores de la materia para el manejo de los desastres, para brindar respuestas no solo humanitarias sino preventivas con miras a un desarrollo sostenible en beneficio de la población en relación con su medio ambiente.

Otro concepto fundamental son las políticas públicas, como “conjunto de decisiones y acciones (...) que emergen de los actores públicos y que pretendan orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo (...) pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto”<sup>2</sup>, conexo la definición del problema público.

Lo que pretende este estudio es resaltar la inclusión de la gestión del riesgo en las políticas públicas y que estas desde su diseño se configuren para dar respuestas acorde a las necesidades de un país vulnerable. Asimismo, analizar la implementación de las mismas y las dificultades o vericuetos por las cuales transcurren para materializar sus fines. Así también, analizar el papel o rol de los actores tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas sobre gestión del riesgo en heladas.

Es importante hacer una precisión de orden conceptual, el fenómeno climatológico que estudiaremos son las heladas y no el friaje, término que se observa en algunos estudios en el estado de la cuestión, la precisión técnica, sustentada en la CENEPRED es que las heladas se presentan en la zona de Sierra y el friaje en la Selva<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> SUBIRATS, Joan y otros, Capítulo 2: Las Políticas Públicas. En: Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel, 2008, pág. 37.

<sup>3</sup> Escenario de Riesgos por Bajas Temperaturas / Perú. Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. Lima: CENEPRED. Dirección de Gestión de Procesos, 2014, p. 15.

Del mismo modo, advertir que las limitantes que ha tenido la presente investigación, es que se trata de un “análisis de gabinete”, sin embargo, se realizó una breve entrevista en Puno, que duró dos días (Viernes y Sábado), a un total de veinte personas (entre Población, Iglesia, ONGs y Autoridades), sin que ello signifique minimizar sus conclusiones o hallazgos, la entrevista fue semiestructurada, y el trabajo fue desarrollado en Lampa (distrito de Calapuja y Nicasio) y se asistió a una Feria Agropecuaria, que se desarrollaba durante esos días, lo que permitió conocer el trabajo de PECSA.

En realidad desde el diseño no estuvo perfilado como un trabajo de campo, sin embargo, consideramos que es realmente importante validar *in situ* la información y que la misma permitirá conocer aún más las debilidades o falencias de la actuación del Estado y de las necesidades de la población; valga entonces esta investigación como un germen, un inicio, un indicio para próximas investigaciones vinculadas al tema.

Con las líneas precedentes, el presente estudio de investigación tiene como objetivo general analizar el diseño y la implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno, durante el período 2009-2010, y como objetivos específicos: la descripción de dichas políticas, la descripción de la articulación de acciones entre instituciones, determinar a los actores que participaron en su diseño y determinar si hubo disminución de los costos económicos y sociales con la aplicación de las mismas.

La hipótesis general de la investigación es que las políticas de prevención del riesgo no se han diseñado ni implementado de manera adecuada ni efectiva con respecto a los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010 y como hipótesis secundarias:

- Las políticas de prevención del riesgo se han dado a nivel de los sectores salud, vivienda, en materia de apoyo técnico, capacitación y construcción, sin embargo, se han dejado de lado aspectos fundamentales como educación, participación ciudadana y medio ambiente que contribuirían a obtener mejores resultados.
- La articulación de las políticas de prevención del riesgo que involucra a los sectores del gobierno y de la sociedad civil fue inadecuada, originando desatención en aspectos relevantes de la prevención del riesgo.
- Los actores que han participado en el diseño de las políticas de prevención del Riesgo han sido de manera principal instancias del Gobierno Central, dentro de los cuales están la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) pero no los actores del Gobierno Regional ni tampoco los actores civiles, es decir la población afectada, razón por la cual no se ha logrado una solución adecuada y consensuada para el problema.
- Las políticas de prevención del riesgo no han disminuido de forma considerable los costos económicos y sociales generados por las heladas.

A fin de verificar nuestra hipótesis general e hipótesis específicas así como lograr nuestros objetivos, se ha establecido la investigación en cuatro capítulos que pasaremos a detallar.

En el Capítulo I, Políticas de Prevención del Riesgo, se ha desarrollado el marco conceptual con la exposición de conceptos y definiciones, así como el Estado de la Cuestión, en el cual se da cuenta de los principales estudios realizados por organismos internacionales, el propio Gobierno y algunos autores entendidos de la materia a investigar, teniendo como objetivo un conocimiento preliminar y un punto de partida debidamente fundamentado.

En el Capítulo II, Diseño de las Políticas de Prevención del Riesgo en los Procesos de heladas en la Región de Puno, se hará un análisis de los aspectos incluidos en el diseño. Se hará una breve referencia a la situación del año 2008 previo a nuestro período de investigación, como marco referencial, así como al estado actual y tratamiento del Gobierno.

En el Capítulo III, Implementación y Articulación de las Políticas de prevención del Riesgo en los Procesos de heladas en la Región de Puno, se abordará el tema de cómo el diseño y los aspectos teóricos han pasado al plano práctico de la implementación así como la articulación de las acciones entre las instituciones involucradas, se conocerá los actores relevantes que han participado en el diseño e implementación de las políticas, a nivel Nacional, Regional y Local. Además se conocerá las consecuencias de no implementar las políticas preventivas durante este período de tiempo, específicamente los costos sociales y económicos. Dentro de este capítulo se expondrá los resultados de las entrevistas realizadas en Puno, las cuales si bien son referenciales, dan cuenta de aspectos importantes que en muchos casos el Estado desconoce o minimiza debido a que no realiza un levantamiento de la información *in situ*.

Finalmente se exponen las conclusiones, algunas reflexiones y la bibliografía correspondiente.

## CAPÍTULO I: POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO

*La noción de gestión del riesgo de desastres surge a finales del siglo XX logrando un cambio muy importante en la concepción acerca de los desastres, que hasta entonces eran vistos como “naturales”.*

(Memoria del Taller Internacional “Lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo”<sup>4</sup>).

En este capítulo, se expondrá conceptos generales sobre cambio climático, heladas, políticas públicas, políticas de prevención del riesgo y gestión del riesgo de desastres. Se incluirá el estado de la cuestión de las investigaciones realizadas sobre el objeto de nuestra investigación. Se han tomado como referencia, los estudios realizados por organismos internacionales, otras instituciones, el propio Estado y la comunidad académica.

La EIRD, en el marco de Acción de Hyogo<sup>5</sup>, que fuera suscrito por 168 países en el año 2005, postula que sólo logrando reducir significativamente el riesgo de desastres se logrará alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, proponiendo un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad, amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan.

En este marco, empezaremos por definir el cambio climático:

---

<sup>4</sup> Realizado en Perú del 19 al 22 de julio de 2010, organizado por el MEF, Gobierno Regional de Piura, GIZ, EIRD entre otros.

<sup>5</sup> La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se celebró en Kobe, Hyogo (Japón), en enero de 2005 y aprobó el Marco de Acción para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

## 1.1 Cambio climático y heladas

### a) Cambio climático

La GIZ define el cambio climático como “los cambios en el valor medio de las propiedades del clima que persiste por un periodo prolongado. Estas modificaciones en el estado del clima son por variabilidad natural y por efectos (directos o indirectos) de la actividad humana, alterando la composición de la atmósfera de la Tierra con una mayor concentración de CO<sub>2</sub> u otros gases denominados de efecto invernadero”<sup>6</sup>.

A nivel de las consecuencias, el BID, en su Informe “El Desafío Climático y de Desarrollo en América Latina y el Caribe: Opciones para un Desarrollo Resistente Bajo en Carbono”, precisa que el cambio climático traería costos económicos elevados que serían equivalentes al 2% del PBI de la Región.

### b) Heladas

Fenómeno climatológico de descenso de la temperatura que afecta a la zona Sierra de nuestro país entre los meses de mayo y setiembre, trayendo como consecuencia infecciones respiratorias agudas, que afectan principalmente a adultos mayores y niños, así como la pérdida del cultivo y de la actividad agropecuaria<sup>7</sup>, produciéndose cuando la temperatura ambiental baja debajo de cero grados (INDECI TERMINOLOGÍA 2010:11).

SENAMHI la define como uno de los factores meteorológicos, que dependiendo de su intensidad, duración y la fase fenológica<sup>8</sup> en que se

<sup>6</sup> <http://www.riesgoycambioclimatico.org/cclimatico.html>, consultado el 08 de marzo de 2013.

<sup>7</sup> [http://www.indeci.gob.pe/even\\_frios/2012/plan\\_com\\_soc\\_multi.pdf](http://www.indeci.gob.pe/even_frios/2012/plan_com_soc_multi.pdf), Plan de Comunicación Social Intersectorial, consultado el 01 de octubre de 2012.

<sup>8</sup> La fenología tiene como finalidad estudiar y describir de manera integral los diferentes eventos fenológicos que se dan en las especies vegetales dentro de ecosistemas naturales o agrícolas en su interacción con el medio ambiente. Estas observaciones son importantes porque permiten

encuentre el cultivo, puede provocar graves daños a la agricultura. Y sobre sus consecuencias indica que es de suma importancia conocer el régimen de las heladas durante el año y sus características macrometeorológicas, micrometeorológicas y agroclimáticas para prever la posibilidad de ocurrencia, alertar y adecuarlos métodos de defensa. (ATLAS DE HELADAS DEL PERU 2010:9).

## 1.2 Políticas públicas y políticas sociales como un factor inclusión social y desarrollo humano

Para desarrollar adecuadamente nuestro tema de investigación debemos enmarcarnos en las políticas de prevención del riesgo, las cuales tienen una vinculación fundamental con las políticas públicas en general y en específico con las políticas sociales, como inclusión social y desarrollo humano.

### a) Una definición para las Políticas Públicas

Eugenio Lahera, considera que son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Joan Subirats, desde una visión de *public policy*, tiene una mirada pluralista, describe a las políticas públicas como “(...) procesos decisionales que son (...) el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero

---

implementar un sistema agrícola eficiente que conlleve a incrementar la productividad y producción de los cultivos. (SENAMHI – Manual de Observaciones Fenológicas, 2015:9)

también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea. (Lindblom 1991:5)

Siguiendo a Subirats y Lidblom, las políticas públicas son acciones y decisiones que tratan de solucionar o dar respuesta a un problema público. En el caso en estudio, el problema público sería el proceso de heladas en la Región Puno, ante el cual el Estado debe intervenir para darle una solución adecuada.

Sin embargo, no solo se trata de definir las políticas públicas como tal, sino hay que comprenderlas, “como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos”, siendo lo relevante la estructuración de los mismos, ya que esto determinará en una solución satisfactoria y será la base para la evaluación de dicha política<sup>9</sup>.

Sobre estructuración de las políticas públicas, el desarrollo adecuado va unido al éxito de cada una de las etapas del proceso de políticas públicas, por lo que más que los métodos de solución, importa los aspectos para determinar la solución (Caldera 2005: 2-3). Asimismo, se debe considerar el tratamiento histórico que se le ha venido dando al problema público que se busca solucionar y de cómo la institución y los actores involucrados han intervenido en ella. (Caldera 2005: 6-8).

Por otro lado, Alza Barco, sobre la visión lineal de las políticas públicas como fases delimitadas y consecutivas, precisa que:

---

<sup>9</sup> Caldera, Alex Ricardo, Los problemas públicos: naturaleza y estructuración, <http://es.scribd.com/doc/11144166/Los-problemas-publicos-naturaleza-y-estructuracion>, consultado el 12 de abril de 2013.

“[...] las políticas públicas tampoco son siempre producto de un proceso racional en el que ordenadamente se fijan objetivos, se implementan los programas y se evalúan los resultados. No es un proceso de fases delimitadas [...] Pensarlo así [...] es sobre simplificar el proceso de formulación de políticas públicas. Pensar que las políticas públicas se arman en un gabinete, pensadas por técnicos y luego aprobadas por los políticos es no solo una ilusión, sino también un despropósito para los fines académicos. [...] Así, el proceso de formulación de políticas públicas incluye la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación [...]” (Pease 2009:45-62).

Sobre la implementación de las políticas públicas, “[...] es usualmente considerada como un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseños o evaluación [...]. La causa de esta indiferencia es la idea –muy extendida– de que consiste [...] básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado” (Cortázar 2007:1).

Sabatier y Mazmanian, establecían que la implementación es la forma de llevar a cabo una política básica. Pressman y Vildavsky manifiestan que es un proceso entre las metas establecidas y las acciones para lograrlas. Y Bardach Eugene, que responde a un proceso de ensamblaje de elementos para producir un resultado y el agotamiento de la interacción de estos elementos durante el ensamblaje, y va más allá de las instituciones políticas formales, mediante el juego de negociación, persuasión y maniobras. (Revuelta 2007: 139)

Al respecto, consideramos que la implementación se trata de lo que se diseñó originalmente como política pública y lo que se busca realmente lograr con la aplicación de la misma, lo cual definitivamente no se trata de una mera aplicación sino de una serie de consideraciones como tipo de

política diseñada, participación de actores, participación de los beneficiarios o ciudadanos y capacidad o rol del Estado.

Jenkins refiere que estudiar la implementación, es estudiar el cambio de cómo ocurre, cómo podría inducirse, cómo las organizaciones internas y externas interactúan entre sí y tratan sus asuntos (Parsons 2007:482).

Lipsky, por su parte nos muestra la implementación desde la interacción humana, reconociendo que las organizaciones tienen límites humanos y organizacionales (Parsons 2007:490).

Barrett y Fudge, señalan que la implementación debe ser entendida como “un proceso interactivo y de negociación entre aquellos que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que dependen la acción” (Parsons 2007:492).

Sobre la efectividad de la implementación, Van Meter y Van Horn, opinan que es variable “entre los diversos tipos y temas de políticas públicas. Los factores clave que operan en la implementación (cambio, control y cumplimiento) sugieren que la existencia de un mayor grado de consenso [...] incrementan las posibilidades de éxito de la implementación [...]” (Parsons 2007:500).

Sobre la problemática en la implementación, es posible que los problemas que se hallen en la implementación, en sí misma también encuentren la solución, para lo cual habrá que tener en cuenta lo siguiente (Cortázar 2007:2-3):

1. Lo que ocurre en la fase de implementación no necesariamente es lo establecido en la fase de diseño de la política pública, dado que tiene sus propias particularidades.

2. Los problemas generados en la implementación pueden atentar contra la generación del valor público<sup>10</sup>.
3. La implementación al significar la generación de valor público no solo debe ser mecánica, sino reflexiva y ponderar si efectivamente genera dicho valor.

De esta manera, la implementación de las políticas públicas puede ser entendido como una simple ejecución o desarrollo de lo diseñado, enfoque mecanicista (*policy making*) o desde una mirada gerencial reflexiva (*public management*).

Desde un aspecto práctico de la implementación, para poder conocer la problemática y alcances de la misma, es importante definir algunas variables que permitirán determinar si el proceso de implementación ha sido acorde al diseño de las políticas públicas, entre ellas tenemos:

- Recursos, estructura interorganizacional (Ackermann y Steinmann).
- Ambigüedad en el planteamiento de metas (Altenstetter y Bjorkman).
- Contexto organizativo, cantidad de actores participantes (Berman).
- El contexto local, orientación de objetivo locales (Browning, Marshall y Tabb).
- Organización, claridad de la tarea, intercambio de información, capacidad de reflexión y ajustes correctivos (Bunker)

---

<sup>10</sup> Moore Mark, sobre la generación de valor público establece tres conceptos:

- Desde un concepto vinculado al utilitarismo, suma de las satisfacciones personales en un sistema gubernamental dado.
- Desde una concepción del Estado, vinculado a la confianza que tienen los ciudadanos en él y en el manejo de los bienes públicos.
- Una mirada intermedia entre las satisfacciones personales y la designación de los ciudadanos al Estado para el logro de estas.

- Comunicación, recursos, actitudes de los responsables, estructura burocrática (Edwards)
- Estructura de las relaciones de poder e incentivos (Elmore)
- Contenido de la política y contexto de la implementación (Grindle)
- Tipo de política (distributiva, regulatoria, redistributiva) (Hargrove).
- Objetivos, recursos, teoría subyacente a la política, restricciones durante el proceso de implementación (Majone y Wildavsky).
- Estructura de los vínculos entre organizaciones (Skelcher, Hinings, Leach y Ranson)

De manera conclusiva en cuanto a las variables significativas para la implementación, tenemos la política en sí (claridad, establecimiento de metas y procedimientos), los recursos financieros, los actores, la estructura y comunicación entre las organizaciones.

Siguiendo a Montesinos Montecinos<sup>11</sup>, queremos relevar la limitación de las políticas públicas para la definición de un problema público, dado que para la consideración de un problema público como tal, muchas veces se prefieren aspectos políticos o agendación política, antes que de necesidad para la población. Y esta situación nos dice Montecinos, ocurre porque la población o los actores involucrados o afectados muchas veces no participan en la definición del mismo, lo cual, incluso, deslegitima la consideración de un problema como público.

Esta situación es importante, pues si la distorsión está desde la problemática, entonces, las soluciones que se puedan diseñar mediante las

---

<sup>11</sup> Montecinos Montecinos, Egon Elier, Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público, Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, enero-junio, 2007, pp. 323-335, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

políticas públicas al momento de su implementación no logrará los resultados esperados y por ende, no satisficará las necesidades de la población.

### 1.3 Políticas de Prevención del Riesgo

Lo principal en las Políticas de Prevención del Riesgo, es la gestión del riesgo. El enfoque de la gestión del riesgo se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existente en la sociedad y fomentar un proceso de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables (Lavell 2005:34).

Se centra en el desarrollo de sectores como agricultura, recursos hídricos, seguridad alimentaria, salud, medio ambiente que son muy sensibles al cambio y a la variabilidad del clima (PNUD 2010:1).

Se trata de un “proceso social, cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible” (INDECI 2013:13).

De este modo, sobre el riesgo, podemos decir que hay una construcción social del mismo, cuando se trata de un producto dinámico y cambiante, que está constituido no por una suma de amenazas y vulnerabilidades, sino por la interacción dinámica entre éstas, en el entendimiento que no pueden definirse una independientemente de la otra.

“[...] El riesgo es relativo y subjetivo, lo cual no niega que desde el punto de vista de la ciencia exacta, la economía y las ciencias actuariales, puede ser también absoluto y objetivo y sujeto de medición. Un aspecto clave en lo que se refiere a la gestión del riesgo es entonces la forma en que se busque compatibilizar las nociones subjetivas y objetivas del riesgo”. (Lavell 2005:34).

Al respecto, hay que tener en cuenta sobre el riesgo que es el producto del peligro o amenaza por la vulnerabilidad (Diaz 2005:16).

En el proceso de gestión de riesgo, empoderando a los actores locales y regionales (Diaz 2005:18) se debe tener en cuenta los siguientes principios básicos:

- a. *Los niveles comunitarios locales son los más apropiados para iniciar los procesos de gestión de riesgo debidamente conectados con lo regional, nacional e internacional.*
- b. *La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los afectados, de las visiones o imaginarios y de las prioridades de los actores.*
- c. *La gestión local del riesgo requiere de la consolidación de la autonomía y poder local y de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.*
- d. *La gestión local de riesgo debe tomar en cuenta la normatividad y sistemas institucionales y nacionales que sostienen la gestión local, a través de procesos de descentralización.*

Complementando los principios básicos, debe considerarse los componentes básicos de los procesos en el diseño y la implementación: (Diaz 2005:18)

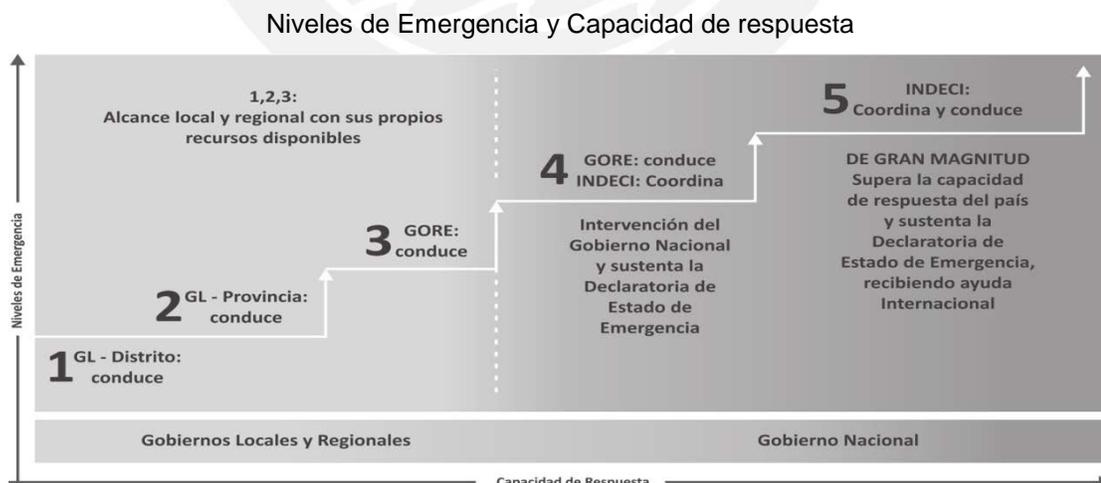
- a. *Toma de conciencia, sensibilización y educación sobre el riesgo.*
- b. *Análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes o posibles.*
- c. *Análisis de los procesos que generan riesgo e identificación de los actores responsables o que contribuyen a acrecentarlo.*

- d. Identificación de opciones de reducción del riesgo, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles.
- e. Proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, político y ambiental.
- f. Monitoreo permanente del entorno y comportamiento de los factores de riesgo.

Adicionalmente, el INDECI señala que la gestión del riesgo de desastres se ejecuta en base a los siguientes procesos (INDECI 2013:13):

- Estimación del Riesgo
- Prevención
- Reducción del Riesgo
- Preparación
- Respuesta
- Rehabilitación
- Reconstrucción

Sin embargo, aún se enfatiza en la gestión reactiva del riesgo, por lo cual tipifica las emergencias de acuerdo a niveles, a fin de identificar la capacidad de respuesta para la atención de las emergencias y daños, tal como lo muestra el siguiente cuadro:



Cuadro 2: INDECI (20013:36)

#### 1.4 Estado de la Cuestión

Un aspecto importante de toda investigación es conocer si han existido estudios anteriores vinculados al tema de nuestra investigación, qué criterios se han tomado en cuenta y a qué conclusiones han arribado, para ir concretando y estableciendo conocimientos en temas recurrentes como el cambio climático y las heladas.

- a) Las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la zona sur altoandina del Perú.

El PNUD en un estudio sobre riesgo climático, señala al riesgo como un estímulo negativo para el desarrollo. De este modo, las consecuencias que se generan en las zonas de alto riesgo, va desde la pérdida de vidas humanas, de los bienes y el menoscabo del bienestar físico, mental e incluso social, lo cual al configurarse de manera reiterada deviene en una especie de miedo al riesgo.

“Esto provoca que se evite invertir en asuntos relacionados con los medios de vida –una inversión necesaria para lograr avances económicos–, ya que, [...], esos recursos se vuelven a perder con el siguiente desastre. Las costosas y recurrentes operaciones de socorro, recuperación y reconstrucción absorben unos recursos que podrían destinarse al desarrollo del país [sic]” (PNUD 2010:1).

El Taller sobre Cambio Climático Gestión del riesgo, adaptación al cambio climático y políticas ambientales en América Latina, realizado el 2008 en Costa Rica, concluye que en la mayoría de países de esta parte de la Región hay una ausencia de estrategias de adaptación frente a los peligros, inundaciones, sequías, entre otros fenómenos, esto responde a la poca voluntad política en el tema de la gestión del riesgo, así como la falta de políticas adecuadas, sumado a un débil marco institucional y el rezago tecnológico.

“La intimidante magnitud de los desafíos que plantea el cambio climático para la región de América Latina es tal, que respuestas de mayor amplitud y ambición se necesitan con urgencia. Esta respuesta enfrenta a una serie de obstáculos (...) la falta de sensibilización de la opinión pública en general y de respuesta política; ausencia de sistemas de observación fiables y con buena distribución; déficit de los sistemas de monitoreo adecuados y de las capacidades técnicas; limitada disponibilidad de inversiones y créditos para el desarrollo de infraestructura en el área rural, (...)”<sup>12</sup>.

En un estudio más reciente de la Defensoría del Pueblo (2011), se concluyó:

- *“De acuerdo al análisis [...] del Ministerio de Salud y de 11 gobiernos regionales, se advierte una ausencia en la programación de actividades de prevención frente a los desastres en lo referido a la temporada de frío. No [...] existencia de una planificación previa que oriente las acciones para reducir de forma significativa los daños que producen las heladas, las nevadas y el frío, de forma articulada e intersectorial a nivel regional. [el énfasis es nuestro]*
- *Las autoridades de Apurímac, Huancavelica, Amazonas, Cerro de Pasco, Puno y Tacna muestran mayor preocupación por enfrentar las contingencias una vez que ocurran, pero dejan de lado las acciones de prevención.*
- *(...) no se programaron presupuestos, para esa necesaria prevención, que eviten o mitiguen la pérdida de vidas y de bienes materiales. Se incumple, de esta forma, con el objetivo específico de la Política de Prevención contenida en el Plan Nacional.*

---

<sup>12</sup> Taller sobre Cambio Climático Gestión del riesgo, adaptación al cambio climático y políticas ambientales en América Latina: tendencias y desafíos 6, 7 y 8 de Noviembre 2008. Turrialba, Costa Rica, pp. 3-4.

- (...) la mayoría de los establecimientos de salud presenta dificultades en el abastecimiento de algún medicamento previsto para atender la infección respiratoria aguda (IRA).

Se evidencia entonces, que el componente de planificación en las medidas para enfrentar los efectos del fenómeno de las heladas, es mínimo, por lo cual, sus efectos son reiterados. Asimismo limitadas acciones articuladas entre el Gobierno Nacional y Regional, y un accionar reactivo-paliativo y mínimo en lo preventivo.

- b) Los actores que participaron en el diseño de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la zona sur altoandina del Perú

Es importante establecer que la sostenibilidad de la gestión de riesgos urbanos y la reducción del riesgo necesita de un nivel de gobernabilidad adecuada, una forma de reflejar esto es que las políticas o diseños institucionales para la reducción o prevención de los efectos de los fenómenos climatológicos sean tomadas como suyas por los Gobiernos Regionales y/o Locales, de este modo habrá una sensibilidad e involucramiento por parte de los diversos actores a todo nivel.

“(…) Las autoridades locales deberán asignar recursos financieros suficientes para garantizar la implementación de los programas de reducción de riesgos y asegurar que existe la capacidad adecuada para dar seguimiento al cumplimiento de las normativas (...)” (PNUD 2010:3).

Sobre el manejo del riesgo climático<sup>13</sup>, y el papel de los actores, la FAO recomienda un enfoque integrado, el cual debe comprender:

---

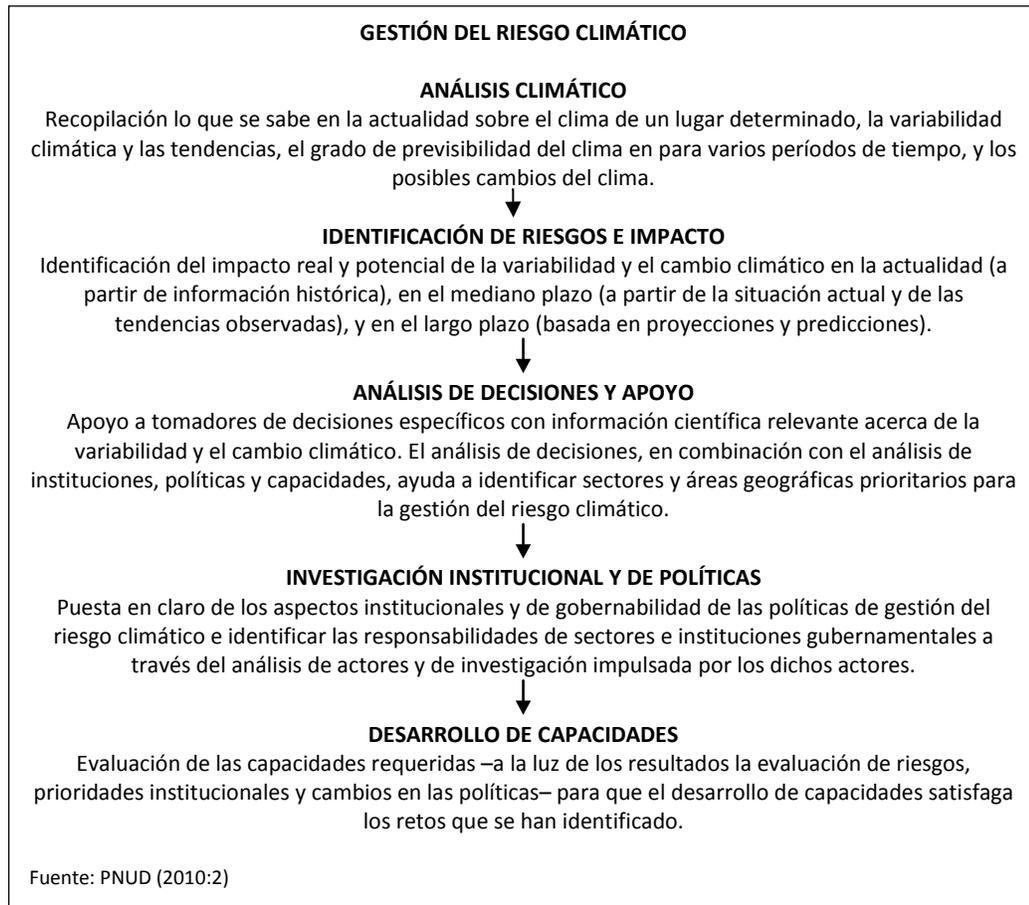
<sup>13</sup> “El enfoque integrado de Manejo de cambio riesgos climáticos (MRC) aborda vulnerabilidades en el corto plazo, y largo plazo en el contexto de desarrollo sostenido. Promueve de forma proactiva, las intervenciones solicitadas para lograr resultados positivos para las comunidades y las sociedades en sectores que son sensibles al cambio climático como la

- Fortalecimiento de las capacidades a diferentes niveles para interpretar y comunicar información relevante, y asesorar a las comunidades locales.
- Aumentar las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos e instituciones, sociedad civil y organizaciones y comunidades para localizar los sitios de riesgos, evaluar la vulnerabilidad y la formulación de planes y políticas de desarrollo.
- Promover el desarrollo de opciones prácticas de adaptación y demostración de localización y especificación de inversión para promover el desarrollo de frente a la variabilidad climática y los futuros riesgos del cambio climático, y
- Promover el intercambio de conocimiento y aprendizaje sobre el cambio climático, por medio del desarrollo de actividades para la toma de conciencia sobre manejo de riesgos con perspectiva de género y desarrollo de políticas.

El PNUD, establece una guía para los actores sobre la gestión del riesgo climático:

---

agricultura, forestal, pesca, recursos hídricos y ambientales, y ultimadamente el manejo de riesgo de desastres (MRD) con formación de capacidad humana (ambos técnicos e institucionales) de medio y largo plazo en la adaptación climática (...)” <http://www.fao.org/climatechange/49376/es/>, consultado el 01 de junio de 2012.



- c) Consecuencias: Costos económicos y sociales derivados de la no aplicación de las políticas de prevención del riesgo por factores climáticos
- La FAO, sobre el Impacto de los Efectos del Friaje en la agricultura y ganadería altoandina en el Perú señala que es muy complicado evaluar de *prima facie* los daños originados, siendo sí necesario un análisis preliminar o parcial del mismo, así como tener en cuenta los siguientes aspectos técnicos:
- “(...) los efectos se valoran a partir de la superficie afectada y no de la pérdida.
  - (...) no se manifiestan de inmediato sino después de algunos meses.
  - (...) En el caso de los pastos y durante los meses de sequía, los efectos

del friaje se harán evidentes, cuando su resistencia a la falta de agua sea menor y el pasto quede agotado antes de lo normal. (FAO 2008: XI)

El Análisis de Vulnerabilidad, es considerada la herramienta más importante para el manejo de los efectos causados por desastres naturales, ya que el análisis no solo es aplicado a un tema estructural físico, “(...) sino a la organización y administración de las empresas para determinar sus debilidades y establecer las medidas correctivas que deban implementarse (...)”. Siendo la base para el establecimiento de Planes de Mitigación y Emergencia y para la ejecución de “medidas de mitigación en los componentes de los sistemas; organizar la preparación y la atención de la Emergencia”. Con lo que se da respuesta a la acción que debe desarrollar antes, durante y después de la amenaza, además de considerar una serie de medidas que tienen como objetivo la reducción al máximo del impacto de los desastres y un retorno rápido para la cobertura de los servicios básicos a la población afectada, como el suministro de agua potable y saneamiento (Acuña 2005:3).

Finalmente en el contexto actual liderando la Gestión del Riesgo, la PCM ha elaborado en coordinación los Ministerios, el Plan Nacional de Intervención para enfrentar los efectos de la temporada de Heladas y Friaje 2012, el mismo que estableció como objetivo general “Articular esfuerzos multisectoriales para la preparación, respuesta y rehabilitación frente a la temporada de heladas y friaje, desarrollando estrategias de intervención del Gobierno Nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> [http://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Plan\\_Heladas\\_y\\_Friaje\\_2012.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Plan_Heladas_y_Friaje_2012.pdf), consultado el día 02 de octubre de 2012.

## CAPÍTULO II: DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE HELADAS EN LA REGIÓN DE PUNO

Lo desarrollado en este Capítulo se encuentra vinculado a nuestro objetivo 1, ya que se describirá las consideraciones para el diseño de las políticas de prevención del riesgo a los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010 así como se efectuará un breve análisis crítico del mismo.

Si bien, nuestro período ya está establecido, consideramos importante algunos datos de un pre-escenario, por eso se hará referencia al año inmediato anterior, el 2008, sobre las heladas en la Región de Puno.

Como las políticas públicas, entendidas como acciones que diseñan los Estados, están enmarcadas en un contexto normativo, es importante iniciar con unas referencias legales.

### 2.1 Marco Legal sobre la prevención del riesgo (heladas) en el Perú

#### 2.1.1. Normativa de carácter general

N°	Norma	Disposición
1	Constitución Política del Perú de 1993	Artículo 44º: "(...) Son deberes primordiales del estado: (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (...)"
2	Ley N° 27867 (01/01/03) - "Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales"	- Busca fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes de acuerdo con los Planes y Programas Nacionales, Regionales y Locales de desarrollo.

Artículo 6º: "El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo"

---

económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos (...) que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional (...).

Esta norma regula todo lo referente a los Gobiernos Regionales tomando como inicio la Ley de Bases para la Descentralización, hace referencia expresa a pobreza, pero no a fenómenos climatológicos, sin embargo, brinda un marco referencial, en el que se indica el nivel de descentralización y autonomía de las Regiones para el tratamiento de sus temas.

- |          |  |  |
|----------|--|--|
| <b>3</b> | Ley N° 27783 (16/03/03) - “Ley de Bases de la Descentralización” | Busca el desarrollo integral, armónico y sostenible del País, mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres Niveles de Gobierno en beneficio de la población. |
|----------|--|--|

Regula de manera general a las Regiones, sin embargo hace énfasis en la participación ciudadana y en el establecimiento y determinación de sus prioridades.

- |          |   |  |
|----------|---|--|
| <b>4</b> | Ley N° 27972 (27/05/03) - “Ley Orgánica de las Municipalidades” | Promueve la adecuada prestación de servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. |
|----------|---|--|

Se centra en la regulación a los Gobiernos Locales, no hace mención al fenómeno climatológico de las heladas, sin embargo, da un marco regulatorio para que los Gobierno Locales tengan cierta autonomía en el tratamiento de sus problemas singulares, por ejemplo en su artículo 9° Atribuciones del Consejo Municipal: Corresponde al concejo municipal: “(...) 4. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley”. (...) observándose la referencia a la importancia del manejo y minimizar el impacto de los riesgos naturales, en este numeral,

---

---

válidamente podemos considerar los efectos de las heladas.

---

### 2.1.2 Normas específicas

N°	Norma	Disposición
1	Decreto Ley N° 19338 (29/03/72) Ley del SINADECI.	
2	Decreto Supremo N° 005-88-SGMD (17/05/88) - Reglamento de la Ley del SINADECI.	
3	Ley N° 27658 (31/12/02) - "Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado"	Establece los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la Gestión del Estado, en todas sus Instituciones e instancias.
4	Ley N° 28551 (17/06/05)	Establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia, los cuales deben ser aprobados por el SINADECI.

---

Hasta aquí, solo se había tratado el tema de los efectos de los desastres, no hay mención expresa a la gestión de los mismos, aspecto fundamental, pese a que estos fenómenos climatológicos son reiterados, incluso, por el cambio climático, cada año con consecuencias más dañinas y agresivas, por lo que consideramos, a nivel normativo, que en el diseño de las políticas públicas solo se consideraron acciones reactivas o paliativas.

Actualmente, tenemos la siguiente normativa:

- Ley N° 29664 (11/02/11), "Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres".
- Reglamento de la Ley N° 29664 del 26-05-2011, aprobado con Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.

Podemos decir que es interesante la regulación normativa citada, ya que refiere a la gestión del riesgo, como un tema de Interés Nacional y principalmente ligada a la gestión como forma de enfrentar las consecuencias de los desastres.

Con la dación en el año 2012 de nuevas regulaciones, el tema de la Gestión del Riesgo por Desastres Naturales es actual y vigente, sin embargo, el fenómeno de las heladas aún tiene efectos negativos y letales en la población vulnerable.

Por lo cual, en la actualidad (2015), el Gobierno Nacional, con cambios legislativos busca realizar acciones integradas y coordinadas a efectos de enfrentar de manera más adecuada y eficiencia el proceso de heladas en el Perú, una muestra es el Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2015, elaborado por la PCM.

Al respecto, las heladas deberá ser abordado desde diferentes aspectos, determinándose por ello como un problema público que requiere la intervención del Estado para solucionarlo (Lidblom 1991:5), sin embargo, no hay un manejo a través de acciones coordinadas y articuladas de los sectores del Estado, esto es fundamental, ya que se puede ejecutar acciones más eficaces, en menor tiempo y con menos recursos, evitando el traslape de los mismos, mediante el trabajo conjunto entre Ministerios, actores y los niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local).

## 2.2 Diseño y Análisis Crítico de las Políticas de prevención del riesgo: Período 2008-2011

En este punto se describirá el proceso de la elaboración de las políticas de prevención del riesgo, qué criterios y aspectos se consideran para las mismas, así como su relevancia y los actores intervinientes.

Se expondrán los criterios que han sido considerados por las instituciones del Estado, como la PCM, el INDECI, el MIMDES, el MINSA y el MINAG. No se ha considerado las acciones realizadas por el MINTRA, el MINEDU, ni el MVCS, instituciones que son importantes, puesto que no hay un reporte oficial de actividades realizadas sobre los efectos de las heladas.

Para tener una adecuada descripción del diseño de las políticas de prevención del riesgo, si bien no es el período de tiempo que hemos comprendido en nuestra investigación, creemos necesario hacer una breve referencia a lo sucedido en el año 2008 con respecto a la acción del Estado y los daños causados por las heladas.

Con Decreto Supremo N° 041-2008 (19/06/2008), el Gobierno Nacional, declaró estado de emergencia en 11 departamentos, por la situación de friaje que se venía dando desde marzo de 2008 en los departamentos altoandinos<sup>15</sup>. El Decreto Supremo señala: “(...) el calentamiento global está originando la ocurrencia de eventos extremos que en la situación descrita produce picos de temperaturas más bajas de lo normal,

---

<sup>15</sup> Si bien existe diferencia conceptual entre friaje y heladas, nosotros hemos adoptado la denominación de heladas, sin embargo, se expondrán estudios donde se hace referencia al friaje y no a las heladas, sin que esto implique alguna invalidación de la fuente consultada.

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Peru\\_ESTUDIO\\_FINAL\\_FRIAJE\\_OCT\\_13\\_2008.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Peru_ESTUDIO_FINAL_FRIAJE_OCT_13_2008.pdf), consultado el 25 de agosto de 2012.

produciendo daños materiales, destrucción y pérdidas de vidas humanas, afectando directamente a la población humana asentada en las zonas altoandinas, especialmente aquellas situadas por encima de los 4 000 msnm, así como a su actividad pecuaria que constituye su único sustento”, se observa la referencia del cambio climático, en este caso debido al aumento de la temperatura, el calentamiento global.

Con Decreto Supremo N° 036-2009 (05/05/2009), se declaró Estado de Emergencia en 130 provincias de 21 regiones hasta el 5 de agosto de 2009, a fin de realizar acciones inmediatas destinadas a la reducción y minimización de los riesgos existentes por medio de la adquisición de antibióticos, medicinas, prendas de abrigo, calzado, frazadas y alimentos, así como el alquiler temporal de locales y albergues para la población en peligro.

En el marco de dicho Decreto Supremo, la PCM dispuso que las acciones estén a cargo de:

- INDECI
- Gobiernos Regionales en Estado de Emergencia, gobiernos locales provinciales y distritales involucrados
- MEF, MINAG, MINEDU, MINSA, MIMDES, MVCS
- SENCICO

Con Decreto Supremo N° 042-2009 (09/07/2009), se amplió la declaratoria del Estado de Emergencia a 13 provincias más, ejecutándose las siguientes acciones:

- Protección a la población animal de camélidos, ovinos y vacunos con medicinas veterinarias, heno, alimento balanceado y la construcción de cobertizos a cargo del MINAG.

- Ampliación de las facultades de SUNAT para adjudicar a los Gobiernos Regionales que se encuentran a cargo de los Almacenes Regionales, y que las medicinas veterinarias puedan ser adjudicadas al MINAG.

Con Decreto Supremo N° 052-2009 (05/08/2009), se amplió la declaratoria del Estado de Emergencia por 60 días más en las 143 provincias incluidas en los anteriores decretos. En el caso de Puno, las provincias declaradas en emergencia fueron: (PCM 2009:10).

Puno	Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, Puno, San Antonio de Putina, San Román, Sandía, Yunguyo.
------	--

Como observa, hasta agosto del 2009, las acciones contra los efectos de las heladas estuvieron enmarcadas en Decretos Supremos, no en Planes o Políticas emitidas previamente.

La PCM presentó el Informe "Análisis de la Situación de Emergencia por Bajas Temperaturas en Puno", elaborado por una misión intersectorial<sup>16</sup> en agosto del 2009, el cual buscaba hallar los problemas estructurales del Estado para enfrentar las heladas y el friaje en el interior del país, a través de un diagnóstico que permita adoptar las medidas más adecuadas para asistir a la población afectada por la ola de frío, teniendo como campo de acción las zonas altoandinas, mediante un análisis de vulnerabilidad y afectación de las poblaciones rurales.

Como recomendaciones generales y resaltantes del Informe tenemos:

- ✓ Fortalecer en forma oportuna y sostenida los Comités de Defensa Civil y los Centros de Operaciones de Emergencia.

<sup>16</sup> Conformaron esta misión el INDECI, junto a cinco ministerios y organismos internacionales como la FAO, el PMA, la UNICEF, entre otros.

- ✓ Propiciar intervenciones de atención de emergencias con carácter multisectorial, incluyendo a sectores como Vivienda, Agricultura, Salud y Educación.
- ✓ La región debe elaborar un Plan Regional de Reducción de Riesgos ante eventos recurrentes.
- ✓ Brindar asistencia técnica desde el MINSA a la DIRESA PUNO.
- ✓ Brindar el mayor apoyo político a un Plan de Fortalecimiento de la Gestión Sanitaria del MINSA, tanto a nivel rural como en la periferia de las ciudades.
- ✓ Incluir en los pliegos del MCVS partidas presupuestales para la atención de emergencias.
- ✓ Difusión de los programas sociales para generar mayor acceso en la población más dispersa y menos informada.
- ✓ A corto plazo, debe desarrollarse el Plan de Contingencia del PRONAA<sup>17</sup> - MIMDES, debido a que los daños y pérdidas en la producción agropecuaria han dejado en una situación de inseguridad alimentaria severa a las comunidades altoandinas.
- ✓ Organizar una Comisión Interinstitucional - bajo la dirección de INDECI - para realizar un trabajo conjunto de análisis, monitoreo y coordinación de acciones para temporadas de frío, en los meses previos (febrero), al inicio de dicha temporada y a lo largo de su desarrollo.
- ✓ A mediano plazo, “incorporar partidas presupuestales para la atención de emergencias de esta clase, y proponer dispositivos legales que brinden incentivos y beneficios para incrementar el

---

<sup>17</sup> Conformaron esta misión el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), junto a cinco ministerios y organismos internacionales como la FAO, el PMA, la UNICEF, entre otros.

personal de salud en las zonas más vulnerables a este desastre natural<sup>18</sup>”.

Dichas medidas al ser propuestas durante el año 2009, en plena afectación de las heladas, no pueden ser consideradas como preventivas, pero si como bases para el diseño de acciones más adecuadas para el 2010, porque parten de un diagnóstico o levantamiento de información, resaltan la coordinación intersectorial y establecen el tema presupuestal para obtener mejores resultado; asimismo es interesante porque generó la estructuración de un problema público a través del diagnóstico, asegurando el éxito de las posibles soluciones planteadas al problema, tal como lo resalta Caldera (2005).

En temas de salud, en el 2009, el MINSA llevó a cabo la “Campaña friaje y prevención de IRAS y Neumonía 2009”, y tenía como objetivo informar a la población en general sobre las medidas preventivas a fin de evitar las infecciones respiratorias agudas, con énfasis en la población de niñas y niños menores de 5 años. Basándose en los datos de la DGE, hasta abril de ese año a nivel nacional ya se habían notificado 76,833 atenciones por infecciones respiratorias agudas. En tanto que el acumulado nacional enero–abril del mismo año fue de 970,212 atenciones, siendo el 1.00% de ellas neumonías<sup>19</sup>”, si bien la Campaña tuvo la denominación de prevención en el 2009, en realidad eran paliativas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Noviembre/09-11-09-C.htm> consultado el 20 de enero de 2012.

<sup>19</sup> Plan de Comunicación, CAMPAÑA FRIAJE Y PREVENCIÓN DE IRAS Y NEUMONÍA 2009, pág. 1.

<sup>20</sup> La diferencia entre IRAS y neumonía, siendo esta última, parte de las primeras. <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2009/iras/index.html>, consultado el 06 de enero de 2013.

En el 2010, el MINSA llevó a cabo la “Campaña Frijaje y Prevención de IRAS y Neumonía 2010”, estableciendo el siguiente cronograma:

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES											
	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
Elaboración de spots de radio y televisión	X										
Elaboración de material comunicacional	X				X						
Difusión de spots					X	X					
Realización de talleres de sensibilización a autoridades regionales		X	X	X							
Viajes de asistencia técnica a regiones	X	X	X	X							
Acciones de abogacía para reimpresión de materiales.	X	X	X			X	X				
Campañas preventivas en regiones afectadas		X	X	X	X	X	X				
Realización de talleres de sensibilización a periodistas.		X	X		X	X					
Difusión de medidas preventivas en redes sociales de internet.	X	X	X	X	X	X	X	X			
Monitoreo y evaluación									X	X	X

Fuente: MINSA

La Oficina General de Defensa Nacional elaboró un Plan de salud de alcance nacional, resaltando la asistencia técnica y la supervigilancia a las DIRESAS o las que hagan sus veces en los Gobiernos Regionales, así como el apoyo complementario respectivo; considerando que el MINSA ha transferido las funciones y presupuesto a favor de los Gobiernos Regionales en materia de prevención y control de emergencias y desastres.

Dicho plan tuvo como objetivo general proteger la vida y la salud de las personas en las zonas amenazadas por la temporada de frío 2010 y entre sus objetivos específicos reducir el riesgo y asegurar una respuesta oportuna; atendiendo y controlando los daños a la salud de las personas y a los servicios, propiciando la rehabilitación de los EESS y servicios afectados por efecto de la temporada de frío 2010.

PRIORIZACION DEL RIESGO REGIONAL X TEMPORADA DE FRIO 2010			
ORDEN	REGION	PORCENTAJE FINAL	PRIORIZACION
1	HUANCAVELICA	93.75%	Muy Alta
2	HUANUCO	91.25%	Muy Alta
3	PUNO	88.75%	Muy Alta
4	CUSCO	88.75%	Muy Alta
5	JUNIN	82.50%	Muy Alta
6	AYACUCHO	80.00%	Muy Alta
7	PASCO	78.75%	Muy Alta
8	UCAYALI	78.75%	Muy Alta
9	APURIMAC	77.50%	Muy Alta
10	LORETO	76.25%	Muy Alta
11	AMAZONAS	73.75%	Alta
12	CAJAMARCA	71.25%	Alta
13	ANCASH	70.00%	Alta
14	SAN MARTIN	66.25%	Alta
15	PIURA	63.75%	Alta
16	TUMBES	62.50%	Alta
17	MADRE DE DIOS	58.75%	Alta
18	LAMBAYEQUE	52.50%	Alta
19	TACNA	52.50%	Alta
20	LA LIBERTAD	50.00%	Media
21	AREQUIPA	43.75%	Media
22	MOQUEGUA	43.75%	Media
23	ICA	41.25%	Media
24	LIMA	28.75%	Media
25	CALLAO	25.00%	Baja

Fuente: MINSA 2011, pág. 22

El MINAG, por su parte, desarrolló el Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Puno, período 2009-2015, con un nivel de articulación con los documentos de gestión a nivel Nacional, resaltando la actividad agraria como sostenible, mostrando la población beneficiada con la actividad así como unos indicadores económicos, y referencias constantes a las heladas como fenómenos climáticos adversos que tienen un alto nivel de riesgo y son limitantes para la producción agropecuaria.

El 17 de agosto de 2009, el MINAG transfirió a AGRORURAL una partida por la suma de S/. 42'491,400 destinado a las actividades del Plan de Contingencia por Bajas Temperaturas 2009, a la recuperación productiva agropecuaria en zonas afectadas y de alta vulnerabilidad climática y económica, destinándose a Puno la construcción de 1,350 cobertizos y la distribución de kits veterinarios consistentes con antibióticos, vitaminas y antiparasitarios, y pacas de heno por un monto de S/.2'123,100 (PCM 2009:34).

INDECI, en el año 2010, elaboró “el Plan Nacional de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres, el cual orienta las acciones educativas dirigidas a los miembros de una comunidad, para que en base al desarrollo de capacidades, actitudes y valores relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, asuman libremente un nivel de participación, compromiso y responsabilidad en la organización social, orientándose al interés común y al desarrollo sostenible” (INDECI Educación Comunitaria 2010:11).

A nivel Regional, el Gobierno Regional de Puno en su Plan de Desarrollo Regional 2007-2011, Instrumento de gestión, orienta hacia un cambio progresivo y continuo para mejorar los niveles en la calidad de vida de los habitantes, sin embargo no hay una referencia expresa a Gestión del Riesgo por Desastres Naturales<sup>21</sup>, lo cual es preocupante, considerando su nivel de vulnerabilidad ante riesgos climáticos.

Como objetivos específicos de dicho Plan, se establecen los siguientes:

- Estimar los riesgos o desastres, que puedan presentarse en cualquier punto de la Región Puno.
- Educar, capacitar y preparar a la población para planificar y ejecutar acciones de prevención principalmente, e incrementar su capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres.
- Promover la priorización de ejecución de los planes y programas de desarrollo que consideren la prevención como uno de sus componentes principales.

---

<sup>21</sup> [http://www.regionpuno.gob.pe/descargas/presupuestoparticipativo/plan\\_drc\\_2007\\_2011.pdf](http://www.regionpuno.gob.pe/descargas/presupuestoparticipativo/plan_drc_2007_2011.pdf), consultado el 20 de octubre de 2012.

- Coordinar la participación interinstitucional para desarrollar una planificación conjunta que propicie el desarrollo sostenible de la Región, minimizando el efecto de los desastres.
- Fortalecer institucional y operativamente el Sistema Regional de Defensa Civil para la prevención y atención de desastres.

A continuación, la matriz de los principales riesgos en la Región Puno, como las heladas, detallándose la afectación y las estrategias de reducción del riesgo.

MATRIZ DE PRINCIPALES RIESGOS EN LA REGIÓN PUNO  
2007-2010

Municipalidades/ Sectores	Peligros	Vulnerabilidades		Estrategias de reducción de riesgos
		Cómo nos afecta	Porqué nos afecta	
Sectores de la Región (Agricultura, Producción, PELT, Pesca, Minas, Educación, Reserva Nac. del Titicaca y la Sub Gerencia de Defensa Civil)	1) Contam. ambiental 2) Heladas 3) Inundaciones 4) Granizadas 5) Nevadas 6) Sequías (veranillos) 7) Desechamientos 8) Incendios (forestal, naturales y totorales) 9) Vientos fuertes 10) Deshielos 11) Tormentas eléctricas	1) Afecta la calidad de vida humana, al ecosistema. 2) Baja producción Agropec. 3) Incremento de riesgo a las enfermedades (educación) 4) Daños en los cultivos, infraestructura vial, educativa, salud, productiva y viviendas. 5) Baja producción agropecuaria afecta la seguridad alimentaria. 6) Pérdida de cultivos y mortalidad de animales, incremento de riesgo de salud humana, afecto a la infraestructura educativa.	1) Limitada cultura preventiva e incumplimiento de normas legales ambientales. 2) Inadecuadas prácticas culturales en cultivos y crianzas. 3) Limitadas medidas preventivas de salud. 4) Falta de cultura preventiva y negligencia humana. 5) Limitada infraestructura productiva e inadecuado uso del recurso hídrico y uso de semillas resistentes. 6) Falta de medidas de mitigación.	1) Fomentar la educación ambiental y cumplimiento de normas e integración interinstitucional. 2) Promover las buenas prácticas agropecuarias y promover las medidas preventivas de salud. 3) Establecer planes de prevención con líneas de intervención específica.
Municipalidad de Melgar	1) Inundaciones 2) Granizadas 3) Heladas 4) Descargas eléctricas 5) Contaminación 6) Vientos fuertes	1) Desborde de río afecta viviendas al tenerse canalizaciones abiertas. 2) Mortalidad de personas y animales. 3) Incendios de viviendas. 4) Infección al estómago y enfermedades a causa del consumo de agua del río contaminado. 5) Desecho de viviendas.	1) Por falta de defensas ribereñas. 2) Por falta de canalización. 3) Por encontrarse por encima de los 4.000 msnm, siendo una zona altoandina. 4) Por no contar con pararrayos en las zonas propensas a ser alcanzadas por descargas eléctricas. 5) Por tener una canalización abierta. 6) Relieve de minas que van a dar al río del lugar. 7) Los vientos afectan viviendas por ser una zona plana y poblada.	1) Drenar las pampas planas. 2) Construir defensas ribereñas. 3) Descolmatación de ríos. 4) Instalación de pararrayos caseros. 5) Construir zanjas de infiltración. 6) Construcción de viviendas sismorresistentes y con una adecuada asistencia técnica. 7) Mayor control epidemiológico y ambiental. 8) Orientar las viviendas rurales, recuperando la cultura ancestral ligada a la prevención. 9) Construcción de cobertizos. 10) Inspección técnica, científica y multisectorial.
Municipalidad de El Collao	1) Inundaciones 2) Lluvias intensas 3) Desborde de ríos 4) Bajas temperaturas 5) Heladas 6) Tormentas eléctricas 7) Sequías 8) Vientos fuertes 9) Contaminación ambiental	1) Pérdidas económicas en los sectores como: * Agricultura: insumos de primera necesidad. * Ganadería: alimentación (forraje). * Comunicación: carreteras. 2) Pérdidas económicas en el sector agrario. 3) Afectación en áreas de cultivo de primera necesidad. * Salud: niños en la etapa escolar. * Mortalidad de animales. 4) Pérdidas económicas, inclusive la vida humana. 5) Baja producción de los insumos de primera necesidad eleva su costo en el mercado. 6) Daños en Instituciones Educativas y viviendas (material)	1) Falta de capacitación para enfrentar los daños que ocasionan los fenómenos naturales. 2) Inclemencias del tiempo. 3) Falta de capacitación para un adecuado cultivo de productos de primera necesidad. 4) Capacitar a la población en temas de ecosistemas. 5) Falta de medidas preventivas en todos los niveles.	1) El Comité de Defensa Civil de la provincia debe considerar un monto de dinero del presupuesto participativo para acciones de prevención y preparación. 2) El Comité de Defensa Civil de la Provincia debe impulsar capacitaciones dirigidas a la población en temas de prevención de desastres. 3) Se debe construir muros de contención en las zonas críticas del río llave. 4) Educar a población en temas de conservación del medio ambiente y otros temas que causan daño al ecosistema. 5) Formulación de un plan de trabajo concertado con los miembros integrantes del Comité de Defensa Civil de la provincia.
Municipalidad de San Román	1) Inundaciones 2) Granizadas 3) Nevadas 4) Descargas eléctricas 5) Contaminación ambiental (agua, suelo y aire) 6) Vientos fuertes 7) Sequías 8) Heladas 9) Inadecuada instalación de antenas de radio y TV	1) Por intensas precipitaciones pluviales. 2) Falta de educación a la población organizada y sensibilización a los sectores más pobres. 3) Afectación a la salud de la población por la contaminación del agua. 4) Destruye viviendas e infraestructura en general. 5) Destruye cultivos agrícolas. 6) Ocasiona incremento de males a la piel (cancerígenos).	1) Por ser una zona plana. 2) Por carecer de un sistema de drenaje adecuado. 3) Explosión demográfica desordenada. 4) Afecta la economía en los diferentes niveles y sectores al estar ubicados en una zona de riesgo.	1) Planificar un adecuado drenaje de aguas pluviales. 2) Construcción de canales de evacuación de aguas pluviales. 3) Impulsar una nueva construcción de una laguna de oxidación. 4) Capacitar a la población organizada, Instituciones Educativas, públicas y privadas. 5) Falta de asistencia de las autoridades del gobierno regional y central. 6) Reubicar las antenas repetidoras de radio y TV a zonas de menor riesgo.

Municipalidad de Lampa	1) Inundaciones 2) Lluvias torrenciales 3) Granizadas 4) Vientos fuertes 5) Heladas 6) Descargas eléctricas 7) Nevadas	1) Pérdidas viviendas. 2) Baja producción agrícola. 3) Inundación de viviendas 4) Pérdida de productos de pan llevar. 5) Destechamiento de viviendas rústicas. 6) Mortandad de animales (alpacas y corderos). 7) Males respiratorios en niños y ancianos.	1) Cambios bruscos de la temperatura. 2) Variación de las estaciones del año (año tras año se nota una variación en estas etapas). 3) Maltrato de la naturaleza por una acción inadecuada del hombre.	1) Construcción de defensas ribereñas y descolmatación de los ríos. 2) Destinar un presupuesto para la y prevención de fenómenos naturales. 3) Sensibilización a la población. 4) Construcción de cobertizos. 5) Organizar a la población. 6) Conformación de brigadas comunales. 7) Rehabilitación y/o reconstrucción de infraestructuras locales.
Municipalidad de Yunguyo	1) Heladas 2) Lluvias torrenciales 3) Vientos fuertes 4) Contaminación de la bahía 5) Plagas 6) Granizadas	1) Pérdida en la agricultura. 2) Afectación en la salud de la población. 3) Daños en viviendas pérdida de flora y fauna. 4) Disminución del potencial agrícola y ganadero.	1) Falta de conciencia de la población (ciclo ecológico) 2) Desconocimiento de conservar las bondades de la naturaleza. 3) Falta de un adecuado sistema de drenaje. 4) Falta de medidas de prevención de las autoridades de Defensa Civil. 5) Falta de conciencia prevención en la población y autoridades. 6) Falta de pararrayos.	1) Capacitación de los agricultores y sectores sobre zonas o pisos ecológicos. 2) Capacitación e información permanente de los peligros de la zona. 3) Falta de iniciativa de las autoridades referente a los trabajos de prevención (ordenanzas que exijan tomar medidas preventivas). 4) Falta de capacitación e información a la población y autoridades sobre los efectos negativos de los fenómenos.
Municipalidad de Carabaya	1) Heladas 2) Lluvias intensas 3) Nevadas 4) Deslizamientos 5) Huaycos	1) En la agricultura y la economía de la población. 2) Viviendas urbanas y rurales. 3) Mortalidad de niños y anciano por las infecciones respiratorias y neumonía. 4) Afectación de redes eléctricas. 5) Afectación de las principales vías de comunicación.	1) Con una baja producción de los cultivos que afectan directamente a la economía de los agricultores. 2) Deja familias sin bienes y en casos hasta sin viviendas. 3) Incremento de la mortalidad del ganado (crias de alpacas y ovinos). 4) Destrucción de techos de viviendas. 5) Escasez de alimento para ganados. 6) Colapso del tendido eléctrico y caída de postes. 7) Dañan las vías de comunicación, dejando aislados en varios casos a los pobladores.	1) Encender fogatas (se debe buscar una alternativa científica o técnica para evitar que las nevadas o granizadas afecten a la población). 2) Prohibir el contrabando de combustible (venta indiscriminada en zonas urbanas). 3) Construcción de drenajes alrededor de los cultivos. 4) Construcción de cobertizos. 5) Prever alimentos para los animales. 6) Reforzar techos en peligros. 7) Renovar el cableado eléctrico en zonas críticas. 8) Construir muros de contención en las zonas de riesgo de desborde.

Cuadro adaptado, fuente Plan Regional de Prevención y atención a los desastres en la Región Puno 2007-2010, pp. 16-17.

Desde un aspecto más actual, que no corresponde al período de estudio, el Acuerdo Nacional, para el periodo 2011-2016, incluye, entre otras, medidas relacionadas con la gestión de riesgo de desastres, como:

1. Frente al cambio climático: Implementar sistemas de monitoreo e información, formulando planes de prevención de riesgos, mitigación de impactos. Investigación sobre la vulnerabilidad, mitigación y adaptación al cambio climático. (..) <sup>22</sup>.
2. En los casos de friaje en la sierra, crear el Sistema de Tambos Solidarios para tener abastecimiento preventivo y medicinas, para lo cual se implementará cobertores que protejan de las bajas temperaturas y cuidar a los animales que son principal fuente de ingresos de los más pobres. (...) <sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Acuerdo Nacional, Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016, Lima, 2011, pp. 26-27.

<sup>23</sup> Acuerdo Nacional, Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016, Lima, 2011, pp. 26-27.

3. Impulso del presupuesto por resultados dentro del Presupuesto Público. Priorizar y dotar de recursos a los Programas Presupuestales Estratégicos en infraestructura rural, atención integral de personas con discapacidad; atención integral de personas adultas mayores; y gestión del riesgo de desastres<sup>24</sup>.
4. Gestión del riesgo de desastres: Fortaleciendo la capacidad de prevención y atención inmediata de desastres. Impulsando políticas para disminuir las vulnerabilidades de las regiones ante los desastres naturales.
5. Generar información hidroclimatológica para la prevención y gestión de desastres<sup>25</sup>.

De este modo, desde el Acuerdo Nacional 2011-2016, recién podemos hablar de aspectos preventivos, o referencias concretas a estos, pues enfatiza aspectos presupuestales pre y post desastres naturales; con esto y lo expuesto, podemos concluir que las medidas o acciones adoptadas los años 2009 y 2010, fueron acciones paliativas, improvisadas y reactivas, sin concatenación entre ellas.

En el mismo sentido, las acciones previstas y desarrolladas por los actores del Gobierno Nacional, Regional y Local, son reactivas, en menor medida paliativas y mínimas en prevención. Hay referencia al concepto de riesgo y su disminución, pero tibios en la introducción de componentes educativos de concientización del riesgo, sin gestionar el mismo.

---

<sup>24</sup> Acuerdo Nacional, Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016, Lima, 2011, pág. 57.

<sup>25</sup> Acuerdo Nacional, Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016, Lima, 2011, pág. 88.

### CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE HELADAS EN LA REGIÓN DE PUNO

En este capítulo se expondrá el proceso de implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno y cuál ha sido la articulación o vinculación entre el Gobierno Central y el Gobierno Regional o local así como con las poblaciones afectadas.

#### 3.1 Implementación de las Políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno

En este punto, de acuerdo a nuestro objetivo propuesto, se desarrollará lo concerniente al proceso de implementación de las políticas. Se describirá cómo se ha pasado del diseño a la ejecución. Se identificarán los factores positivos y negativos que han influido en la implementación tales como el nivel de coordinación del Gobierno Nacional con el Gobierno Regional y los gobiernos locales, el nivel de participación de la ciudadanía y otros factores político, económico, gerencial, entre otros.

Partiremos de los planes expuestos en el capítulo II, los mismos que han sido muy limitados en el aspecto de prevención. Los planes propuestos han sido principalmente orientados a aliviar los efectos de las heladas cuando estas ya ocurrieron, responden a la necesidad del momento y son en su mayoría, temporales y parciales.

Así también se expondrá las acciones aisladas y temporales realizadas por las instituciones públicas y otras instituciones de apoyo, que si bien no

tienen como base un Plan o Política, son importantes para mostrar la actuación frente a las heladas.

“El Gobierno Regional Puno, durante este tiempo -2009- atendió a 12 mil 320 familias, con la donación de 24 mil 640 unidades de frazadas, 98 mil 560 kilogramos de ropa, que corresponde a 8 kilogramos por familia, (...), los beneficiarios (...) las comunidades alto andinas de la Provincia de Azángaro, Carabaya, Chucuito – Juli, Lampa, El Collao, Huancané, Melgar, Moho, Puno, San Román, San Antonio de Putina y Sandia”<sup>26</sup>, sin embargo no se tiene los datos del total de la población atendida.

El MIMDES en el año 2009, entregó 18 toneladas de alimentos y abrigo a la población afectada de Azángaro, en Puno, afectada por las heladas<sup>27</sup>. Durante los años 2010 y 2011 (no se tiene el desagregado de año por año) realizó campañas de Prevención de Iras y Neumonía, dichas campañas tenían como objetivo informar a la población sobre las medidas preventivas para evitar las infecciones respiratorias agudas. Así también, consideró objetivos específicos tales como:

- Sensibilizar a padres y madres de familia, sobre los cuidados para evitar las infecciones respiratorias agudas y la neumonía, y que aprendan a reconocer los signos de alarma.
- Promover acciones de educación y comunicación para la prevención de las infecciones respiratorias agudas y de neumonías.

---

<sup>26</sup> <http://www.losandes.com.pe/Regional/20090609/23126.html>, recuperado el 30 de setiembre de 2012.

<sup>27</sup> <http://www.rpp.com.pe/detalle.php?nid=189159>, consultado el 28 de abril de 2013.

El MINAG, según el Informe de Gestión del 2009<sup>28</sup> de la OPD AGRORURAL<sup>29</sup>, invirtió, en el 2009, la suma de S/. 22, 682,401, lo que implica la construcción de 1,335 cobertizos para la protección del ganado vacuno, ovino y camélido, actividad económica principal de la población de zonas altoandinas de Puno, sin embargo el mencionado documento no indica el número de cabezas de ganado protegidas. A continuación se muestra el cuadro, incluyendo el período 2006-2008:

DEPARTAMENTO	EX-PRONAMACHCS	AGRORURAL	PRESUPUESTO EJECUTADO S/.
	2006-2008	2009	
AMAZONAS	158	150	1,891,039
ANCASH	617	300	5,668,688
APURIMAC	1,046	400	8,559,120
AREQUIPA	1,135	350	8,281,171
AYACUCHO	948	400	8,072,249
CAJAMARCA	262	350	3,762,642
CUSCO	1,801	1,000	16,663,674
HUANCAVELICA	1,008	400	8,563,359
HUANUCO	622	250	5,383,671
JUNIN	645	350	6,281,958
LA LIBERTAD	268	110	2,347,210
LAMBAYEQUE	27	30	351,390
LIMA	413	100	3,186,750
MOQUEGUA	275	95	2,082,700
PASCO	321	300	3,811,114
PIURA	38	0	238,328
PUNO	2,466	1,335	22,682,401
TACNA	317	80	2,325,489
<b>TOTAL</b>	<b>12,367</b>	<b>6,000</b>	<b>110,152,954</b>
<b>TOTAL COBERTIZOS: 18,367</b>			

Cuadro 4: Memoria Anual AGRORURAL 2009

Dentro de estas acciones de protección al ganado, “se destinó la suma de S/. 6'016,445.25 para la adquisición de kits veterinarios y alimentos en pacas de heno de avena y concentrados que beneficiaron

<sup>28</sup> [http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/memorias/Memoria\\_2009.pdf](http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/memorias/Memoria_2009.pdf), consultado el 30 de setiembre de 2012.

<sup>29</sup> Con Decreto Legislativo N° 997, de fecha 13 de Marzo del 2008, (Segunda Disposición Complementaria Final), se crea AGRO RURAL, Unidad Ejecutora adscrita al Viceministerio de Agricultura. Nace como consecuencia de la fusión y sinergia de OPDs y Programas activos del MINAG tales como PRONAMACHCS, PROABONOS, PROSAAMER MARENASS, ALIADOS, CORREDOR PUNO CUZCO, entre otros, <http://www.agrorural.gob.pe/ique-es-agrorural/organizacion-agro-rural/que-es-agro-rural.html>, consultada el 05 de enero de 2013.

aproximadamente a 3'596,330 cabezas de ganado de 12 regiones identificadas previamente. La entrega de los medicamentos se realizó previa capacitación a los beneficiarios y permitió proteger al ganado, evitando la mortandad que es la causa de pérdidas de uno de los activos más preciados de las familias pobres de la zona altoandina” (AGRORURAL 2009).

Con respecto al 2010, según el Informe de Gestión del 2010<sup>30</sup> de AGRORURAL, se invirtió, la suma de S/. 24, 181, 936.29, lo que implica 16, 160 familias beneficiadas con la construcción de 239 cobertizos para la protección del ganado, actividad económica principal de la población de zonas altoandinas de Puno, de acuerdo al siguiente cuadro:

**COBERTIZOS CONSTRUIDOS  
AÑOS 2006 AL 2010**

DEPARTAMENTO	COBERTIZOS 2006-2009	COBERTIZOS 2010	TOTAL COBERTIZOS	PRESUPUESTO S/.	FAMILIAS BENEFICIADAS
AMAZONAS	308	49	357	2,188,224.44	1,428
ANCASH	917	83	1,000	6,172,083.40	4,000
APURIMAC	1,446	115	1,561	9,256,595.41	6,244
AREQUIPA	1,485	110	1,595	8,948,321.08	6,380
AYACUCHO	1,348	132	1,480	8,872,828.99	5,920
CAJAMARCA	612	67	679	4,168,997.00	2,716
CUSCO	2,801	230	3,031	18,058,623.74	12,124
HUANCAVELICA	1,408	132	1,540	9,363,938.61	6,160
HUANUCO	872	66	938	5,783,961.05	3,752
JUNIN	995	109	1,104	6,943,042.85	4,416
LA LIBERTAD	378	66	444	2,747,500.00	1,776
LAMBAYEQUE	57	14	71	436,300.00	284
LIMA	513	67	580	3,591,920.00	2,320
MOQUEGUA	370	33	403	2,332,845.00	1,612
PASCO	621	89	710	4,350,898.72	2,840
PIURA	38	18	56	347,498.00	224
PUNO	3,801	239	4,040	24,181,936.29	16,160
TACNA	397	30	427	2,507,439.48	1,708
<b>TOTAL</b>	<b>18,367</b>	<b>1,649</b>	<b>20,016</b>	<b>120,252,954</b>	<b>80,064</b>

Cuadro 5: Memoria Anual AGRORURAL 2010

Así también detallamos con el siguiente cuadro los cobertizos establecidos en una segunda etapa para el 2010:

<sup>30</sup>

[http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/memorias/Memoria\\_2010.pdf](http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/memorias/Memoria_2010.pdf), pp. 62-63, consultado el 30 de setiembre de 2012.

## COBERTIZOS EN EJECUCION SEGUNDA ETAPA 2010 (\*)

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	PRESUPUESTO S/.	FAMILIAS BENEFICIADAS
AMAZONAS	38	230,470	152
ANCASH	100	606,500	400
APURIMAC	76	460,940	304
AREQUIPA	62	376,030	248
AYACUCHO	100	606,500	400
CAJAMARCA	62	376,030	248
CUSCO	106	642,890	424
HUANCAVELICA	100	606,500	400
HUANUCO	62	376,030	248
JUNIN	100	606,500	400
LA LIBERTAD	62	376,030	248
LAMBAYEQUE	20	121,300	80
LIMA	62	376,030	248
MOQUEGUA	23	139,495	92
PASCO	86	521,590	344
PIURA	10	60,650	40
PUNO	142	861,230	568
TACNA	23	139,495	92
<b>TOTAL</b>	<b>1,234</b>	<b>7,484,210</b>	<b>930</b>

(\*) SON COBERTIZOS FINANCIADOS PARCIALMENTE EN EL 2010. CONSTRUCCION Y FINANCIAMIENTO SE CULMINARA EN EL 2011.

Cuadro 6: Memoria Anual AGRORURAL 2010

Los beneficios logrados con la construcción de dicha infraestructura son:

- Protección al ganado de productores en situación de pobreza y pobreza Generar una inducción productiva y empresarial entre los beneficiarios de esta infraestructura.
- Conservación de suelos es también uno de los objetivos de este proyecto; el manejo estabulado y semi estabulado del ganado, evitando el sobre pastoreo y el deterioro de suelos.
- Los cobertizos albergan 12 vacunos, o 50 alpacas madres gestantes o 70 a 90 ovejas.

En junio de 2009, el MINSA, responsabilizó al gobierno regional de Puno por la muerte de 34 niños a causa de la neumonía, como consecuencia de no ejecutar acciones, pese a contar con 24 millones de soles. Asimismo

señaló que Puno contaba con 27 millones 580 mil soles de presupuesto para infraestructura y equipamiento.

De ese total, al gobierno regional le corresponden 10 millones 394 mil soles y a los gobiernos locales 13 millones 254 mil, a lo que se suman otros recursos adicionales. Agregó que adicionalmente, se le han transferido en enero de este año a esa región un millón 55 mil soles, en virtud del Decreto de Urgencia 036, para mantenimiento y reposición de equipos, y por disposición del Decreto de Urgencia 022 Puno recibió nueve millones 391 mil 390 soles<sup>31</sup>.

### 3.2 Articulación de las Políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno

Se busca establecer el nivel de coordinación entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional y los gobiernos locales en las políticas de prevención y alivio de las heladas para su Región, Puno.

En la investigación desarrollada, tanto de manera directa, como documentaria, se observa poca articulación de las políticas desarrolladas por los sectores del Estado, por ejemplo, nosotros consideramos que deben estar incluidos, Educación, Vivienda, Trabajo y Medio Ambiente.

Esta situación se hace aún más evidente cuando la acción del Estado de manifiesta con entrega de víveres, *kits* para las heladas, a través del MINSA, MIMDES, donaciones, charlas de salud, además de vacunaciones y atenciones de casos de IRAS, EDAS, etc. El MINSA (Dirección Regional de Salud, todavía se le identifica con el MINSA, sede central de Lima) es la

---

<sup>31</sup> <http://proyectosalud-idlads.blogspot.com/2009/06/minsa-responsabiliza-la-region-puno-por.html>, consultado el 30 de abril de 2013.

institución que se hace presente de manera más visible para las poblaciones afectadas por este fenómeno climatológico. Esto lo han manifestado las personas entrevistadas desde el 12 de julio de 2012 hasta el 15 de julio de 2012.

La ruta para la visita a los pueblos y entrevista a la muestra de informantes se desarrolló en la Provincia de Lampa, Distrito de Calapuja (situado al este de la Provincia de Lampa), Distrito de Nicasio (situado al este de la Provincia de Lampa).

Viernes 13 de julio de 2012

Distrito de Lampa

Sábado 14 de julio de 2012

Moho

Huancané

Acerca de la participación de la población en las charlas de salud y otras intervenciones de salud, la enfermera Heise Pauro Meza del Puesto de Salud de la Provincia de San Román declara que “sí conoce las políticas y acciones que realiza el Estado, que existe desconfianza y poco interés en la población, no asisten a charlas, ni ponen atención al cuidado de sus hijos, por ello ha aumentado los casos de muerte por friaje, sobre todo en menores de edad. La población se ha acostumbrado a la ayuda social, sino no asisten a las charlas de salud”.

Acerca de la ayuda recibida para atenuar los efectos del friaje, Rodrigo Huancaqui (35 años), poblador de Nicasio, manifiesta conocer poco acerca de la ayuda del gobierno en las heladas. Declara haber recibido “ropa,

abrigo, pero no hay apoyo al ganado”. Sugiere que el gobierno “debe apoyar para cuando el ganado se enferma con medicinas, construir cobertizos”. Esta misma solicitud la hacen otros pobladores entrevistados. Algunos reconocen que se han construido cobertizos, pero en número insuficiente.

Con respecto a la participación del gobierno local en las campañas para atenuar el efecto de las heladas, el señor entrevistado de la Oficina de Secretaría Técnica (Municipalidad de Nicasio) declara que “intervienen el alcalde, los regidores, el secretario técnico y el juez”; “la Oficina de Desarrollo Rural coordina con MINAG y la Oficina de Infraestructura”.

Así también, los entrevistados de la población mencionan al MINSA, el PRONAA, el MINAG, identificando como período de ayuda, los meses de mayo a septiembre, considerando que debería alargarse este período.

Respecto a la presencia de ONGs, la participación de DESCO con apoyo agropecuario, en una Feria Agropecuaria realizada en Lampa, a la cual acudieron diversas comunidades ganaderas altoandinas, la acción que realiza DESCO, quienes desarrollan acciones económicas-productivas con las Comunidades mediante la Mejora Genética de sus Ganados<sup>32</sup>.

Respecto al Gobierno Regional de Puno, a través de PECSA, programa que consiste en la mejora genéticamente de los camélidos<sup>33</sup>, busca desarrollar

---

<sup>32</sup> <http://www.descosur.org.pe/ee.php> ; <http://www.descosur.org.pe/Programasur.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2012.

<sup>33</sup> <http://www.regionpuno.gob.pe/web/proyecto-especial-camelidos-sudamericanos>, consultado el 01 de mayo de 2013.

actividades productivas en beneficio de las poblaciones vulnerables que dependen de estas actividades como medio de sustento.

Del total de las quince personas entrevistadas, entre población vulnerable, afectada, gobierno local, Iglesia y ONGs, el 100 % de estas manifestó la percepción de actuación tardía del Gobierno, principalmente en los años de la investigación 2009-2010. Sin embargo, la percepción ha variado, pues refieren que actualmente tienen más apoyo del Gobierno Nacional con kit contra el frío, construcción de cobertizos y campañas de salud, y de una forma limitada la acción del Gobierno Regional, ya que en muchos casos, según manifiestan los entrevistados, no son un adecuado canal para viabilizar la ayuda proporcionada por el Gobierno Nacional sobre todo en lo que respecta a ayuda humanitaria, pues no realizan la distribución adecuada y oportunamente.

Al respecto, como limitaciones de esta búsqueda de información in situ, tenemos:

- Falta de confianza de la población vulnerable o afectada. No acceden a la primera solicitud a ser entrevistados, pese a que se les explicó que el motivo de la investigación era de índole académico y con la confidencialidad debida.
- Percepción que el levantamiento de información lo puede efectuar el Gobierno, temor a represalias con los Programas de Ayuda que se realizan en dichas zonas (JUNTOS y PENSIÓN 65).
- Dificultad para la entrevista a autoridades, ya que por la Huelga de los Profesores, las mencionadas autoridades habían viajado a Lima o a otros pueblos de la Región Puno, sin poder ser entrevistados.
- Dificultad para responder a las preguntas, sea por tiempo, por falta de interés, porque no hay estímulo (como la entrega de Kits contra el friaje,

- alimentos y/o vacunas) y porque no es común que el Estado efectúe un levantamiento de información en el terreno mismo de lo sucedido.
- Limitación económica para la estadía y gastos durante la estancia en Puno, lo cual podría haber determinado un mayor número de población entrevistada y un mayor tiempo de duración de la investigación.
  - Limitación de experiencia en levantamiento de información en campo.

Se tiene la percepción desde tres puntos de vista, actor profesional de salud, población y actor del gobierno local, que durante el período analizado, 2009-2010, no hay articulación del Gobierno Central con el Gobierno Regional y/o Local para la implementación de las políticas contra las heladas, desarrollándose acciones de ejecución diferida, no existiendo un seguimiento, ni un acompañamiento del Gobierno Central, ni del Gobierno Regional, a pesar de su cercanía.

Respecto a los factores que influyen en el retraso de las acciones para prevenir y combatir las heladas y la falta de coordinación intrasectorial, no están claros, sin embargo, se podría especular sobre la falta de una cultura de prevención y falta de planificación de las acciones de prevención. Es posible también que se requiera capacitación o asesoría técnica al personal del Gobierno Regional y de los gobiernos locales para realizar la articulación y coordinación de planes y acciones.

#### Resumen de la Entrevista:

##### Población:

Necesidad de vacunas, abrigo, kit contra el frío, construcción y reforzamiento de cobertizos y de las casas contra el frío.

Capacitación técnica a los agricultores y ganaderos.

Participación con el Gobierno Regional.

### Autoridades:

La entrega de los insumos es tardía, a partir de mayo o junio, lo cual dificulta la acción de ellos y se perjudica a la población.

No hay capacitación técnica.

La entrega de herramientas y equipos no es igual en los pueblos.

Mayor coordinación con MINAG, MINTRA, especialmente en temas agrícola-ganaderos.

### Iglesia:

Limitada coordinación con el Estado para desarrollar una acción conjunta para un mayor beneficio a la población.

Por los limitados recursos se debe escoger a la población beneficiada.

### ONGs:

Se trabaja con la población, pero no hay mucha coordinación con los Gobiernos Locales y Regionales.

### Gobierno Regional:

No se coordina con el Gobierno Nacional, solo se reciben las órdenes, no se establece con ellos las acciones.

A veces no se puede coordinar con el Gobierno Local.

### Conclusiones y Recomendaciones:

- Todos los sectores coinciden en que la ayuda se da a destiempo, a partir de mayo o junio hasta setiembre, cuando es durante este período que se reflejan las consecuencias de las heladas.
- Limitada coordinación con el Gobierno Nacional, Regional y Local.
- Limitada coordinación entre Iglesia, ONGs y Gobiernos.
- Demanda de capacitación técnica y más actividades productivas.

- Participación de los demás sectores del Gobierno como MINTRA e inclusión en PENSIÓN 65.
- Mayor difusión de lo que hace el Estado.

Como se observa, si bien, se ha diseñado acciones, sin embargo, estas no son en coordinación con los actores estratégicos, es más nace del Gobierno Nacional, como efecto cascada y “llega” a la población para simplemente aplicar la política. No realizando un recojo de la información, lo cual puede como nos dice Montecinos, significar una política que no responde a las necesidades de la población porque no parte de la real problemática.

### 3.3. Actores y consecuencias de la implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la región de Puno

En esta sección se determinarán los actores participantes en el diseño y ejecución de las políticas de prevención, así como las consecuencias de la implementación de las mismas.

#### A. Actores que participaron en el diseño de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010

En primer lugar, como se va visto en los anteriores capítulos, las acciones desarrolladas para enfrentar las consecuencias de las heladas los años 2009 y 2010, no podrían ser consideradas como políticas de prevención del riesgo, sino como acciones aisladas contra un fenómeno climatológico.

Efectivamente, si bien, se han realizado acciones sectoriales, sin embargo, estas han tenido una tónica más paliativa o de reacción que preventiva, muestra de ello son los efectos recurrentes que siguen generándose a causa de este fenómeno.

En segundo lugar, en el siguiente cuadro, se expondrán los principales actores que han participado o intervenido en las acciones o actividades propuestas por el Estado para afrontar las consecuencias de las heladas en el periodo que hemos establecido en nuestra investigación.

<b>GOBIERNO NACIONAL</b>		
<b>ACTORES</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>PERÍODO</b>
<b>PCM</b>	Ente Coordinador Intersectorial	2009 - 2010
<b>INDECI</b>	Prevención de Desastres (Friaje y Heladas)	2009 - 2010
<b>MINSA</b>	Atención de Enfermedades Respiratorias (IRAs) en poblaciones vulnerables	2009 - 2010
<b>MINAG</b>	Plan de Desarrollo Regional Agropecuario de Puno (2009-2015)	2009 - 2010
<b>MIMDES</b>	A través del PRONAA (distribuyendo alimentos)	2009 - 2010
Se ha efectuado este corte, ya que recién en el 2012 se está considerando a actores fundamentales como el Ministerio de Educación y el Vivienda, esto muestra que hay un cambio, tímido, porque se requerirá empoderar a los actores, en la concepción del manejo del riesgo como gestión del mismo y de prevención o disminución de sus efectos.		
<b>MINEDU</b>	Fortalecer las capacidades de la comunidad educativa para prevenir y enfrentar adecuadamente los efectos de las heladas y friaje en los niños de educación inicial y primaria.  Implementar programas de capacitación a especialistas de DRE y UGEL, y a través de una campaña de comunicación dirigida a especialistas, directores, docentes y padres de familia.	A partir del 2012 (De acuerdo al Informe sobre Heladas y Friaje del MEF)
<b>MVCS</b>	Contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en los centros poblados rurales o asentada de manera dispersa a través del Programa de Apoyo al Hábitat Rural	A partir del 2012 (De acuerdo al Informe sobre Heladas y Friaje del MEF)

Cuadro 1: Elaboración propia

GOBIERNO REGIONAL		
ACTORES	ACCIÓN	PERÍODO
<b>Gobierno Regional de Puno</b>	Limitadas acciones de prevención tanto en el diseño teórico (PDRC 2007-2011) como en el aspecto práctico.	2009 - 2010
<b>Población</b>	Participación en charlas, campañas de vacunación, recepción de ayuda. Convendría determinar su nivel de decisión y empoderamiento	2009 - 2010
<b>Iglesia</b>	No se ha observado, ni se han hecho referencias a las acciones desarrolladas en conjunto con el Gobierno Regional. Sin embargo, no puede dejar de señalarse la acción desarrollada por CARITAS PERÚ	2009 - 2010
<b>ONGs</b>	No se ha observado, ni se han hecho referencias a las acciones desarrolladas en conjunto con el Gobierno Regional	2009-2010

Cuadro 2: Elaboración propia

GOBIERNO LOCAL		
ACTORES	ACCIÓN	PERÍODO
<b>Gobierno Local</b>	Convendría analizar de acuerdo a cada Gobierno el nivel de conexión que tiene con el Gobierno Regional, por lo expuesto, son acciones aisladas y de mera ejecución, hay dependencia y poca iniciativa.	2009 - 2010
<b>Población</b>	Limitado nivel de participación	2009 - 2010
<b>Iglesia</b>	No se ha observado, ni se han hecho referencias a las acciones desarrolladas en conjunto con el Gobierno Local	2009 - 2010
<b>ONGs</b>	No se ha observado, ni se han hecho referencias a las acciones desarrolladas en conjunto con el Gobierno Local, solo de iniciativa propia de DESCO, quien viene capacitando a la población para un mejoramiento genético del ganado. También podemos mencionar a ADRA, quien desarrolla acciones más paliativas a través de Kits de abrigo.	2009-2010

Cuadro 3: Elaboración propia

De los cuadros expuestos, la población tiene una participación limitada, no activa, un mínimo nivel de coordinación que limita su empoderamiento como actores sociales y hacerlos partícipes productivos de las acciones diseñadas por el Estado.

El nivel de participación de la población se limita a meros observadores, con la asistencia a las charlas, la recepción de la ayuda estatal con los kits de abrigo, y con el sector privado y algunas ONGs. En el caso, agropecuario, sí existe una acción productiva económica, ya que los capacitan con el mejoramiento de su ganado, construcción de cobertizos y mejoramiento de pastos<sup>3435</sup>.

B. Consecuencias de la falta de implementación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región de Puno

A nivel social:

El Informe de la Misión Intersectorial e Interagencial Análisis de la Situación de Emergencia por Bajas Temperaturas en Puno, del 23 al 26 de agosto de 2009, luego de la verificación in situ, concluye lo siguiente:

- La morbilidad y mortalidad por neumonía en la Región de Puno se da durante todos los meses del año, con un mayor nivel de incidencia en la temporada de frío.
- Hay un limitado acceso a los servicios de salud, lo cual genera que las pérdidas humanas sean más elevadas que en otras Regiones que también afrontan las heladas.
- Existe claridad, por parte de las autoridades, de las causas de muerte de niños por eventos fríos como la desnutrición por una alimentación

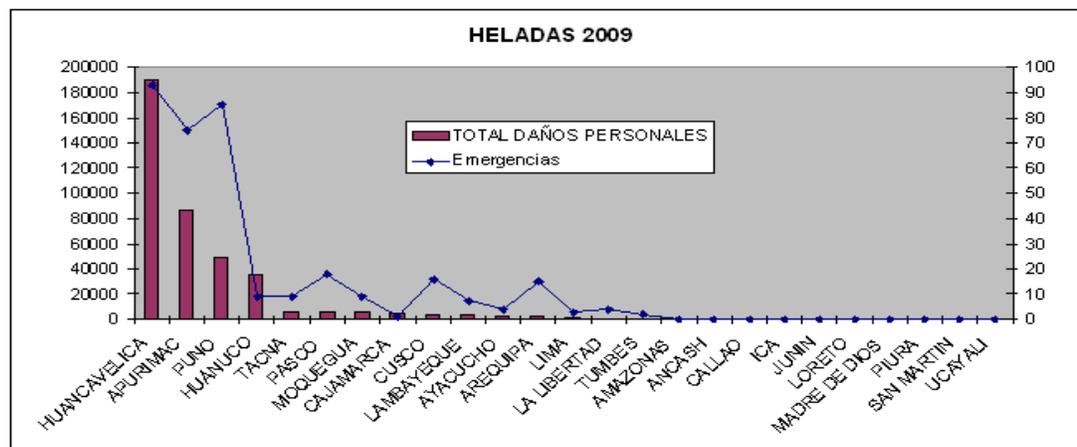
<sup>34</sup> Acción desarrollada con DESCO y en menor medida con el Gobierno Regional de Puno.

<sup>35</sup> <http://www.adra.org.pe/es/web/secciones/index.php>, accesada el 05 de enero de 2013.

deficitaria, pero desconocimiento de los padres de familia del reconocimiento de signos de peligro en casos de IRAs.

Por ejemplo, de acuerdo al Plan Nacional de Contingencia por Temporada de Frío 2010, “los daños a la persona totalizan la cantidad de 397,469 casos, principalmente en las regiones de Huancavelica, Apurímac y Puno; en el caso de Puno y Apurímac los daños son proporcionalmente mayores al número de emergencias”. (MINSA 2010:13)

<b>Cuadro Resumen de Emergencias Ocurridas por tipo de Fenómeno</b>								
<b>HELADA</b>								
<b>Período Del : 01/01/2009 Al: 31/12/2009</b>								
<b>Departamento</b>	<b>Emergencias</b>	<b>TOTAL DAÑOS PERSONALES</b>	<b>Fallecidos</b>	<b>Desaparecidos</b>	<b>Heridos</b>	<b>Damnificados</b>	<b>Afectados</b>	<b>Viviendas Afectadas</b>
HUANCAVELICA	93	189610	0	0	0	120	189490	0
APURIMAC	75	86612	0	0	0	0	86612	150
PUNO	85	48920	0	0	0	0	48920	0
HUÁNUCO	9	35538	0	0	0	0	35538	0
TACNA	9	6113	0	0	0	0	6113	0
PASCO	18	5880	0	0	0	0	5880	0
MOQUEGUA	9	5644	0	0	0	0	5644	0
CAJAMARCA	1	5150	0	0	0	9	5141	0
CUSCO	16	4273	0	0	0	0	4273	0
LAMBAYEQUE	7	3740	0	0	0	0	3740	1883
AYACUCHO	4	2525	0	0	0	0	2525	0
AREQUIPA	15	2315	0	0	0	0	2315	102
LIMA	3	822	0	0	0	0	822	0
LA LIBERTAD	4	222	0	0	0	94	128	2
TUMBES	2	105	0	0	0	0	105	21
AMAZONAS	0	0	0	0	0	0	0	0
ANCASH	0	0	0	0	0	0	0	0
CALLAO	0	0	0	0	0	0	0	0
ICA	0	0	0	0	0	0	0	0
JUNIN	0	0	0	0	0	0	0	0
LORETO	0	0	0	0	0	0	0	0
MADRE DE DIOS	0	0	0	0	0	0	0	0
PIURA	0	0	0	0	0	0	0	0
SAN MARTIN	0	0	0	0	0	0	0	0
UCAYALI	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>397469</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>223</b>	<b>397246</b>	<b>2158</b>



La DGE del MINSA reporta que en la temporada de frío 2006-2009, en la SE: 16 a 39, la mayor letalidad por neumonía en menores de cinco años se presentó en los departamentos de Puno, según el siguiente cuadro:

**Neumonías y defunciones en menores de 5 años  
Perú 2006 - 2009 (SE: 16 a 39 temporada de frío)**

Departamentos	Neumonías				Defunciones			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
AMAZONAS	685	525	462	505	1	5	3	1
ANCASH	842	666	680	737	17	14	11	7
APURIMAC	827	709	584	549	4	4	6	7
AREQUIPA	1629	1525	1670	1604	5	7	11	11
AYACUCHO	429	389	541	300	4	10	8	4
CAJAMARCA	1607	1455	1431	1456	33	23	16	12
CALLAO	540	505	527	475	3	0	0	0
CUSCO	1565	1535	1079	1160	14	21	20	21
HUANCAVELICA	695	596	642	625	21	25	23	22
HUANUCO	1613	1267	1310	1035	14	17	14	29
ICA	420	386	465	281	1	1	1	0
JUNIN	990	815	929	681	18	21	21	24
LA LIBERTAD	1291	731	697	643	9	4	4	6
LAMBAYEQUE	597	457	279	490	0	1	0	11
LIMA	5350	4843	3909	3708	33	28	18	12
LORETO	3108	2363	1073	2410	5	2	5	23
MADRE DE DIOS	101	140	85	137	0	0	1	0
MOQUEGUA	142	114	106	153	4	1	0	1
PASCO	520	437	520	453	5	9	7	10
PIURA	1678	1306	1033	1284	7	14	6	5
PUNO	1289	1276	912	1168	50	37	51	57
SAN MARTIN	776	704	527	634	1	4	0	5
TACNA	183	185	97	107	0	0	0	0
TUMBES	71	83	85	75	0	0	0	1
UCAYALI	1119	810	970	955	6	9	5	10
<b>PERÚ</b>	<b>28067</b>	<b>23822</b>	<b>20613</b>	<b>21625</b>	<b>255</b>	<b>257</b>	<b>231</b>	<b>279</b>

Fuente: PENACE/ Dirección General de Epidemiología - MINSA - 03/10/2009

Fuente: MINSA – DGE

En términos acumulados entre la SE N° 1-39, se registraron 80 defunciones, de las cuales 16 fueron intrahospitalarias frente a 64 extrahospitalarias (80%), con una tasa de letalidad de 5.6, la más alta en comparación a otras regiones. Según el siguiente cuadro:

SE del 1 al 39 (al 03/10/2009)

**Total de Defunciones por Neumonía Notificadas de niños menores de 5 años**  
**DEPARTAMENTOS y REGIONES DE SALUD - AÑO 2009 - S.E. 39**

DEPARTAMENTOS	PERIODO DE TEMPORADA DE LLUVIA ALTA										PERIODO DE TEMPORADA DE FRIO										TOTAL GENERAL																			
	SEMANAS EPIDEMIOLOGICAS																																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
AMAZONAS														2		1																						3		
ANCASH			1	1					1							1			1						1	1	1									2		10		
APURIMAC	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2		9		
AREQUIPA	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	2	1	2	0	0	0	0	0	0	15		
AYACUCHO	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8			
CAJAMARCA	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	18		
CALLAO																																						0		
CUSCO	2	0	1			1	0	1	2		4		1	1		1	1	2		1	1		4		1	2	3		2	0	0	2		1	1	1	34			
HUANCAVELICA	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	2		1	1	1	1	1	1			2	3		2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2		30			
HUANUCO	0	0	2	1				3				1	2	2	1		1	1			4	2	5	3	2	1	2		1	1	0	1	2	2	1	0	40			
ICA																																						0		
JUNIN	0	1	0	1		0	0	0	1		2		1			2		2	1	2	3	3	1	1		1		1	1	1	3		1	1	1	30				
LA LIBERTAD																						1	2				1		1	1							6			
LAMBAYEQUE																						4	3	2						1						1	11			
LIMA			1		1		2	2			3					1	2	1					2				1	2	1					1		1	21			
LORETO				2				1	1						1		1	2	4		1	1	1	3	3		1							1	3	1	27			
MADRE DE DIOS																																						0		
MOQUEGUA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
PASCO	0	0	0	1		0	0	1		1					1		0	0	1		2				3			1		0	0	1	1	1	1	1	13			
PIURA	1			2		1		1														1	1						1						2		10			
PUNO	2			1	2	1	1	4	2	2	1		2	2	3	2	4	2		9	1	3	3	4	2	1	3	2	2	3	6	2	2	3	0	1	1	80		
SAN MARTIN																											1	2		1	1							5		
TACNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
TUMBES		1																											1								2			
UCAYALI				2						1						1		2		1	1				1	1	1				1	1					13			
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>386</b>

Fuente: RENACE/Dirección General de Epidemiología - MNSA, 03/10/2009

En términos comparativos, la tasa de letalidad entre los años 2006 al 2009 a nivel nacional, evidencia una tendencia creciente, tal como lo indica el siguiente cuadro:

2006	2007	2008	2009
0,91%	1,08%	1,12%	1,29%

Así tenemos, según la SINPAD-INDECI, que la población afectada por las heladas comprendida en los años 2003-2011 ha sido la siguiente:

**POBLACION TOTAL AFECTADA POR HELADAS 2003 - 2011**

AÑO	POBLACION AFECTADA
2003	25,708
2004	356,804
2005	199,056
2006	96,572
2007	483,281
2008	445,880
2009	397,246
2010	204,294
2011	272,899

FUENTE: INDECI

Según las estadísticas del INDECI<sup>36</sup>, en el año 2009, en la Región Puno, ocurrieron 195 emergencias, con un total de 10 fallecidos, 05 heridos, 1,217 personas damnificadas, 51,219 personas afectadas y daño materiales en 305 viviendas destruidas y 292 viviendas afectadas, teniendo el desagregado en el siguiente cuadro:

<sup>36</sup> Compendio Estadístico 2009

REGIÓN \ FENÓMENO	TOTAL	AMAZONAS	ANCASH	APURÍMAC	AREQUIPA	AYACUCHO	CAJAMARCA	CALLAO	CUSCO	HUANCAVELICA	HUÁNUCO	ICA	JUNÍN	LALIBERTAD	LAMBAYEQUE	LIMA	LORETO	M. DE DIOS	MOQUEGUA	PASCO	PIURA	PUNO	SAN MARTÍN	TACNA	TUMBES	UCAVALI
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4 037</b>	<b>212</b>	<b>172</b>	<b>634</b>	<b>99</b>	<b>345</b>	<b>313</b>	<b>57</b>	<b>130</b>	<b>161</b>	<b>189</b>	<b>9</b>	<b>117</b>	<b>40</b>	<b>56</b>	<b>187</b>	<b>313</b>	<b>15</b>	<b>56</b>	<b>110</b>	<b>98</b>	<b>195</b>	<b>307</b>	<b>19</b>	<b>96</b>	<b>107</b>
ACTIVIDAD VOLCÁNICA	2																		2							
ALUD	1					1																				
ALUVIÓN	5							1												4						
COLAPSO DE CONSTRUCCIÓN	157	3		69		14	2	2	9	6	15		2	2	2	13				5	2	5	4			2
CONTAMINC. SUELO	2							1																		1
CRECIDA DE RÍO	31	8						5					6		2	1				1		3		2		3
DERRUMBE	99	4	1	12		3	2				18		7	1	4	10		1	3	25		3	3			2
DESPLAZAMIENTO	116	9	11	7	1	6	12		5	2	10		3	1		2	9			6	5	2	14	1	2	8
EPIDEMIA	2	2																								
EXPLOSIÓN	1															1										
GRANIZADA	103			6	36	2	14		35	1	5		2	1									1			
HELADA	349			75	15	4	1	16	93	9				4	7	2			9	18		85		9		2
HUAYCO	64	8	4	5	9	8	8	3	2	8		3				3				2		1				
INCENDIO FORESTAL	22	1	2	7		3	4	3															1			1
INCENDIO URBANO	1 273	46	20	151	10	97	52	55	33	17	42	5	50	7	17	146	170	6	15	19	24	57	149	6	16	63
INUNDACIÓN	219	6	3	28	3	15	6		9	1	8	1	10		2	4	42	5	2	4		8	46		3	13
LLUVIA INTENSA	827	79	111	71	51	99	192		2	16	35	2	12	21	13	2			6	6	47	2	25		33	2
NEVADA	20			11	4	1			2														2			
SISMOS	8						1	1				1	4			1										
TORMENTA ELÉCTRICA	9		1	1	1		2			1			1							1		1				
VIENTOS FUERTES	692	39	11	161	3	80	23		11	22	39		16	3	9	1	73	3	17	21	17	25	65	1	31	21
OTROS 1/	35	7	2				2						1			1	19				3					

1/ : Incluye colmatación de cauce de río, erosión, afloramiento aguas subterráneas, acc.tránsito y hundimiento.

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDECI - SINPAD

Elaboración : Oficina de Estadística y Telemática del INDECI

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 17.

En el plano de la salud, señala INDECI, con respecto a la cantidad de personas afectadas por bajas temperaturas, Puno ocupa el segundo lugar, como se observa a continuación:



Nº	DPTOS	PERSONAS AFECTADAS
<b>TOTAL</b>		<b>100 040</b>
1	APURÍMAC	48 515
2	AREQUIPA	3 342
3	AYACUCHO	7
4	CAJAMARCA	741
5	HUANCAVELICA	2 405
6	LAMBAYEQUE	2 545
7	LIMA	670
8	MOQUEGUA	3 725
9	PASCO	1 350
10	PUNO	36 740

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 219.

A nivel Nacional, según la evaluación realizada por las autoridades, en el año 2009, hubo un total de 100,040 personas afectadas, 21 personas heridas, 142 viviendas afectadas, 13,750 animales afectados 30 hectáreas de terreno de cultivo destruidos, 66 hectáreas de terreno afectado, 38 t de cultivos afectados y 40 t de cultivo destruidos (INDECI COMPENDIO 2010: 220).

A continuación, se muestra el consolidado, por región, de los efectos de las heladas:

DEPARTAMENTO	VIDA Y SALUD		VIVIENDAS Y LOCALES PÚBLICOS	TRANSPORTE	AGRICULTURA				
	AFECTADOS	HERIDOS	VIVIENDA AFECTADA	CARRETERA AFECTADA (Km)	ANIMALES AFECTADOS	ÁREA DE CULTIVO DESTRUIDO (Has)	ÁREA DE CULTIVO AFECTADO (Has)	CULTIVO AFECTADO (t)	TERRENO NATURAL DESTRUIDO (Has)
<b>TOTAL</b>	<b>100 040</b>	<b>21</b>	<b>142</b>	<b>7</b>	<b>13 750</b>	<b>30</b>	<b>66</b>	<b>38</b>	<b>40</b>
APURÍMAC	48 515						66	38	
AREQUIPA	3 342	21	140	7					
AYACUCHO	7		2						
CAJAMARCA	741					30			40
HUANCAVELICA	2 405								
LAMBAYEQUE	2 545								
LIMA	670				13 750				
MOQUEGUA	3 725								
PASCO	1 350								
PUNO	36 740								

Fuente: SINPAD - INDECI

Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 225

Con la declaratoria de Estado de Emergencia en junio del 2009 y su ampliación en agosto del mismo año, se adoptaron medidas de ejecución inmediata (medicinas, abrigo y alimentos) para paliar la situación que se venía dando. A continuación, el consolidado de ayuda, por Región:

CUADRO RESUMEN DE AYUDA HUMANITARIA MOVILIZADOS A LAS REGIONES POR BAJAS TEMPERATURAS, PERIODO: 05 DE JUNIO AL 28 DE AGOSTO 2009

DEPARTAMENTO	CLASIFICACIÓN (en toneladas)					TOTAL
	ABRIGO	ENSERES	HERRAMIENTAS	TECHO	OTROS	
<b>TOTAL</b>	<b>517</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>268</b>	<b>36</b>	<b>864</b>
AREQUIPA	36	1	0	8	1	46
PUNO	144	1	1	10	19	175
TACNA	9	2	5	23	0	39
JUNÍN	6	2	0	25	2	35
CUSCO	55	1	0	29	0	85
APURÍMAC	47	0	1	5	0	53
AYACUCHO	19	4	2	13	0	38
MOQUEGUA	5	1	1	8	0	15
HUANCAVELICA	30	1	0	5	2	38
PASCO	19	4	0	16	0	39
PIURA	11	1	0	26	0	38
ICA (Pisco-Chincha)	33	0	0	17	5	55
LA LIBERTAD	9	1	1	9	0	20
LAMBAYEQUE	10	2	1	10	0	23
CAJAMARCA	11	1	1	13	0	26
SAN MARTÍN	26	3	0	32	7	68
MADRE DE DIOS	14	2	0	15	0	31
LORETO	15	0	0	4	0	19
TUMBES	5	0	0	0	0	5
ANCASH	7	1	0	0	0	8
HUÁNUCO	6	2	0	0	0	8

Fuente: SINPAD - INDECI

Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 225

**X. CONSOLIDADO DE AYUDA HUMANITARIA ENTREGADA POR EL INDECI A LAS REGIONES AFECTADAS POR BAJAS TEMPERATURAS**

DEPARTAMENTO	TECHO		ABRIGO						ENSERES			OTROS	ALIMENTOS
	CALAMINA	BOBINA DE PLÁSTICO	COBERTOR	COLCHA	COLCHÓN	FRAZADA	MANTA POLAR	ROPA (Kg)	BALDE	BIBERÓN	KIT DE HIGIENE	COMBUSTIBLE	PRONAA (Kg)
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>37</b>	<b>872</b>	<b>1 159</b>	<b>357</b>	<b>61 466</b>	<b>939</b>	<b>27 493</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>642</b>	<b>66</b>	<b>13 700</b>
APURÍMAC	30	37			7	9 362		150	1		102		
AREQUIPA	100					3 376		1 080				66	1 200
HUANCAVELICA						2 414		600	50				
LAMBAYEQUE				385		2 150		1 710					
LIMA	250				290	290							
PASCO						1 350							
PUNO			872	774	60	42 524	939	23 953		48	540		12 500

Fuente: SINPAD - INDECI

Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI

**XI. RESUMEN DE BIENES DE AYUDA HUMANITARIA MOVILIZADAS POR BAJAS TEMPERATURAS PERIODO: 05 JUNIO AL 28 DE AGOSTO 2009**

CLASIFICACIÓN	ALMACEN INDECI		ESTADIO NACIONAL- 06 JUN AL 28 AGO	TOTAL GENERAL (TM)
	CARAVANA 05 JUN 2009 (*)	06 JUN AL 28 AGO		
<b>TOTAL</b>	<b>298</b>	<b>489</b>	<b>77</b>	<b>864</b>
ABRIGO	184	279	54	517
ENSERES (BIDÓN)	7	22	1	30
HERRAMIENTAS	5	7	1	13
TECHO	102	164	2	268
OTROS (KIT)	0	17	19	36

(\*) Otros incluye medicinas y alimentos

Fuente: SINPAD - INDECI

Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI

(\*) Son los 23 trailers que partieron el 05 de junio en caravana del Palacio de Gobierno a las Regiones afectadas por Bajas Temperaturas

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 226.

En el año 2010, de acuerdo al Compendio Estadístico del INDECI, se tiene como efectos de las emergencias por Región, las siguientes:

1.1.1 EMERGENCIAS A NIVEL NACIONAL POR REGIÓN SEGÚN DAÑOS PERSONALES Y MATERIALES 2010

REGIÓN	EMERGENCIA	DAÑOS PERSONALES					DAÑOS MATERIALES			
		DAMNIFIC.	AFECTAD.	DESAPAR.	HERIDOS	FALLEC.	VIVIENDAS		HAS. CULTIVOS	
							DESTRUIDAS	AFECTADAS	PERDIDOS	AFECTADOS
<b>TOTAL</b>	<b>4 535</b>	<b>74 382</b>	<b>834 487</b>	<b>53</b>	<b>2 491</b>	<b>131</b>	<b>12 262</b>	<b>44 595</b>	<b>5 636</b>	<b>31 289</b>
AMAZONAS	157	1 388	6 948	3	1	2	263	925	132	1 573
ANCASH	67	295	2 804			2	71	561	26	76
APURÍMAC	655	2 767	193 406		4	2	403	1 433	4	232
AREQUIPA	112	366	43 225		6	2	120	899	77	61
AYACUCHO	265	7 796	39 941				808	1 547	113	1 638
CAJAMARCA	195	1 160	3 017	1	3	3	162	653		1
CALLAO	51	118	325			3	25	68		
CUSCO	316	28 755	78 235	9	77	21	3 790	8 628	2 925	10 462
HUANCAVELICA	261	1 123	52 971			1	253	647		
HUÁNUCO	217	1 840	154 154	38	63	38	350	514	1 212	3 453
ICA	23	653	13 529			31	169	2 797		
JUNÍN	177	3 398	7 224		5	6	755	845	101	151
LA LIBERTAD	40	5 073	6 224			2	1 044	1 251		
LAMBAYEQUE	99	380	69 104			6	78	2 779		38
LIMA	262	1 172	4 837	1	22	19	257	350		
LORETO	326	6 006	27 946			3	1 212	3 016		
MADRE DE DIOS	13	54	3 576			1	9	9		
MOQUEGUA	42	66	8 346			1	12	87		
PASCO	268	516	13 594			1	87	372	13	
PIURA	153	2 174	10 157		2 230	4	461	2 808	3	7
PUNO	221	4 291	32 458	1		15	938	2 931	1 000	13 141
SAN MARTÍN	383	3 359	50 658		40	4	649	9 926		400
TACNA	11	42	3 381				12			
TUMBES	133	45	8 313			1	19	1 538	30	56
UCAYALI	88	1 545	114				315	11		

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDECI - SINPAD

Elaboración : Oficina de Estadística y Telemática del INDECI

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2010, pág. 13.

Detalladamente, de acuerdo al tipo de fenómeno, las estadísticas son:

1.1.5 EMERGENCIAS POR REGIÓN Y FENÓMENO A NIVEL NACIONAL 2010

REGIÓN \ FENÓMENO	TOTAL	AMAZONAS	ANCASH	APURÍMAC	AREQUIPA	AVACUCHO	CAMAMARCA	CALLAO	CUSCO	HUANCAVELICA	HUANUCO	ICA	JUNIN	LA LIBERTAD	LAMBAYEQUE	LIMA	LORETO	M. DE DIOS	MOQUEGUA	PASCO	PIURA	PUNO	SAN MARTÍN	TACNA	TUMBES	UCAYALI	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4 535</b>	<b>157</b>	<b>67</b>	<b>655</b>	<b>112</b>	<b>265</b>	<b>195</b>	<b>51</b>	<b>316</b>	<b>261</b>	<b>217</b>	<b>23</b>	<b>177</b>	<b>40</b>	<b>99</b>	<b>262</b>	<b>326</b>	<b>13</b>	<b>42</b>	<b>268</b>	<b>153</b>	<b>221</b>	<b>383</b>	<b>11</b>	<b>133</b>	<b>88</b>	
ALUD	3				1				1	1																	
ALUVIÓN	10		2				2		5	1																	
COLAPSO DE CONSTRUCCIÓN	131	7		32		2	6		13	11				1	7	22				15		4	4			7	
CONTAMINAC. AGUA	8									8																	
CONTAMINAC. AMBIENTAL	5														1		4										
CRECIDA DE RÍO	30	4					2		8												5	11					
DERRUMBE	78	2	3	9	1	1			2	2	2		7			19			4	13		12			1		
DESGLAZAMIENTO	92	5	2	6	2	7	9	1	9	4	4		13	3	1	9		1	5	3			2		2	4	
EPIDEMIA	5			1															1		3						
EXPLOSIÓN	4								1						1	2											
GRANIZADA	81		3	28	6	12	2		8	4	1		7	1					1	1	1	6					
HELADA	462	4		37	49	18			38	45	1		12		3	14			8	171	1	52		9			
HUAICO	60	3		3	4	10	6		3	5	10	1	5			4				3			2			1	
INCENDIO FORESTAL	53	1		13		4	11		9	2	1		1							2		1	7		1		
INCENDIO URBANO	1 409	60	20	126	24	68	30	48	23	47	44	13	45	3	19	175	206	8	10	3	88	82	208	2	18	39	
INUNDACIÓN	216	8	3	8	3	8	8	1	56	8	11		6	1	5	1	5	1	1	8	1	20	39		5	9	
LLUVIA INTENSA	1 136	27	31	257	12	84	99		117	92	129	5	53	24	44	5		1	3	9	34	7	24		71	8	
MAREJADA	7							1						2		3										1	
NEVADA	7			3	2				2																		
PLAGA	5										4												1				
SEQUÍA	12									4					2								6				
SISMOS	17	8	1			1	4			1									1						1		
TORRENTA ELÉCTRICA	13			4	1				1		1		1						1			1	2		1		
VIENTOS FUERTES	637	25	2	128	5	50	15		17	27	8		26	4	11		91	1	13	38	17	24	88		21	26	
OTROS 1/	54	3			2		1		3			4	1	1	5	8	20					1			4	1	

1/ : Incluye reptación, etc.

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDECI - SINPAD

Elaboración : Oficina de Estadística y Telemática del INDECI

Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2010, pág. 17.

En el caso de la salud, principalmente las enfermedades respiratorias, afectan a poblaciones vulnerables como madres, menores hijos y adultos mayores, considerando aspectos como el lugar donde viven, el nivel de educación y el acceso al servicio o la calidad de salud, si bien el MINSA ha venido desarrollando diversas acciones y campañas, consideramos que su accionar puede ampliarse y vincularse a un aspecto más preventivo que reactivo, por ejemplo, teniendo en cuenta el nivel pluricultural, podría desarrollarse junto con el Ministerio de Educación (MINEDU) un Plan Educativo que incluya aspectos de concientización del riesgo y prevención del mismo, lo cual, deberá impartirse de acuerdo a cada nivel educativo.

La alimentación, como condición para tener una salud acorde a un buen desarrollo humano, debe tenerse como prioridad en el sector rural y poblaciones vulnerables, para lo cual las acciones desarrolladas por las Entidades del Estado, el Gobierno Regional y Local, debe articularse con los Programas Sociales como Juntos, CunaMás y Pensión 65.

Sobre las viviendas, resulta fundamental la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que desarrolle acciones de capacitación y adaptación a fin de tener viviendas adecuadas, aseadas y lo suficientemente equipadas para afrontar el descenso de la temperatura.

Con lo expuesto, se evidencia una falta de engranaje en el sector estatal para desarrollar soluciones acordes con la realidad de la comunidad y de la población afectada con los fenómenos generados por el cambio climático, impactando negativamente en el deber estatal de promover y asegurar el desarrollo humano de sus habitantes.

Es de notar, que no se han desarrollado como tales Políticas de Prevención del Riesgo contra las Heladas en la Región Puno, muestra de ello, es lo expuesto en este capítulo, así tenemos que el caso del MINSA; que solo trabaja en los meses de impacto de las heladas, respecto a lo cual consideramos que el período de trabajo y desarrollo de acciones en estas zonas más vulnerables debe darse durante todo el año, de manera sostenida, dividiéndose en dos aspectos, uno preventivo y otro paliativo, generando un mayor grado de conciencia en las personas sobre la importancia del cuidado de su salud y de la adopción de medidas preventivas, así como un seguimiento y monitoreo constante, ya que como se verá en las entrevistas realizadas, las acciones son tardías y en mucho de los casos solo por el mero cumplimiento de las metas institucionales.

En el caso de los otros sectores, MINAG - AGRORURAL, MIMP, MIDIS PRONAA, MVSC, MINAM – SENAMHI, MINEDU, MEF, cabe señalar que algunos ya intervienen desde el diseño de las acciones del 2012, pero las actividades siguen limitándose al plano de su sector, no evidenciándose un trabajo articulado, por lo cual, consideramos que los efectos de las acciones pueden disminuir su eficacia y efectividad frente a las heladas.

A nivel económico

El Informe de la Misión Intersectorial e Interagencial Análisis de la Situación de Emergencia por Bajas Temperaturas en Puno (PCM 2009), concluye sobre la evaluación de daños, “antes de llevar a cabo esta evaluación, hay dos consideraciones técnicas que son importantes para identificar correctamente los efectos del friaje. Estas son:

6. “(...) en la mayoría de emergencias climáticas (inundaciones, sequía) el factor decisivo para evaluar los daños se centra en la superficie de cultivos perdidos de forma inmediata, en el caso del friaje los efectos se valoran a partir de la superficie afectada y no de la pérdida;

7. (...) los efectos del friaje no se manifiestan de inmediato sino después de algunos meses; en los cultivos, el daño se hará evidente al cosechar, cuando los rendimientos serán menores para aquellos cultivos que estaban sembrados en el momento del friaje. En el caso de los pastos y durante los meses de sequía, los efectos del friaje se harán evidentes, cuando su resistencia a la falta de agua sea menor y el pasto quede agostado antes de lo normal”<sup>37</sup>.

Por ello, los efectos del friaje, en las poblaciones vulnerables como los pequeños productores, no podrán compensar los daños ocasionados a sus cultivos con “agroinsumos y para el pequeño alpaquero que es altamente dependiente de los pastos naturales durante los períodos de estío. Los friajes suelen presentar sus efectos más graves a través de incrementos de la desnutrición y mortandad de camélidos entre agosto y octubre”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Informe de la Misión Intersectorial e Interagencial Análisis de la Situación de Emergencia por Bajas Temperaturas en Puno, del 23 al 26 de agosto de 2009.

<sup>38</sup> Informe de la Misión Intersectorial e Interagencial Análisis de la Situación de Emergencia por Bajas Temperaturas en Puno, del 23 al 26 de agosto de 2009.

**Cuadro N° 13**  
**AREAS PERDIDAS Y AFECTADAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS TRANSITORIOS A NIVEL NACIONAL, POR TIPO DE CAUSA**  
**CAMPAÑA AGRICOLA: 2008 - 2009 (Periodo: Agosto - Julio)**  
**(ha.)**

ZONAS GEOGRAFICAS / REGIONES O SUBREGIONES	A R E A S		CAUSA PREDOMINANTE DE LAS AREAS PERDIDAS Y/O AFECTADAS	ZONAS
	PERDIDAS	AFECTADAS		
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>7,128</b>	<b>48,695</b>		
<b>N O R T E</b>	1,080	3,313		
TUMBES	62	10	desborde río Tumbes, inundación	San Juan de la Virgen, San Jacinto, Corrales
PIURA	172	-	erosión ríos Quiroz, Tumbes, Chipillico inundación, huaycos, falta de agua	Piura, Ayabaca
LAMBAYEQUE	117	121	desborde de río	Chongoyape, Ptipo, Reque, Eten, Morsefu.
LA LIBERTAD	419	511	desborde río Santa, plaga, lluvias, crecida río Chicama, heladas, deslizamientos	Chao, Guadalupito, Ascope, Bambamarca, Bolívar, Condomarca, Gran chimu, Otuzco Pataz, Bella Aurora, Coima, Arica pampa.
CAJAMARCA	192	2,502		
Cajamarca	9	106	desborde de río, inundación	Contumaza, Celendin, Santa Cruz, Cajabamba.
Chota	170	1,329	fuertes lluvias, desborde, desplazamiento	Bambamarca, Chota
Jaén	13	1,068	lluvias, cultivos arrasados, deslizamiento	Bellavista, San Ignacio
AMAZONAS	118	169	inundación, desborde de ríos Marañón y Utcubamba, fuertes precipitaciones.	Utcubamba, Bagua, Rodríguez de Mendoza, Luya
<b>C E N T R O</b>	462	5,405		
LIMA	-	-	desborde río Chancay, avenida río Chillón	Huaral, Puente Piedra
ICA	37	127	inundación, erosión	Pisco
HUANUCO	196	1,188	huayco (avalancha de lodo), desborde lluvia torrencial, vientos huracanados, granizo con tempestad, inundación	Ambó, Huamalies, Leoncio Prado, Yarowilca, Leoncio Prado, Huánuco, Marañón, Puerto Ica, Lauricocha
PASCO	52	924	granizada, sequía, helada	Huariaca; Pasco, Daniel Carrión
JUNIN	84	314	incendio, granizada, desborde de río deslizamiento de suelo, lluvias	Chanchamayo (Perené), Ulcumayo, Chupaca Satipo (pampa hermosa), Tarma, Jauja
HUANCAVELICA	95	2,852	exceso de lluvias, granizadas y ventarrones	Acobamba, Angaraes, Churcampa, Tayacaja Huancavelica
AREQUIPA	18	63	granizada	Caylloma, La Unión, Islay
MOQUEGUA	15	-	viento, friaje	Puquina
AYACUCHO	842	6,337	veranillo prolongado, helada, granizada, cultivos arrasados	Huamanga, Cangallo, Huancasancos, Huanta, La Mar, Lucanas, Paríacochas,
APURIMAC	119	7,763		
Abarcay	109	4,137	granizada, helada	Abancay, Antabamba, Aymaraes, Cotabambas
Andahuaylas	10	3,627	granizada, helada, sequía prolongada	Andarapa, Chiara, Huancaray, Santa María de Chicmo
CUSCO	1,218	10,581	granizada, nevada, helada desborde	Calca, Paucartambo, Chumbivillas, Canas, Anta Paucartambo, Cusco, Acomayo, La Convención
PUNO	918	14,773	granizada, helada	Azangaro, Carabaya, El Collao, Yunguyo, Puno
<b>O R I E N T E</b>	2,456	460		
SAN MARTIN	274	6	inundación, huayco	Tingo de Saposoa, Juanjui, Bellavista, Tocache Moyobamba
LORETO	1,811	-	inundación	Maynas, Alto Amazonas, Mca. Ramón Castilla Requena, Datem del Marañón, Ucayali, Loreto
UCAYALI	257	48	ventarrón	Padre Abad
MADRE DE DIOS	115	406	inundación, plagas, lluvias, ventarrón	Coronel Portillo Manu, Tahuamanu y Tambopata

Fuente: Direcciones Regionales y Sub-Regionales de Agricultura  
ELABORACION: MINAG - Unidad de Defensa Nacional

Fuente: MINAG 2011, pág. 22.

Cuadro N° 14  
AREAS PERDIDAS Y AFECTADAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS TRANSITORIOS A NIVEL NACIONAL, POR TIPO DE CAUSA  
CAMPAÑA AGRICOLA: 2009-2010 (Periodo: Agosto - Julio)  
(ha.)

ZONAS GEOGRAFICAS / REGIONES O SUBREGIONES	AREAS		CAUSA PREDOMINANTE DE LAS AREAS PERDIDAS Y/O AFECTADAS	ZONAS
	PERDIDAS	AFECTADAS		
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>33,292</b>	<b>93,760</b>		
<b>N O R T E</b>	1,440	344		
TUMBES	19	60	inundación, lluvias, desborde del río Tumbes	Tumbes, San Juan de la Virgen, Pampa de Hospital, Corrales, San Jacinto.
PIURA	1,020	-	enfermedad (hongo) por prolongación periodo de llovizna	Ayabaca, Morropón
LAMBAYEQUE	-	-	escasez de agua	Tuman
LA LIBERTAD	49	-	heladas, uso semilla no certificada	Otuzco, Mache, Agallpampa, Salpo, La Cuesta, Paranday, Sinsicap, Chao
CAJAMARCA	321	270		
Chota	321	270	sequia, heladas, deslizamientos fuertes lluvias, granizada	Chota, Lajas, Conchan, Chigurip, Tacabamba, Chalamarca
AMAZONAS	31	14	lluvias torrenciales, inundación desborde ríos Marañón y Utcubamba	Anguía, Cutervo, Bambamarca, Hualgayoc Bagua Grande(Utcubamba), Luya
<b>C E N T R O</b>	4,951	28,354		
ICA	16	-	escasez de agua, ataque de chupadera y mosca blanca	Pisco, Palpa
HUANUCO	871	6,735	granizada, vientos huracanados, granizada y lluvia torrencial, rancha desborde río Huallaga, lluvia torrencial	Santa María del Valle, Jose Crespo y Castillo Ambo, San Francisco de Cayrán, Yarowilca, Dos de Mayo Leoncio Prado y Marañón, Pachitea.
PASCO	90	6,728	rancha, veranillo, helada, deslizamiento	Pasco, Daniel A Carrión. Oxapampa
JUNIN	92	4,907	vientos huracanados, lluvias granizada, inundación, rancha	Pangoa
HUANCAVELICA	3,882	9,984	desembalse presa Allicacocha, lluvia, granizada, desborde, deslizamientos	Chupaca, Jauja, Concepción, Tarma, Huancayo, Ulcumayo Nuevo Occorio, Lara, Huando, Izcuchaca, Conaica Acobamba, Angaraes, Castrovirreina, Tayacaja, Churcampa Huancavelica, Huaytara
<b>S U R</b>	25,954	64,669		
AREQUIPA	-	1	lluvias	Achoma
AYACUCHO	4,774	8,259	inundación, granizada, cultivos arrasados	Huamanga, Cangallo, Huanta, La Mar, Sucre, Vilcashuaman, Victor Fajardo
APURIMAC	2,530	14,122		
Abancay	1,155	4,215	granizada	Abancay, Cotabambas, Grau, Antabamba, Aymaraes
Andahuaylas	1,374	9,907	granizada, exceso lluvias, rancha	Andahuaylas, Chincheros, Huancarama
CUSCO	15,997	21,157	granizada, desborde, vientos, helada fuertes lluvias.	Urubamba, Quispicanchi, Canchis, Acomayo, Anta, Canas Calca, Espinar, Paucartambo, Paruro, Cusco, Chumbivilcas La Convención
PUNO	2,653	21,131	heladas, granizadas, exceso lluvias, inundaciones, desborde de río Ramis	Yunguyo, Azángaro, El Collao, Huancané, Lampa, Carabaya, Melgar, Chucuito, Putina, San Roman, Moho
<b>O R I E N T E</b>	947	392		
SAN MARTIN	524	351	desborde río Huallaga, inundación	Picota, Tocache, Juanjui, Moyobamba, Bellavista, Rioja, Saposoa
LORETO	123	-	inundación, ataque pájaros y roedores	Loreto
UCAYALI	278	-	inundación, plagas y enfermedades	Coronel Portillo, Padre Abad, Atalaya
MADRE DE DIOS	23	41	Inundación, vientos, enfermedades	Tambopata, Tahuamanu y Manu

Fuente: Direcciones Regionales y Sub-Regionales de Agricultura  
ELABORACION: MINAG - Unidad de Defensa Nacional

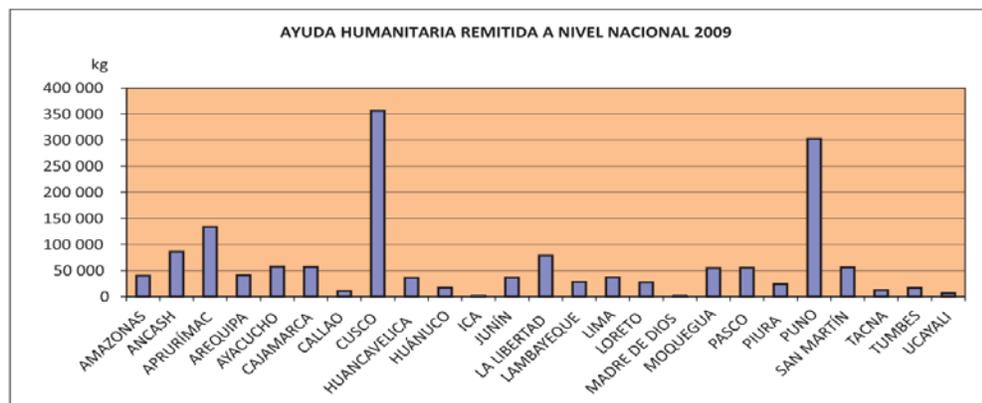
Fuente: MINAG 2011, pág. 23.

De acuerdo al Compendio Estadístico del INDECI para el año 2009, en términos económicos, la ayuda humanitaria, corresponde a lo siguiente:

**AYUDA HUMANITARIA ENTREGADA POR EL INDECI A LOS GOBIERNOS REGIONALES  
PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS SEGÚN REGIONES - AÑO 2009**

REGIÓN	PESO (kg)	COSTO (S/.)
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>1 574 097</b>	<b>7 911 129</b>
AMAZONAS	40 247	297 811
ANCASH	86 083	393 392
APURÍMAC	133 759	946 436
AREQUIPA	40 991	377 745
AYACUCHO	57 323	402 277
CAJAMARCA	57 177	451 512
CALLAO	10 435	39 075
CUSCO	355 959	231 613
HUANCAVELICA	36 202	301 947
HUÁNUCO	17 225	162 904
ICA	1 732	8 175
JUNÍN	36 405	280 594
LA LIBERTAD	78 608	966 130
LAMBAYEQUE	28 180	197 662
LIMA	36 767	249 772
LORETO	27 268	250 807
MADRE DE DIOS	1 255	13 628
MOQUEGUA	54 621	1 184 358
PASCO	55 220	385 241
PIURA	24 414	130 026
PUNO	302 377	1 890
SAN MARTÍN	55 916	425 553
TACNA	12 368	73 197
TUMBES	16 913	84 818
UCAYALI	6 652	54 566

Fuente: SINPAD - COEN - INDECI  
Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI



Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 271.

Seguidamente, el desagregado en la Región Puno, por provincias:

PUNO		
PROVINCIAS	PESO (kg)	COSTO (S./.)
<b>TOTAL REGIÓN</b>	<b>302 377</b>	<b>1 890 013</b>
AZÁNGARO	30 520	199 149
CARABAYA	22 066	163 942
CHUCUITO	51 885	193 996
EL COLLAO	13 449	73 786
HUANCANÉ	21 927	138 936
LAMPA	28 355	209 781
MELGAR	39 187	279 678
MOHO	10 198	59 330
PUNO	37 761	266 243
SAN A. DE PUTINA	17 316	106 221
SAN ROMÁN	9 022	59 091
SANDIA	6 900	48 388
YUNGUYO	13 791	91 472

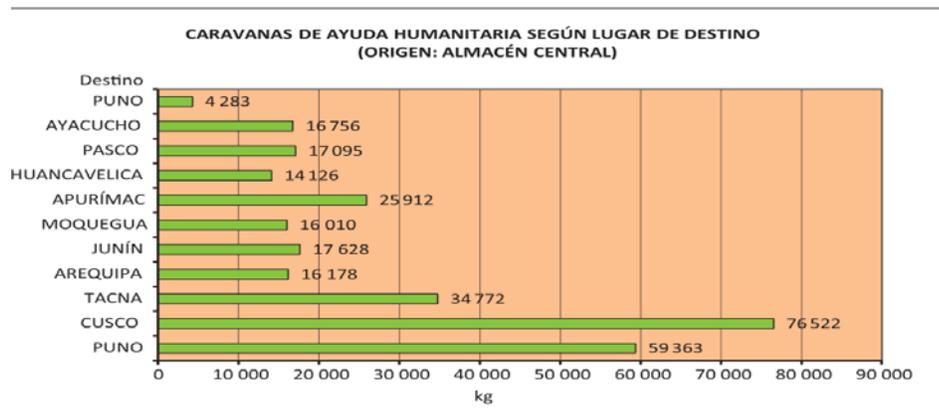
Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 274.

Por bajas temperaturas, Puno, presenta la siguiente ayuda en cantidad y soles, correspondiente a dos envíos:

**2.4.1.2 PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR BAJAS TEMPERATURAS MEDIANTE CARAVANAS DE AYUDA HUMANITARIA PROVENIENTE DEL ALMACÉN CENTRAL**

Nº	LUGAR DE DESTINO	FECHA	CANTIDAD ENVIADA kg	PRECIO TOTAL s/.
	DESTINO			
<b>TOTAL</b>			<b>298 645</b>	<b>2 111 234</b>
1	PUNO	05 JUNIO	59 363	448 950
2	CUSCO	05 JUNIO	76 522	507 503
3	TACNA	05 JUNIO	34 772	224 624
4	AREQUIPA	05 JUNIO	16 178	126 890
5	JUNÍN	05 JUNIO	17 628	118 537
6	MOQUEGUA	05 JUNIO	16 010	109 911
7	APURÍMAC	05 JUNIO	25 912	194 015
8	HUANCAVELICA	05 JUNIO	14 126	100 289
9	PASCO	05 JUNIO	17 095	120 618
10	AYACUCHO	05 JUNIO	16 756	120 118
11	PUNO	08 JUNIO	4 283	39 779

Fuente: Dirección Nacional de Logística - INDECI  
Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI

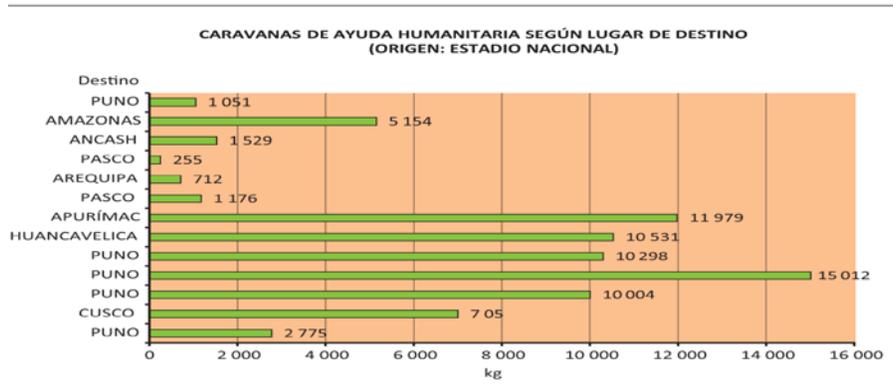


Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 275.

**2.4.1.3 PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR BAJAS TEMPERATURAS MEDIANTE CARAVANAS DE AYUDA HUMANITARIA PROVENIENTE DEL ESTADIO NACIONAL**

Nº	LUGAR DE DESTINO	FECHA DE ENVÍO	CANTIDAD ENVIADA kg
<b>TOTAL</b>			<b>77 481</b>
1	PUNO	08 JUNIO	2 775
2	CUSCO	19 JUNIO	7 005
3	PUNO	04 JULIO	10 004
4	PUNO	10 JULIO	15 012
5	PUNO	17 JULIO	10 298
6	HUANCAVELICA	25 JULIO	10 531
7	APURÍMAC	08 AGOSTO	11 979
8	PASCO	20 AGOSTO	1 176
9	AREQUIPA	21 AGOSTO	712
10	PASCO	25 AGOSTO	255
11	ANCASH	25 AGOSTO	1 529
12	AMAZONAS	23 SETIEMBRE	5 154
13	PUNO	23 SETIEMBRE	1 051

Fuente: Dirección Nacional de Logística - INDECI  
Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática - INDECI



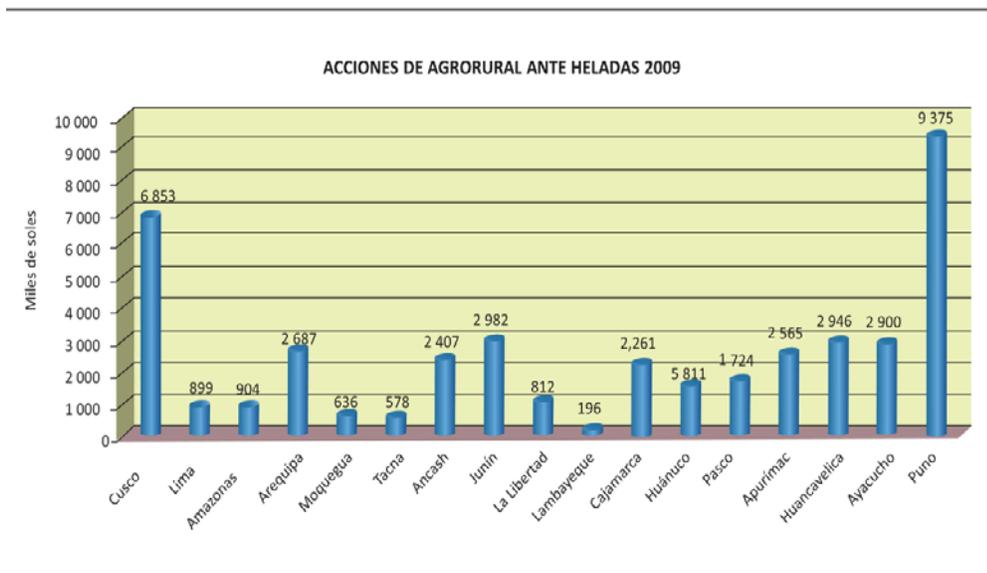
Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 276.

INDECI también detalla, el costo desembolsado por AGRORURAL en cobertizos, heno y medicinas, de acuerdo al siguiente cuadro:

**3.2.2.6 RESUMEN DE PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA AGRORURAL NACIONAL POR HELADAS**

Nº	REGIÓN	DESCRIPCIÓN DEL APOYO PECUARIO			TOTAL ( S/. )
		Cobertizos	Heno	Medicinas	
	<b>TOTAL</b>	<b>36 427 033</b>	<b>886 000</b>	<b>4 994 316</b>	<b>42 307 349</b>
1	Cusco	5 928 553	200 000	724 369	6 852 922
2	Lima	899 273			899 273
3	Amazonas	903 836			903 836
4	Arequipa	2 259 604	106 000	321 146	2 686 750
5	Moquegua	636 347			636 347
6	Tacna	577 937			577 937
7	Ancash	1 779 925	50 000	577 269	2 407 194
8	Junín	2 143 463	100 000	738 863	2 982 326
9	La Libertad	812 059			812 059
10	Lambayeque	195 842			195 842
11	Cajamarca	2 260 667			2 260 667
12	Huánuco	1 481 336		100 002	1 581 338
13	Pasco	1 724 147			1 724 147
14	Apurímac	2 384 881	30 000	150 573	2 565 454
15	Huancavelica	2 085 854	30 000	829 731	2 945 585
16	Ayacucho	2 445 708	60 000	394 540	2 900 248
17	Puno	7 907 601	310 000	1 157 824	9 375 425

Fuente: Ministerio de Agricultura - MINAG AGRORURAL  
Elaboración: Oficina de Estadística y Telemática del INDECI



Fuente: INDECI Compendio Estadístico 2009, pág. 295.

## CONCLUSIONES

Las políticas de prevención del riesgo no se han implementado de manera adecuada ni efectiva en los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010, debido al diseño, que no considera la gestión del riesgo, el enfoque paliativo-reactivo de las acciones, la intervención limitada de los actores públicos y directos, la deficiente implementación de las acciones a nivel Regional y Local, generando un desfase entre el diseño y la implementación, así como una limitada o escasa información respecto a la evaluación de las mismas, aspectos que no permite la retroalimentación para el replanteamiento del diseño, corroborándose nuestra hipótesis general.

Las políticas de prevención del riesgo, continúan limitándose a acciones paliativas o reactivas frente a las heladas, en temas como salud, vivienda, apoyo técnico, capacitación sin considerar otros aspectos fundamentales como la educación, la participación de la sociedad afectada y el impacto en el medio ambiente, aspectos relevantes para el desarrollo del ser humano y el desarrollo sostenible, con lo cual se verifica nuestra primera hipótesis secundaria.

En la articulación de las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región Puno, durante el período 2009-2010 se observó una mínima comunicación y coordinación entre el Gobierno Nacional, Regional y/o Local, lo cual originó una serie de desfases entre los objetivos planteados en el diseño y la implementación en sí, siendo poco relevante la participación de la sociedad civil, corroborándose la segunda hipótesis secundaria.

En lo que respecta al diseño de las políticas de prevención frente a las heladas, se ha verificado la participación de la PCM, INDECI, MINSA, MIMDES, MINAG, sin embargo, en la implementación de las mismas, la población reconoce

principalmente al MINSA, notándose la ausencia y/o desconocimiento de las acciones de otras instituciones públicas como el MINAG, MINEDU, MVSC y MINTRA, por lo cual, la solución al problema de las heladas es parcial, además de la poca intervención de los actores directos como los Gobiernos Regionales y/o Locales y la misma población, lo cual tiene sustento en el Informe elaborado por la Defensoría del Pueblo, de esta manera se corrobora nuestra tercera hipótesis secundaria.

Los estudios y las estadísticas presentadas en el presente estudio, demuestran que las medidas adoptadas en el marco de las políticas de prevención del riesgo no han disminuido considerablemente los costos económicos y sociales, esto se debe paradójicamente a que las acciones desarrolladas son más paliativas y reactivas que preventivas y que las mismas no responden a una Política Pública en sí, verificándose de esta manera nuestra cuarta hipótesis secundaria.

De este modo, si bien desde el 2012 hasta hoy (2015), la PCM lidera el Sistema de Gestión del Riesgo, es evidente la importancia del monitoreo a los distintos niveles de Gobierno y de los actores participantes para el cumplimiento de las Políticas Implementadas, así como una adecuada política de comunicación social, de sensibilización y concientización de la importancia de acciones preventivas sobre las paliativas o reactivas estableciendo de manera obligatoria el levantamiento y recopilación de información y elaboración de estadística que permita conocer los aspectos más críticos, para planificar el nivel de respuesta del Estado y de la población, a efectos de que las acciones sean oportunas y eficaces en todos los aspectos que estas deben cubrir (social, económico, político, comunicacional, entre otros).

Asimismo, queda en el tintero la inclusión estratégica de un componente educativo, en el entendido del papel fundamental que cumple la educación como

factor concientizador de la construcción social del riesgo para prevenirlo, manejarlo, neutralizarlo y hacer frente a sus consecuencias, sin ello, las acciones del Estado, solo serán reducidas a un tema humanitario, soslayando la capacidad productiva y sostenible de la población civil, el Gobierno Local, Regional y los propios actores o diseñadores del Estado.

Consideramos que el tratamiento como “solución” que se le viene dando a las heladas por parte del Estado no es de una política pública sino de acciones de respuesta humanitaria aisladas y en algunos casos con la posibilidad de duplicidad de acciones más que de coordinación entre los Ministerios.

Por lo cual, si desde el diseño de las Políticas Públicas para contrarrestar los efectos de las heladas no se incluye la gestión del riesgo y la participación de los actores estratégicos en su elaboración, su implementación se reduciría a meras acciones humanitarias y reactivas, hoy por hoy, para el desarrollo sostenible y productivo de nuestro país, se necesita una población consciente del riesgo y participativa.

A modo reflexivo, consideramos, sin desmerecer las acciones que viene desarrollando el Estado, que es desde el 2012, desde la inclusión de la gestión del riesgo para el diseño de las políticas públicas para enfrentar el fenómeno climatológico de las heladas, hasta la actualidad que se ha ido incorporando el riesgo para reducir la vulnerabilidad, sin embargo, el camino aún está construyéndose, sirva entonces, esta investigación para repensar cómo gestionar el riesgo con resultados más alentadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional 2011                      Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016
- Acuña Velásquez, Gloria 2005                      Los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y los Desastres Naturales en el Perú.
- AGRORURAL                      Información institucional en:  
<http://www.agrorural.gob.pe/>
- Caldera Alex Ricardo                      Los problemas públicos: naturaleza y estructuración, <http://es.scribd.com/doc/11144166/Los-problemas-publicos-naturaleza-y-estructuracion>,
- CAMBIO CLIMÁTICO                      <http://www.riesgoycambioclimatico.org/cclimatico.html>
- CÁRITAS – PERÚ                      Información institucional en:  
[http://www.caritas.org.pe/heladas\\_friaje10.htm](http://www.caritas.org.pe/heladas_friaje10.htm)
- Comisión Europea 2005                      Manual de Gestión de Riesgos Locales en los Gobiernos Locales. Series Manuales N° 30
- Cortázar Velarde, Juan (editor) 2007                      Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. New York: BID
- Defensoría del Pueblo 2011                      Informe sobre el friaje en el Perú

- DESCO Información institucional en:  
<http://www.descosur.org.pe/>
- Díaz Palacios, Luis, et al, Gestión de riesgo en los gobiernos locales, Lima:  
2005 Soluciones Prácticas – ITDG.
- EIRD Terminología, información institucional,  
en: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>
- Diario El Comercio <http://elcomercio.pe/peru/295403/noticia-gobierno-region-puno-activa-plan-contra-frio-muerte-30-personas>
- Diario El Peruano Edición 10 de agosto de 2010, pág. 26.
- Diario La República <http://www.larepublica.pe/04-08-2009/puno-funcionarios-no-aplicaron-plan-de-contingencia-frente-heladas-y-gripe-ah1n1>
- FAO Protección contra las heladas: Fundamentos, práctica y  
2010 economía, Vol. 1, FAO, Roma: Oficina de Intercambio  
de Conocimientos Investigación y Extensión.
- FAO Análisis del Impacto de los eventos de frío (Friaje) del  
2008 2008 en la agricultura y ganadería altoandina en el  
Perú.
- FAO Folleto Institucional “Proteger, Reestablecer, Mejorar”,  
en: <http://www.onu.org.pe/upload/documentos/fao-emergencias.pdf>

Gallardo, Maruja, et al (Comp.) Directorio nacional. Cambio climático en el Perú: 2008 instituciones, investigadores, políticas, programas, proyectos y recopilación bibliográfica. Primera aproximación. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.

GOBIERNO REGIONAL PUNO Información Institucional en:

<http://www.regionpuno.gob.pe/web/>

Instituto de Defensa Civil : Cartilla de Gestión Reactiva del Riesgo  
2013 Dirección Nacional de Educación y Capacitación, Lima,  
43 p.

Instituto de Defensa Civil : Folleto Institucional  
2012 El Friaje, en: [bvpad.indeci.gob.pe/doc/folletos/friaje.pdf](http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/folletos/friaje.pdf)

Instituto de Defensa Civil : Acciones contra las heladas y el friaje  
2012 [http://www.indeci.gob.pe/even\\_frios/2012/even\\_frios.htm](http://www.indeci.gob.pe/even_frios/2012/even_frios.htm)

Instituto de Defensa Civil : Compendio Estadística y Prevención de Desastres  
2011 2010.

Instituto de Defensa Civil : Folleto Institucional  
2010 El Friaje

Instituto de Defensa Civil : Compendio Estadística y Prevención de  
2010 Desastres 2009, INDECI, Lima, 2010.

- INDECI 2010 Educación Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres: Estrategias metodológicas, INDECI, Lima, Dirección Nacional de Educación y Capacitación, 2010.
- INDECI 2009 Terminología de Defensa Civil, INDECI, Lima.
- INDECI 2003 Informe sobre el Friaje (nevadas) en el sur del Perú durante el año 2002.
- Lahera P., Eugenio 2004 Política y Políticas Públicas, N° 95, CEPAL, Chile.
- Lavell, Allan 2005 Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riegos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo, FLACSO.
- Lidblom, Charles, E., 1991 El Proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid: MAP, 1era Ed., 1991.
- Ministerio de Agricultura 2011 : Plan de Contingencia para el Sector Agropecuario 2011-2012.
- Ministerio de Salud 2011 : Plan de gestión del riesgo de desastres en salud frente a la temporada de frío 2011 – 2012, Documento Técnico, MINSA, Oficina General de Defensa Nacional, Lima, 50 p.

- MINSA : Plan Nacional de Contingencia por temporada de frío  
2010 Documento Técnico, Oficina General de Defensa Nacional, 2010.
- MINSA : Campaña de prevención de IRAS y Neumonía 2010  
2010 MINSA: Plan de Comunicaciones.
- MINSA : Campaña de prevención de IRAS y Neumonía 2009  
2009 MINSA: Plan de Comunicaciones.
- OMC Información institucional en:  
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/es/index.html>
- Parsons, Wayne Políticas públicas: una introducción a la teoría y la  
2007 práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO, México
- Pease García, Henry / Villafranca Luis (Editores) Aula Magna 2008 - Reforma del  
2009 Estado. El papel de las políticas públicas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- PECSA Información institucional en:  
<http://www.regionpuno.gob.pe/web/proyecto-especial-camelidos-sudamericanos>
- PCM Plan Nacional de Intervención para enfrentar los  
2012 efectos de la Temporada de Heladas y Friaaje.

- PNUD-Perú Información institucional en:  
<http://www.pnud.org.pe/>
- PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2010  
2010 La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano
- PNUD Buró de prevención de crisis y recuperación  
2010 Gestión del Riesgo Climático
- PNUD Informe sobre Desarrollo Humano  
2007-2008 Lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido.
- PNUD-Perú De la Emergencia al Desarrollo: La gestión del riesgo  
2005 climático con un enfoque de desarrollo sostenible, Nº 8.
- Riesgo Climático <http://www.riesgoycambioclimatico.org/cclimatico.html>
- Radio Programas del Perú: <http://www.rpp.com.pe/detalle.php?nid=189159>  
<http://radio.rpp.com.pe/ampliaciondenoticias/herman-fuentes-puno-no-ha-recibido-ni-un-centavo-para-afrontar-friaje/>
- Santillán, Giovana Manual para la prevención de desastres y respuesta a  
2005 emergencias. La experiencia de Apurímac y Ayacucho;  
Lima: ITDG AL.





ANEXO



P R E G U N T A	POBLACIÓN										AUTORIDAD		IGLESIA	ONGs	Gob. reg.
	1) Heise Pauro Deza  (Enfer mera)  Puesto de Salud de San Román	2) Rodrig o Huanc auqui  (35 años)	3) José Luis Quisoc ala Surco	4) Santos Coyla  (32 años)	5) Nancy Torres Valenc ia  (28 años)	6) Elvira Quisp e Huam aní  (31 años)	7) Valent ina Surco Queso cal	8) Freddy Valencia	9) Anóni mo 2	10) Anóni mo 3	Juez	Munic. de  Nicasio  (4 personas)	Ronald Quisocala (Iglesia de Lampa)	DESCO SUR  (2 personas)	PECSA  (2 personas)
Cono las accion es del Estado para enfrent ar las helada s	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	Si
¿Cuál es son las entida des del Estado presen tes durant e las	MINS A	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  PRON AA	MINS A  (mayor participaci ón)	MINS A  PRONAA  MINAG  GOB REG.  MVCS	MINS A  MIMDES  CARITAS	MINS A  MINAG  (coordinan)	Coordinación solo con Gov. Reg.

heladas?															
¿Cuáles es el período de acción del Estado?	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	A partir de Junio	Mayo – Junio - Set	Junio - Set	Mayo – Junio - Set	Mayo – Junio - Set	Todo el año (es un proyecto)
Limitaciones a la implementación del Estado	La población no asiste a las charlas si no hay ayuda social	<p>La población por la lejanía y el trabajo no va a las charlas.</p> <p>Solo asiste a las charlas y luego no practica en el hogar.</p> <p>Hay desconocimiento de la población para el cuidado el protección de los niños y ancianos.</p> <p>No hay capacitación técnica.</p> <p>Vienen entregan los abrigos, toman fotos, se los llevan a otros pueblos y se queda en los almacenes del Gobierno Regional, agregan que el tipo ropa no es apropiado para el frío y no es acorde al cuerpo de los niños (<i>esta situación fue señalada por los pobladores 9) y 10) – Anónimos</i>)</p>										No hay supervisión a la ejecución del Gobierno Regional de Puno.	No hay coordinación con el Estado, por ejemplo con la Posta de Salud, la Iglesia va por su cuenta a pesar que se solicita apoyo.	La coordinación con el Estado se da de forma limitada en lo que respecta a ejecución de programas y acciones	Poca coordinación con el Gobierno Local y Nacional.
Costos y pérdidas	Muerte de niños menores de 05 años	<p>Pastos, ganados, muerte de niños y ancianos</p> <p>Los cobertizos no tienen mantenimiento</p>										Pastos ganados, enfermedades de niños, ancianos, cultivos	Pastos ganados, enfermedades de niños, ancianos, cultivos	Pastos ganados, enfermedades de niños, ancianos, cultivos	Se trabaja para disminuir la muerte de ganados con el mejoramiento genético
Beneficios	Entrega de vacunas, capacitación	<p>Entrega de vacunas, charlas a la población vulnerable (ancianos, niños)</p> <p>Construcción de cobertizos.</p> <p>Entrega de semillas</p> <p>Entrega de kits de abrigo</p> <p>Entrega de kits de veterinaria</p>										Las cosas se dan igual en las mismas condiciones	Si hay apoyo pero en muy poco tiempo eso el beneficio no es muy importante. Participación de MINAG, GOB REG.	Reciben apoyo de Cáritas a través de las donaciones, buena imagen de la Iglesia para la entrega de donativos	Se da ayuda más productiva a la población, no solo asistencial, los ganaderos están en mejor condición de enfrentar las heladas.

<p>Sugerencias y recomendaciones</p>	<p>Capacitación a técnicos, porque se van los profesionales a las ciudades capitales y los técnicos no tienen conocimiento</p>	<p>Entrega de vacunas con mayor tiempo de anticipación.</p> <p>Reforzamiento de las casas contra el frío.</p> <p>Reforzamiento de pastos.</p> <p>Más construcción de cobertizos.</p> <p>Consideración de Nicasio en PENSIÓN 65 como Lampa</p> <p>Más apoyo a las comunidades alejadas y que sufren con más fuerza los efectos de las heladas como VILA VILA.</p> <p>El Estado vaya a los pueblos a preguntar, que pida información</p>	<p>Mayor tiempo la acción del Estado, más capacitación técnica en herramientas, maquinarias, y entrega equitativa con respecto a los otros pueblos</p>	<p>Poder coordinar con la Posta de Salud y así beneficiar a mayor cantidad de población, para poder ir a los lugares más alejados y poder elegir bien a qué pueblo ayudarán por los pocos recursos no se puede ayudar a todos</p>	<p>Mayor coordinación con el Estado</p>	<p>Mayor coordinación con el Gobierno Central y local.</p>
--------------------------------------	--	--	--	---	---	--