

El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

Lunes 1 de marzo de 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

DECRETO SUPREMO N° 038-2021-PCM

POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES AL 2050

NORMAS LEGALES

SEPARATA ESPECIAL

DECRETO SUPREMO Nº 038-2021-PCM

**DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL
DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES AL 2050****EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA****CONSIDERANDO:**

Que, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 44 de la Constitución Política del Perú, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; siendo deberes primordiales de este último, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;

Que, la Política de Estado del Acuerdo Nacional Nº 32 "Gestión del Riesgo de Desastres", está orientada a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción;

Que, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno;

Que, el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), define a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente;

Que, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 10 de la citada Ley, es atribución de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Que, mediante Decreto Supremo Nº 111-2012-PCM, que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, se aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento;

Que, a través del Decreto Supremo Nº 034-2014-PCM se aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD 2014-2021), el mismo que, conforme a lo señalado en el numeral 37.1 del artículo 37 del Reglamento de la Ley Nº 29664, aprobado por Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM, tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;

Que, mediante el artículo 2 de la Ley Nº 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), se encarga al Poder Ejecutivo la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;

Que, con Decreto Supremo Nº 029-2018-PCM, se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, en cuyo numeral 10.2 del artículo 10 se establece que las políticas nacionales, previa opinión técnica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros y el refrendo de el/la titular del sector o sectores competentes;

Que, el numeral 6 de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del citado Reglamento, establece que las políticas nacionales vigentes se adecúan a sus disposiciones y para dicho fin, cada Ministerio aprueba mediante resolución de su titular la lista sectorial de políticas nacionales bajo su rectoría o conducción;

Que, a través de la Resolución Ministerial Nº 248-2019-PCM se aprueba la lista sectorial de las Políticas Nacionales bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros en la que se incluye a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;

Que, en el marco de lo dispuesto en el literal e) del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo Nº 022-2017-PCM, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, por encargo del Presidente del Consejo de Ministros, ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;

Que, mediante Informe Nº D000049-2020-PCM-UF-OTGRD-BAS, el Viceministerio de Gobernanza Territorial propone y sustenta la necesidad de aprobar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050;

Que, a través del Informe Técnico Nº D000002-2020-DNCPN, remitido con Oficio Nº D000040-2020-CEPLAN-DE de fecha 23 de junio de 2020, y el Informe Técnico Nº D000013-2020-CEPLAN-DNCPN, remitido con Oficio Nº D000554-2020-CEPLAN-DNCP de fecha 29 de diciembre de 2020, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) emite opinión técnica señalando que la propuesta de Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cumple con lo dispuesto en el Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo Nº 029-

2018-PCM y en la Guía de Políticas Nacionales, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD;

Que, con Decreto Supremo N° 168-2020-PCM, Decreto Supremo que modifica el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se modifica el numeral 10.4 del artículo 10 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, disponiendo que el decreto supremo aprobatorio y el resumen ejecutivo de la política nacional, es publicado en el Diario Oficial El Peruano conforme a las disposiciones que establezca el CEPLAN; asimismo, se modifica el Anexo 1 de la misma norma, a fin de incorporar al contenido de una Política Nacional, secciones referidas a indicador del servicio, actividades para proveer el servicio y resumen ejecutivo;

Que, mediante Decreto Supremo N° 176-2020-PCM se incorpora la Tercera Disposición Complementaria Transitoria al Decreto Supremo N° 168-2020-PCM, estableciendo que la aprobación de las propuestas de políticas nacionales que, a la entrada en vigencia del citado Decreto Supremo, cuenten con la opinión técnica del CEPLAN, según lo dispuesto en el numeral 10.2 del artículo 10 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se rige por las normas vigentes al momento de su formulación;

Que, en ese sentido, resulta necesario aprobar, bajo los alcances de la normatividad vigente al momento de su formulación, la actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, para abordar las causas y los efectos de la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, en concordancia con los compromisos internacionales del Estado Peruano en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, las Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y la Visión del Perú al 2050;

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; la Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y modificatorias; el Decreto Supremo N° 176-2020-PCM, Decreto Supremo que incorpora una Disposición Complementaria Transitoria al Decreto Supremo N° 168-2020-PCM; y, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

Apruébase la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, de carácter multisectorial, la misma que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 es de aplicación inmediata por todas las entidades de la administración pública señaladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en el marco de sus competencias. También es de obligatorio cumplimiento para el sector privado y la sociedad civil, en cuanto les sea aplicable.

Artículo 3.- Conducción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 constituye una política nacional multisectorial, cuya conducción está a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

Artículo 4.- Seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, lidera el seguimiento y la evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, con la participación del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECIL).

Artículo 5.- Implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

Las entidades de la administración pública responsables de los objetivos prioritarios, lineamientos y proveedores de los servicios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, están a cargo de la implementación y ejecución de la misma, en el marco de sus funciones y competencias, considerando los diferentes planes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Para tal efecto, dichas entidades coordinan con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la implementación de los servicios identificados y otras acciones a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

Artículo 6.- Financiamiento

La implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, conforme a la normatividad vigente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 7.- Publicación

El presente Decreto Supremo y su Anexo se publican en la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), y en los portales institucionales de los ministerios cuyos titulares lo refrendan, el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 8.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas, la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y

Derechos Humanos, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, la Ministra de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de la Producción, la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministro del Ambiente, el Ministro de Cultura y la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Actualización y adecuación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, actualizará y adecuará el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aprobado con Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, a los contenidos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles contados desde el día siguiente de la vigencia del presente Decreto Supremo.

Para tal efecto contará con la participación del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y demás entidades involucradas en el marco de sus competencias.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Derogación del Decreto Supremo N° 111-2012-PCM

Derógase el Decreto Supremo N° 111-2012-PCM que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de febrero del año dos mil veintiuno.

FRANCISCO RAFAEL SAGASTI HOCHHAUSLER
Presidente de la República

VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

GABRIEL QUIJANDRÍA ACOSTA
Ministro del Ambiente

CLAUDIA CORNEJO MOHME
Ministra de Comercio Exterior y Turismo

ALEJANDRO NEYRA SÁNCHEZ
Ministro de Cultura

NURIA ESPARCH FERNÁNDEZ
Ministra de Defensa

FEDERICO TENORIO CALDERÓN
Ministro de Desarrollo Agrario y Riego

SILVANA VARGAS WINSTANLEY
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

WALDO MENDOZA BELLIDO
Ministro de Economía y Finanzas

RICARDO DAVID CUENCA PAREJA
Ministro de Educación

JAIME GÁLVEZ DELGADO
Ministro de Energía y Minas

JOSÉ MANUEL ANTONIO ELICE NAVARRO
Ministro del Interior

EDUARDO VEGA LUNA
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

SILVIA LOLI ESPINOZA
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

JOSÉ LUIS CHICOMA LÚCAR
Ministro de la Producción

ALLAN WAGNER TIZÓN
Ministro de Relaciones Exteriores

ÓSCAR UGARTE UBILLUZ
Ministro de Salud

JAVIER EDUARDO PALACIOS GALLEGOS
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

EDUARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ
Ministro de Transportes y Comunicaciones

SOLANGEL FERNÁNDEZ HUANQUI
Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento

POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES AL 2050

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

1. ANTECEDENTES

1.1 Base legal

- 1.1.1 Normas nacionales
- 1.1.2 Instrumentos internacionales

1.2 Metodología

1.3 Diagnóstico

- 1.3.1 Enunciado del problema público
- 1.3.2 Modelo del problema público.
- 1.3.3 Conceptos claves
- 1.3.4 Situación actual del problema público
- 1.3.5 Situación futura deseada
- 1.3.6 Alternativas de solución seleccionadas

1.4 Políticas relacionadas

- 1.4.1 Alineación vertical
- 1.4.2 Alineación horizontal

2. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

3. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 4.1 Seguimiento
- 4.2 Evaluación

5. ACRÓNIMOS

6. ANEXOS

ANEXO 01: ANÁLISIS DE TENDENCIAS Y ESCENARIOS CONTEXTUALES

ANEXO 02: EVALUACIÓN DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES POR TENDENCIAS Y ESCENARIOS CONTEXTUALES

ANEXO 03: ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN IDENTIFICADAS

ANEXO 04: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

ANEXO 05: POLÍTICAS RELACIONADAS

ANEXO 06: FICHAS TÉCNICAS DE INDICADORES

ANEXO 07: PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDAR

ANEXO 08. MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:

ANEXO 09: BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

El Perú es un país con gran diversidad climática, contando con 28 de los 32 climas en el mundo, ello aunado a su geomorfología, su ubicación en el borde sur oriental del Océano Pacífico, y a ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, da como resultado no solo un país con gran riqueza y diversidad étnica y cultural, sino también con un alto nivel de vulnerabilidad y una gran variedad de potenciales peligros que han llevado a su población a convivir a lo largo de su historia con múltiples escenarios de riesgo.

Las pérdidas sufridas en el país en las últimas dos décadas a consecuencia de emergencias y desastres ocurridos muestran cifras de alrededor de los 4 mil millones 196 mil dólares, en pérdidas económicas¹. Los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, según la consultoría Macroconsult superaron los US\$ 3 100 millones, lo que equivale al 1,6% del PIB². En el período del 2003 al 2017, las emergencias y desastres dejaron un saldo de 2 mil 682 personas fallecidas, alrededor de 9 mil 131 lesionadas y 369 desaparecidas.

Asimismo, se suman las pérdidas de los medios de vida de la población, tanto físicos, como financieros, naturales y sociales, generando un gran impacto en el desarrollo del país, que resultan en la falta de sostenibilidad de las metas de desarrollo país ya alcanzadas. Los índices de desarrollo tales como la tasa de pobreza monetaria y el índice de desarrollo humano (IDH) se ven afectados como consecuencia de las emergencias y desastres que lamentablemente van en aumento. Por otro lado, la aún débil capacidad del Estado para gestionar los procesos de rehabilitación y reconstrucción ante desastres y emergencias, dentro de los tiempos esperados, trae consigo la generación de nuevos escenarios de riesgo, el incremento del impacto ante posibles desastres y por tanto el incremento de la vulnerabilidad³. En ese sentido, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 propone abordar como problema público la “alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio”, y para tal efecto, se han identificado las siguientes causas:

- a) La ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo es generada por la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna, el incremento acelerado de la población urbana y la ausencia de una adecuada planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres para la gestión del territorio.
- b) La débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones es generada por una deficiente gestión del conocimiento y de la información en materia de gestión del riesgo de desastres, expresada en la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información y a la existencia y generación de estudios e investigaciones puntuales, dispersas y desarticuladas.
- c) La débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres es generada por la falta de planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres, de largo plazo y debidamente articuladas, aunada a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil, a la deficiente aplicación de marcos normativos vigentes y la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo un enfoque sistémico.
- d) La debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas es generada por la deficiente inclusión del análisis de riesgo y medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, el débil marco normativo y el débil conocimiento del costo beneficio de incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones.
- e) La falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación es generada por el débil desarrollo de capacidades en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local, la existencia de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticuladas e inconclusas sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, la deficiente articulación entre sector público y sector privado para la recuperación post desastres y las deficiencias para dar una respuesta oportuna y para la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible.

El Perú ha logrado importantes avances en gestión del riesgo de desastres a partir del año 2010, con la inclusión de la Política de Estado 32 “Gestión del Riesgo de Desastres”, la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, la aprobación de la Política Nacional y la implementación gradual del PLANAGERD 2014-2021, entre otros.

Viene además asumiendo nuevos compromisos y retos requiriendo contar con una gestión del riesgo de desastres fortalecida que reoriente las acciones y decisiones políticas desde una perspectiva integral de la reducción del riesgo de desastres, y que cuente con una adecuada articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, la actividad privada y la sociedad civil en su conjunto; como uno de los componentes indispensables para lograr el desarrollo sostenible del país en un mediano y largo plazo, con miras a poder atender las demandas de los siguientes 30 años.

La Ley N° 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres define a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar los efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente. Se establece sobre la base de tres componentes: Gestión prospectiva, correctiva y reactiva, así como siete procesos: Estimación, Prevención y Reducción del riesgo, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción.

¹ Emergency Events Database (EM-DAT) del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

² La Consultoría Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2014. Según el informe, el cálculo se estableció en función a los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

³ Según un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Lima (CCL), se estimó que 721 mil 649 personas ocupadas que viven en las regiones que fueron afectadas por El Niño Costero 2017 podrían ingresar a la condición de pobreza, debido a que esta población tiene la condición de “vulnerable” y vivirán con un ingreso diario de entre US\$ 4 y US\$ 10.

En cumplimiento de esta Ley, mediante Decreto Supremo N° 111-2012-PCM se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la misma que, considerando las normas vigentes que regulan las políticas nacionales, se ha actualizado con el objeto de reorientar su estrategia con un horizonte al 2050, tomando en cuenta el marco legal vigente, su concordancia con compromisos y acuerdos internacionales como son el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MSRRD) 2015 - 2030, en cada una de sus prioridades, así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En esa línea, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, establece 6 objetivos prioritarios que contribuyen a alcanzar la situación futura deseada: *Al 2050 la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, se verá reducida, lo cual se reflejará, a través de la reducción del 20 % de pérdidas económicas directas atribuidas a emergencias y desastres en relación con el producto interno bruto; asimismo se espera reducir al 13% el porcentaje de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición a peligros; al 11.9% de la infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro; que el 100% de la población sea atendida ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como los servicios públicos básicos por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5.* Los objetivos prioritarios son los siguientes:

- Objetivo prioritario 1 (OP1): Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.
- Objetivo prioritario 2 (OP2): Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.
- Objetivo prioritario 3 (OP3): Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio.
- Objetivo prioritario 4 (OP4): Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada.
- Objetivo prioritario 5 (OP5): Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.
- Objetivo prioritario 6 (OP6): Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.

Cabe resaltar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 se ha construido en alineación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la Visión del Perú al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional el 29 de abril de 2019⁴, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), y sus lineamientos se encuentran articulados con los lineamientos de las políticas nacionales vigentes.

RESUMEN EJECUTIVO

I. Presentación

El Perú es un país con gran diversidad climática, contando con 28 de los 32 climas en el mundo, ello aunado a su geomorfología, su ubicación en el borde sur oriental del Océano Pacífico, y a ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, da como resultado no solo un país con gran riqueza y diversidad étnica y cultural, sino también con un alto nivel de vulnerabilidad y una gran variedad de potenciales peligros que han llevado a su población a convivir a lo largo de su historia con múltiples escenarios de riesgo.

Las pérdidas sufridas en el país en las últimas dos décadas a consecuencia de emergencias y desastres ocurridos muestran cifras de alrededor de los 4 mil millones 196 mil dólares, en pérdidas económicas⁵. Los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, según la consultoría Macroconsult superaron los US\$ 3 100 millones, lo que equivale al 1,6% del PIB⁶. En el período del 2003 al 2017, las emergencias y desastres dejaron un saldo de 2 mil 682 personas fallecidas, alrededor de 9 mil 131 lesionadas y 369 desaparecidas.

Asimismo, se suman las pérdidas de los medios de vida de la población, tanto físicos, como financieros, naturales y sociales, generando un gran impacto en el desarrollo del país, que resultan en la falta de sostenibilidad de las metas de desarrollo país ya alcanzadas. Los índices de desarrollo tales como la tasa de pobreza monetaria y el índice de desarrollo humano (IDH) se ven afectados como consecuencia de las emergencias y desastres que lamentablemente van en aumento. Por otro lado, la aún débil capacidad del Estado para gestionar los procesos de rehabilitación y reconstrucción ante desastres y emergencias, dentro de los tiempos esperados, trae consigo la generación de nuevos escenarios de riesgo, el incremento del impacto ante posibles desastres y por tanto el incremento de la vulnerabilidad⁷. En ese sentido, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 propone abordar como problema público la “alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio”.

II. Base legal

La Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres, actualizada al 2050, se sustenta tanto en normas nacionales vigentes como en compromisos internacionales que el Perú ha suscrito.

⁴ Visión del Perú al 2050.- Item 3 Gestión Sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático: “(...) La población asegura sus medios de vida, desarrolla capacidad de resiliencia y reduce su vulnerabilidad frente al riesgo de desastres, gracias a una cultura de prevención y acciones conjuntas entre el Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil que conforman un sistema nacional integrado para la gestión del riesgo de desastres.”

⁵ Emergency Events Database (EM-DAT) del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

⁶ La Consultora Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2014. Según el informe, el cálculo se estableció en función a los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

⁷ Según un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Lima (CCL), se estimó que 721 mil 649 personas ocupadas que viven en las regiones que fueron afectadas por El Niño Costero 2017 podrían ingresar a la condición de pobreza, debido a que esta población tiene la condición de “vulnerable” y vivirían con un ingreso diario de entre US\$ 4 y US\$ 10.

Normas nacionales

La Constitución Política del Perú señala, en sus artículos 1 y 2, que la defensa de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. Asimismo, el artículo 44 dispone que son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

La Trigésima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional⁸, está orientada en el País a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción; esta política será implementada por todos los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

Mediante Ley N° 29664, se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y la preparación y atención ante situaciones de desastres mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, define la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como “el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente” y establece sus lineamientos. Asimismo, en el artículo 6 se señalan sus componentes y procesos correspondientes.

El artículo 10 de la mencionada Ley 29664 señala que la Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tiene entre sus atribuciones, el proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En cumplimiento de la Ley N° 29664, con el artículo 1 del Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, publicado el 02 de noviembre de 2012, se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como Política Nacional de obligatorio cumplimiento.

A su vez el artículo 2 del mencionado Decreto Supremo N° 111-2012-PCM incorporó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como una de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, aprobadas con el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM; las mismas que fueron derogadas con el Decreto Supremo N° 032-2018-PCM.

Por otro lado, el artículo 19 de la Ley N° 29664 considera como el primer instrumento del SINAGERD a ser establecido, al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual fue aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM para el periodo 2014-2021. Asimismo, el numeral 37.1 del artículo 37 del Reglamento de la Ley N° 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, señala que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones, de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Asimismo, mediante la Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 05 de junio 2018, se encarga al Poder Ejecutivo la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Conforme al numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se señala que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; asimismo, dispone que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas; y se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros.

Mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, con la finalidad de desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos; cuyo numeral 10.2 del artículo 10 establece que las políticas nacionales, previa opinión técnica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y el refrendo del Ministro titular del sector o sectores competentes.

Bajo dicho marco normativo, y tomando en consideración el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, “...Las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus procesos de planeamiento.”

⁸ El artículo 6 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo 029-2018-PCM, señala en su artículo 6, que “las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.”

A su vez, conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de la citada Ley, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, está conformado, entre otros, por las entidades públicas, cuyas funciones se encuentran previstas en el artículo 16 de la misma norma⁹. En atención a ello, el decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, ha sido refrendado por todos los sectores.

En lo que corresponde a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, como política nacional multisectorial, su implementación se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyos actores, principalmente las entidades públicas de los tres niveles de gobierno intervienen en el desarrollo de los objetivos, lineamientos y respectivos servicios, teniendo en consideración sus respectivas competencias. Desde la Presidencia del Consejo de Ministros se ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, de conformidad con lo señalado en el literal e) del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones aprobado con Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

Marco internacional

• Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres fue aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo del 2015 en Sendai, Miyagi (Japón). En ella, el Estado reiteró su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como integrar la reducción del riesgo de desastres con el aumento de resiliencia en las políticas, planes, programas y presupuestos a todo nivel. Para lo cual se establecen cuatro prioridades de acción:

- Comprender el riesgo de desastres.
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
- Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
- Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y la reconstrucción.

• Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en el año 2012, con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo. En julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General del mes de septiembre de 2015, donde se fijó las pautas para la futura negociación y aprobación de los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030.

En el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acuerdo marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los próximos 15 años.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros. Responder a la amenaza del cambio climático repercute en la forma en que se gestiona nuestros recursos naturales. Lograr la igualdad de género o mejorar la salud ayuda a erradicar la pobreza; y fomentar la paz y sociedades inclusivas reducirá las desigualdades y contribuirá a que prosperen las economías.

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible coincidió con otro acuerdo histórico celebrado en el año 2015, el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21), así como con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Los ODS de la Agenda 2030 en su totalidad están relacionados con el Marco de Sendai, pero tres de ellos mantienen una relación directa, siendo los siguientes:

ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Este objetivo propone poner fin a la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema al año 2030. La población en situación de pobreza es la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres, dada las condiciones precarias de sus viviendas y el lugar donde están asentadas (riberas del río, laderas de los cerros, en alturas y fuertes pendientes, entre otros). La meta 1.5 señala: al año 2030 fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Se trata de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. La meta 11.5, señala que al año 2030 se busca reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectados por ellos y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Incluye además la meta 11.b indicando “al 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten e implementen políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los

⁹ El numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley 29664, señala que “Los ministros son las máximas autoridades responsables de la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.”

recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastres a todos los niveles.

ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Este objetivo promueve mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados, centrándose en particular en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. La meta 13.1 de este objetivo busca fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

• **Estrategia Andina de Gestión Del Riesgo De Desastres**

Desde julio del año 2002, con la Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, el Estado asume el objetivo y competencia de contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la Subregión Andina.

La Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastre, norma supranacional, actualizada y alineada a los contenidos del Marco de Sendai en el año 2017; ha sido aprobada en la Cuadragésima Reunión del Consejo Andino con la Decisión 819.

Objetivo: Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países; del intercambio de experiencias, la creación de redes y del mejoramiento de la cooperación mutua en gestión del riesgo de desastres

Ejes Temáticos:

- a. Priorizar el proceso de conocimiento del riesgo de desastres en todos los sectores de nivel nacional y subregional andino.
- b. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional y subregional.
- c. Fortalecer la inversión pública y privada orientada a la reducción del riesgo y manejar los desastres de la región andina mediante la aplicación de medidas estructurales y no estructurales.
- d. Incremento en las medidas de preparación ante desastres en todos los niveles, con el fin de contar con una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en el ámbito de la rehabilitación y la reconstrucción.

• **Instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos**

La implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en nuestro país, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, asimismo debe desarrollarse considerando los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política del Perú, así como en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado Peruano, que forman parte del bloque de convencionalidad y del cual se generan obligaciones en dicha materia. Así tenemos principalmente:

a. La Convención Americana sobre Derechos Humanos: también nominado como el Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978. Constituye un marco para la promoción y protección de los derechos humanos y provee un recurso a los habitantes de América que han sufrido violación de sus derechos humanos por parte del Estado.

b. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Tratado multilateral general que reconoce derechos civiles y políticos, estableciendo mecanismos para su protección y garantía.

c. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 03 de enero de 1976. Tratado multilateral general, que compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación, a un adecuado nivel de vida individual y familiar, entre otros.

d. La Convención sobre los Derechos del Niño: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificado por el Estado peruano el 03 de agosto de 1990 mediante la Resolución Legislativa N° 25278. Es la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, de carácter obligatorio para los Estados firmantes, para asegurar su protección y asistencia y, accedan a servicios que permitan su desarrollo integral, con su participación.

Problema público abordado por la política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050

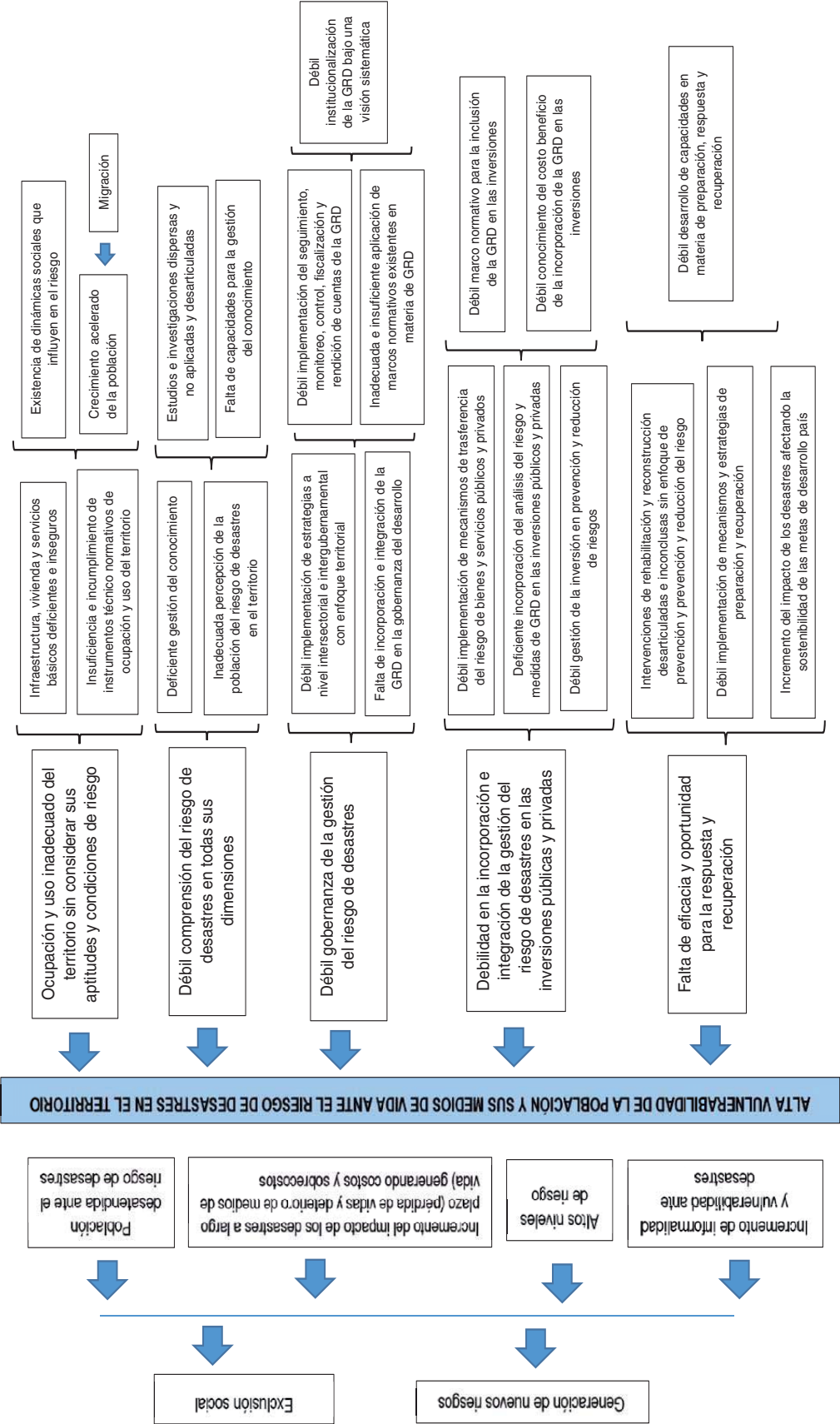
1. El modelo del problema público de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea que la *“alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio”* es resultado de la identificación de cinco causas directas:
 - a. **Causa Directa 1: Ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo.** Resultado de la insuficiencia y bajo cumplimiento de instrumentos técnicos y normativos orientados a asegurar una adecuada planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres en la gestión del territorio que tiene entre sus componentes al medio natural reflejado en los ecosistemas, y al elevado porcentaje de infraestructura, vivienda y servicios básicos deficientes e inseguros. Ello como producto de la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna e incremento acelerado de la población urbana.

- b. **Causa Directa 2: Débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones.** Resultado de una deficiente gestión de la información en materia de gestión del riesgo de desastres, expresada en la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información y a la existencia y generación de estudios e investigaciones puntuales, dispersos y desarticulados. A ello se suma la deficiente gestión del conocimiento, agravada por la falta de capacidades, y la inadecuada percepción de la gestión del riesgo de desastres existente en la población.
 - c. **Causa Directa 3: Débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres.** Resultado de la débil planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres a nivel intersectorial e intergubernamental, con enfoque territorial, de largo plazo, y debidamente articuladas; aunado a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil. También, producto de la falta de incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en la gobernanza del desarrollo, la inadecuada e insuficiente aplicación de marcos normativos vigentes, la débil implementación del seguimiento, control, fiscalización y rendición de cuentas y la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo una visión sistémica.
 - d. **Causa Directa 4: Debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas.** Resultado de la deficiente inclusión del análisis de riesgo y medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, el débil marco normativo en cuanto a ello y el débil conocimiento del costo beneficio de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones. A lo cual se suma una débil gestión de la inversión en prevención y reducción de riesgos y en la implementación de mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos y privados.
 - e. **Causa Directa 5: Falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación.** Resultado del débil desarrollo de capacidades y de implementación de mecanismos y estrategias en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local; la existencia de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, la deficiente articulación entre sector público y sector privado para la recuperación post desastres y las deficiencias para dar una respuesta oportuna cuando ocurren emergencias y desastres y para la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible. Lo que se agrava ante el incremento del impacto de los desastres, afectando la sostenibilidad de las metas de desarrollo país.
2. Asimismo, los efectos que derivan del análisis de las causas directas asociadas al problema público identificadas son los siguientes:
- a. El incremento de informalidad y la vulnerabilidad ante desastres impide que las personas y los hogares accedan a las oportunidades que se presentan en distintos ámbitos, y que enfrenten los riesgos que deterioran su nivel de bienestar¹⁰, siendo recurrentemente afectadas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.
 - b. Los altos niveles de riesgo existentes en el país se han visto incrementados en frecuencia e intensidad durante los últimos 30 años, principalmente por la creciente vulnerabilidad de la población y la alta propensión de verse afectadas por emergencias y desastres.
 - c. El incremento del impacto de los desastres a largo plazo, (economía familiar y local, pérdida de vida y deterioro de medios de vida), que se traduce en pérdidas de vida y deterioro de medios de vida, generan costos y sobrecostos que afectan la economía no solo nacional sino la economía familiar y local, viendo afectados los ingresos familiares y las actividades productivas, postergándose los compromisos sociales orientados a la reducción de las desigualdades y cierre de brechas.
 - d. Población desatendida ante el riesgo de desastres que, al no ser intervenidos, modificados, controlados, corregidos o prevenidos se materializan en emergencias y desastres, ocasionando daños y efectos que afectan a la población incrementando sus necesidades y demanda respecto a bienes y servicios, asistencia humanitaria y a su recuperación física, social y económica.
 - e. Todos los cuatro (04) aspectos señalados anteriormente, conducen inevitablemente a la generación de nuevos riesgos, a la existencia de poblaciones cada vez más vulnerables, a medios de vida menos resilientes y, por ende, a la exclusión social de estos sectores de población en situación de pobreza y con deficientes condiciones y calidad de vida.

Para la estructuración del problema público se ha seleccionado el árbol de problemas como herramienta metodológica, dado que permite abordar las distintas dimensiones del problema público, describiendo las relaciones que existen entre sus causas y efectos.

¹⁰ Katzman, 2000.

Árbol de Problemas:



III. Situación actual del problema público

La geomorfología y ubicación del país, así como su gran diversidad climática, hacen del Perú y de su población altamente vulnerable, un país expuesto a una gran variedad de potenciales peligros que se reportan a lo largo de todo el territorio y que se presentan en un entorno marcado por una serie de factores endógenos, particularidades del territorio y la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la información brindada por el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación- SINPAD del Instituto Nacional de Defensa Civil- INDECI, solo entre el período comprendido entre el 2003 y el 2017 se han presentado en el país, un aproximado de 69 mil 419 emergencias y desastres. Estas emergencias, que suelen ser recurrentes, se presentan con diversos valores de magnitud, intensidad y amplio ámbito de efectos e impacto a lo largo de todo el territorio nacional, habiendo generado un total de 1 millón 935 mil 448 damnificados y 16 millones 404 mil 234 afectados¹¹.

Entre los departamentos con mayor ocurrencia de emergencias y desastres durante dicho período se encuentran: Piura, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Huánuco, San Martín y Loreto, los que en su conjunto concentran el 62.23% del total de emergencias y desastres ocurridos y el 68.95% del total de personas damnificadas y afectadas.

Los departamentos señalados como aquellos con mayor número de damnificados y afectados coinciden en mostrar factores socioeconómicos que los hacen más vulnerables, como son: mayores índices de pobreza o extrema pobreza y necesidades básicas insatisfechas, e índices bajos de desarrollo humano, competitividad y progreso social regional.

Si bien la ocurrencia de los peligros a los que se encuentran expuestos los departamentos arriba señalados, aunada a los factores socioeconómicos y de desarrollo descritos que los convierte en territorios altamente vulnerables, se debe tener en cuenta que existen otro segundo grupo de departamentos que si bien cuentan con índices socioeconómicos mejores y con una ocurrencia de emergencias menor, se encuentran en una alta condición de vulnerabilidad asociada al potencial peligro al que su población se encuentra expuesta y a la magnitud del impacto que una emergencia o desastre podría generar. Peligros como sismos y tsunamis, inundaciones, movimientos en masa, heladas y friajes tienen una envergadura nacional atendiendo a la cantidad de distritos y a la cuantificación de población potencial que se encuentra expuesta a ellos.

Otro aspecto importante a mencionar es la composición de la matriz energética del país, la cual en gran porcentaje es dependiente de los recursos energéticos a base de Hidrocarburos, tales como el petróleo crudo, Gas Natural y los productos terminados que se obtienen de los mismos. Cabe precisar, que a la fecha no se cuenta con capacidad instalada de producción de energía que sustituya los mencionados Combustibles con otras fuentes que aseguren el abastecimiento y acceso a tal cantidad de energía.

Asimismo, muchas de las instalaciones de hidrocarburos que forman parte importante del suministro de energía en la matriz energética se encuentran como elementos expuestos ante eventualidades que generan un alto riesgo de desabastecimiento al acceso a la energía. Al respecto, uno de los casos más importantes a señalar, son los incidentes asociados a fenómenos naturales (deslizamiento de tierras, entre otros) que afectan continuamente al único sistema de transporte de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural que cuenta el país, el cual podría producir racionamiento del suministro de la energía eléctrica y desabastecimiento de Combustibles como el Gas Licuado de Petróleo. Ello sumado al riesgo de las temporadas de venida y sequía que afectan a las operaciones de las centrales hidroeléctricas, podrían generar un mayor perjuicio a nivel nacional.

Departamentos como Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Arequipa y Tacna, concentran los peligros con mayor cantidad de distritos y población expuesta. La siguiente Tabla muestra la población potencial expuesta atendiendo al departamento en el que se encuentran y al tipo de potencial peligro:

¹¹ INDECI, Compendio Estadístico, 2018.

POTENCIAL POBLACIÓN EXPUESTA A DIFERENTES PELIGROS

03.1. DETALLES DE LA POBLACION POTENCIAL EXPUESTA A LOS DIFERENTES PELIGROS GENERADOS POR FENOMENOS DE ORIGEN NATURAL												
Ubigeo	Departamento	GEODINAMICA INTERNA			GEODINAMICA EXTERNA			HIDROMETEOROLOGICOS / OCEANOGRAFICOS				INDUCIDO POR ACCIÓN HUMANA
		SISMO POR SUBDUCCIÓN	SISMO POR DEF. CORTICAL	TSUNAMI	VOLCANES	MOVIMIENTOS EN MASA	PELIGRO DE ORIGEN GLACIAR	INUNDACIONES	HELADAS	FRIAJE	SEQUIAS	INCENDIOS FORESTALES
01	AMAZONAS		280,724			290,333		219,160	251,092	127,933	422,629	80,217
02	ANCASH	1,083,519	298,478	213,098		321,325	271368	736,583	585,192		611,723	503,284
03	APURIMAC	623	263,726			275,258	201256	116,400	405,759		458,830	390,895
04	AREQUIPA	1,344,632	1,000,308	74,748	1,229,318	1,276,795	149288	1,288,885	1,156,070		89,906	433,643
05	AYACUCHO	72,824	302,005		12,980	195,995	346955	342,532	553,012	63,157	671,258	205,228
06	CAJAMARCA	47,562	341,647			651,938		580,124	1,241,232	88,676	1,507,185	1,001,465
08	CUSCO		1,052,658		115,664	886,854	1012895	691,844	1,056,620	148,442	1,234,565	1,044,565
09	HUANCAVELICA	134,346	193,424			209,194	185303	72,820	347,334	305	491,940	222,579
10	HUANUCO	495,489	200,055			308,930	64722	289,641	530,857	189,964	860,537	259,191
11	ICA	850,764	499,491	98,965		272,436		795,752	56,635		331	253,206
12	JUNIN	872,543	811,259			231,607	112714	1,037,668	889,454	356,569	1,292,366	201,562
13	LA LIBERTAD	1,681,942	114,275	174,415		578,572	35767	1,412,365	423,362		285,656	615,727
14	LAMBAYEQUE	519		90,271		31,887		1,162,009	32,304		106,044	301,184
15	LIMA	10,471,812	680,097	2,456,463		4,494,093	45567	9,792,145	430,521		134,400	484,627
16	LORETO		103,818			37,976		882,482		883,509	1,024,732	3,730
17	MADRE DE DIOS		112,044			9,760		140,895		141,070		926
18	MOQUEGUA	170,230	151,388	70,928	25,658	103,516		50,259	100,210		28,424	22,500
19	PASCO	167,544	140,469			137,036	153098	158,275	165,975	88,090	275,489	78,581
20	PIURA	1,749,893	328,121	229,883		331,596		1,627,165	238,466		1,058,741	681,009
21	PUNO	11	448,143		14,074	565,619	140214	962,586	1,132,335	30,712	1,402,031	479,468
22	SAN MARTIN		593,341		17,930	235,911		692,672	11,992	800,182	840,790	8,829
23	TACNA	328,310	322,241	2,320		58,881		314,194	22,040		18,818	13,967
24	TUMBES	224,638	36,297	36,863		52,351		216,178			237,685	49,790
25	UCAYALI		271,494			28,317		491,863		496,459	80,628	1,595
TOTALES		19,707,201	8,545,503	3,447,954	1,415,624	11,586,180	2719147	24,074,498	9,630,862	3,415,068	13,134,708	7,337,768

FUENTE: CENEPRED
Cálculo de población basado en el total de población censada de los Censos Nacionales 2017: XI de Población, VII de Vivienda (INEI, 2017) a nivel de centros poblados
Áreas de exposición a los diferentes tipos de peligros definidas entre el CENEPRED y las Entidades Técnico – Científicas, en el marco de sus competencias.

La población potencial que se vería expuesta ante la ocurrencia de un sismo ascendería a 19 millones 701 mil 201 de los cuales el 75.67% correspondería a los departamentos del segundo grupo mencionado. Solo en el caso de Lima, a pesar de contar con índices socioeconómicos y de desarrollo mucho más elevados, ascendería a un aproximado de 10 millones 471 mil 812 es decir el 53.15%. Tratándose de tsunamis, la población potencial expuesta sería de 3 millones 447 mil 954, de los cuales el 71,24% se encontraría ubicada en Lima.

La Libertad, Lambayeque e incluso en el caso de Tumbes presentan una gran cantidad de población potencial expuesta a inundaciones que suman en su conjunto 2 millones 790 mil 552 y dos y representa el 11.59% del total.

Se debe tener en cuenta cómo está conformada la población expuesta con el objeto de poder medir su condición de vulnerabilidad, así como su nivel de resiliencia. Como muestra, las condiciones socioeconómicas y de desarrollos descritos, colocan a las mujeres en situación de alta vulnerabilidad al tener menor acceso a ingresos económicos y medios de vida más frágiles¹²; a su vez, ante la ocurrencia de emergencias y desastres, tendrán menos posibilidades de reponerse por sí mismas y afrontar las consecuencias derivadas de estos. También, ante la ocurrencia de una emergencia, las mujeres, niñas y adolescentes están expuestas a un mayor riesgo de violencia física y sexual¹³.

Similar situación se presenta con relación a las personas con discapacidad, quienes presentan una menor resiliencia ante la ocurrencia de emergencias o desastres. Según el último censo de población y vivienda del 2017, al menos el 10.4% de la población posee algún tipo de discapacidad, de los cuales la proporción por sexo en el área urbana apunta que el 57% son mujeres y el 43% hombres. En los casos de las provincias del Callao, Ica, Lima, Lambayeque y Arequipa, las mujeres exceden la media con 59%, 58,8%, 58,6% 58,5% y 58,1% respectivamente¹⁴. Esta información resulta relevante teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las mujeres.

Existen a su vez otros factores aunados a los ya mencionados que incrementan el estado de vulnerabilidad a lo largo del territorio nacional afectando a la población y sus medios de vida como son: i) la ocupación y habilitación inadecuada del territorio sin considerar aptitudes y condiciones de riesgo; ii) la débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones; iii) la débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres; iv) la debilidad en la incorporación

¹² El 67% de las mujeres frente al 53% de los hombres trabajan en el sector informal. Por cada 100 hombres hay 108 mujeres en pobreza extrema. Fuente: Plan Nacional de Igualdad de Género 2012.2017 – Pág 27 (48 Nota al Pie: Fuente: CEPAL, 2008: Estadísticas de América Latina y El Caribe).

¹³ INDECI, Manual de Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres, 2017.

¹⁴ USAID, SAVE THE CHILDREN, HUMANITY & INCLUSION, COPERAZIONE INTERNAZIONALE, GIRD, Estudio de Línea de Base en Gestión Inclusiva de Riesgos de Desastres en el Perú, 2018.

e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas; y, v) la falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación. Los que se constituyen en causas estructurales que inciden en el incremento de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, ocasionando la persistencia del problema público y sus efectos.

Contenido de la política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050

El Perú ha logrado importantes avances en gestión del riesgo de desastres a partir del año 2010, con la inclusión de la Política de Estado 32 “Gestión del Riesgo de Desastres”, la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, la aprobación de la Política Nacional y la implementación gradual del PLANAGERD 2014-2021, entre otros.

Viene además asumiendo nuevos compromisos y retos requiriendo contar con una gestión del riesgo de desastres fortalecida que reoriente las acciones y decisiones políticas desde una perspectiva integral de la reducción del riesgo de desastres, y que cuente con una adecuada articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, la actividad privada y la sociedad civil en su conjunto; como uno de los componentes indispensables para lograr el desarrollo sostenible del país en un mediano y largo plazo, con miras a poder atender las demandas de los siguientes 30 años.

La Ley N° 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres define a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar los efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente. Se establece sobre la base de tres componentes: Gestión prospectiva, correctiva y reactiva, así como siete procesos: Estimación, Prevención y Reducción del riesgo, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción.

En cumplimiento de esta Ley, mediante Decreto Supremo N° 111-2012-PCM se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la misma que, considerando las normas vigentes que regulan las políticas nacionales; se ha actualizado con el objeto de reorientar su estrategia con un horizonte al 2050, tomando en cuenta el marco legal vigente, su concordancia con compromisos y acuerdos internacionales como son el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, en cada una de sus prioridades, así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En esa línea, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, establece 6 objetivos prioritarios que contribuyen a alcanzar la situación futura deseada: Al 2050 la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, se verá reducida, lo cual se reflejará, a través de la reducción del 20% de pérdidas económicas directas atribuidas a emergencias y desastres en relación con el producto interno bruto; asimismo se espera reducir al 13% de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición a peligros; al 11.9% de infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro; que el 100% de la población sea atendida ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como los servicios públicos básicos rehabilitados por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5. Los objetivos prioritarios son los siguientes:

O.P.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.

El Marco de Sendai¹⁵ establece como una de sus prioridades la comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, así como de las características de las amenazas o peligros y el entorno incluyendo situaciones hipotéticas sobre el cambio climático. Ello con el objeto de aprovechar dicho conocimiento para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y reducción y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de emergencias y desastres; en suma, para la adecuada toma de decisiones por parte de la población y el Estado.

Actualmente la comprensión del riesgo desastres, presenta grandes debilidades en todas sus dimensiones a causa de la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información existente, así como a la generación de información, estudios e investigaciones puntuales y de corto plazo que por lo general resultan dispersos, desarticulados y con poco potencial de aplicación que permita a los distintos actores involucrados, su consideración para la toma de decisiones idóneas para la gestión del riesgo de desastres y la elaboración de estrategias integrales de largo plazo con enfoque territorial, inclusivo, de género y de desarrollo sostenible; lo que a su vez se ve limitado por la falta de capacidades en todos los niveles de gobierno. A ello, se suma la inadecuada percepción que tiene la población sobre su territorio y los riesgos que presenta y sobre cómo dichos riesgos de desastres vienen siendo exacerbados por el cambio climático.

A efectos de disminuir la vulnerabilidad generada por las debilidades en la comprensión del riesgo de desastres, se requiere identificar, priorizar, y difundir, los peligros, el análisis de vulnerabilidad y el cálculo de riesgos existentes en los territorios. Para ello, la recopilación, generación, gestión y difusión de la información debe ser planificada, organizada e integrada sobre la base de objetivos prioritarios, de manera tal que cada actor sepa la información que deberá generar, recopilar, gestionar o difundir, así como los criterios y protocolos que permitan su estandarización y la definición del valor agregado que facilite su uso por otros sectores y/o sistemas y/o la población.

Asimismo, considerando que la energía es concebida como un componente fundamental en el logro del bienestar de la sociedad, tal como se dispone en el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2016-2022 , y es transversal en todas las actividades económicas del país, se considera pertinente comprender los riesgos al cual está expuesto la matriz

¹⁵ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

energética, concordante con lo establecido en la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 064-2010-EM, que busca contar con un sistema energético que satisfaga la demanda nacional de energía de manera confiable, regular, continua y eficiente, precisando como uno de sus lineamientos, la de alcanzar la cobertura total del suministro de Electricidad e Hidrocarburos.

En suma, el país requiere contar con información sistematizada y de acceso universal, que esté incorporada en un sistema de información fortalecido, estandarizado e integrado con información territorial, que tome en cuenta otros factores de alta importancia como el cambio climático, y que cuente con valor agregado que permita su uso por los diversos actores del sistema, así como por otros sectores o sistemas estrechamente vinculados a la gestión del riesgo de desastres, la sociedad civil y la población en general. Esta información debería permitir comprender las condiciones de riesgo en los distintos territorios y en sectores diferenciados de población (sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores.) y por tanto la toma de decisiones con un adecuado enfoque de gestión del riesgo de desastres, con carácter inclusivo y de género.

Otro de los aspectos importantes a considerar es la incorporación de los conocimientos sobre el riesgo de desastres, tanto los contenidos relacionados con los tipos de gestión (prospectivo, correctivo, reactivo), como de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (estimación, prevención, y reducción del riesgo, así como, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción), en los contenidos de la educación básica regular, educación superior y técnico productiva, entre otros.

Así la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, plantea como uno de sus objetivos prioritarios, mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.

OP: 2 Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.

La generación de dinámicas, obstáculos y dificultades que han afectado el desarrollo del país, tales como procesos de migración interna, el crecimiento acelerado de la población urbana concentrado en la costa y otros factores socioeconómicos aunados a la ausencia de una adecuada planificación y acción por parte del Estado en gestión del riesgo de desastres, tomando en cuenta factores de alta importancia como el ordenamiento territorial, variabilidad climática y el cambio climático, dieron paso a la ocupación y uso desordenado, informal e inadecuada del territorio, debido a la falta de una previa y consciente planificación que tome en cuenta sus aptitudes y condiciones de riesgo. Esta situación trajo como consecuencia la existencia de viviendas, infraestructura y servicios básicos deficientes y/o inseguros y, por tanto, medios de vida poco resilientes que incrementan las condiciones de vulnerabilidad de la población y su exclusión social.

Bajo dicho contexto, se plantea como objetivo prioritario ubicado al final de la cadena de resultados, mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio, permitiendo así disminuir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida. El establecimiento de viviendas, infraestructura y medios de vida requiere ser efectuado tomando en cuenta las condiciones de riesgo de cada territorio, para ello se plantea fortalecer a nivel nacional, las acciones orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos y a reducir la vulnerabilidad y los riesgos existentes bajo un contexto de desarrollo sostenible. Sin embargo, teniendo en cuenta las deficiencias y debilidades de los distintos niveles ello no será posible si no se fortalecen a su vez los actuales modelos de gestión de la gestión del riesgo de desastres, los que deben evolucionar a modelos de gestión especializada que cuenten con las capacidades necesarias y que tomen decisiones sobre la base de las aptitudes y por tanto particularidades de cada territorio y acorde a cada grupo diferenciado de población (según sexo, edad, personas con discapacidad y personas adultas mayores).

O.P.3. Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio

La falta de planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres, de largo plazo, debidamente articuladas a nivel sectorial, intersectorial e intergubernamental que cuenten con enfoque territorial, inclusivo, de género, y de desarrollo sostenible, priorizándose solo estrategias reactivas y de corto plazo, aunada a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil, dan cuenta de la inadecuada y/o deficiente aplicación de marcos normativos vigentes y de las debilidades aun existentes en la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo un enfoque sistémico. A todo ello, se suma la aún débil implementación del monitoreo, seguimiento y evaluación, control, fiscalización y rendición de cuentas, así como la implementación parcial de instrumentos y mecanismos de participación y articulación institucional, intersectorial e intergubernamental, de la gestión del riesgo desastres, dando como resultado las debilidades existentes aún en la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, que coadyuva al crecimiento de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo desastres en el territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta evidente que uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, debe estar orientado a que la gestión del riesgo de desastres al 2050 logre mejoras en su implementación en los tres niveles de gobierno debiendo para ello funcionar de manera articulada y bajo un enfoque sistémico territorial e inclusivo. Para ello se plantea la necesidad de fortalecer la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno tomando en cuenta las particularidades de cada territorio, y mejorar la coordinación y articulación entre todos los miembros del SINAGERD debiendo a su vez para ello fortalecer la especialización de los tres niveles de gobierno en materia de gestión del riesgo de desastres mediante el desarrollo de capacidades, lo que a su vez permitirá fortalecer el seguimiento, monitoreo, fiscalización, control y evaluación de la Gestión del riesgo de Desastres.

O.P.4. Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada

Las debilidades existentes en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas de todo tipo, trae como consecuencia el incremento de las condiciones de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida. La población y el Estado deben afrontar impactos cada vez mayores, generados por las emergencias y desastres que ocurren en el territorio, para ello la inversión tanto pública como privada debe necesariamente incorporar de manera previa y durante su ejecución, la gestión del riesgo de desastres, permitiendo así reducir las condiciones de riesgo existentes en los territorios. Ello, implica fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, a través de un adecuado fortalecimiento y aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres, la obligatoria incorporación de la gestión del riesgo de desastres en toda inversión pública y la aplicación de medidas orientadas a incentivar su incorporación a nivel

de las inversiones privadas, ello aunado a un adecuado seguimiento, monitoreo, fiscalización y evaluación por parte del Estado.

La seguridad energética vinculada a los riesgos de desastres, no está catalogada como servicio público en todas las Actividades de Hidrocarburos, en ese sentido, se considera pertinente complementar el alcance de las Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de mejorar la capacidad de Resiliencia ante emergencias o desastres vinculadas con el Subsector de Hidrocarburo; asimismo, coadyuvará en el desarrollo proyectos de inversión empleando herramientas de inversión, tales como INVIERTE.PE, Asociaciones Publicas Privadas, entre otras, que permitirá el cierre de brechas de infraestructuras de Hidrocarburos necesarias durante el periodo que dure la emergencia.

Así hacia el año 2050 se espera fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres tanto a nivel de inversiones públicas como de inversiones privadas reduciendo así el impacto que pudiera generarse por emergencias y desastres que pudieran ocurrir en el territorio.

O.P.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres

La debilidad en la implementación de mecanismos y estrategias de preparación para la respuesta oportuna, el incremento del impacto de los desastres que afectan la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país, y la deficiente articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y de estos con el sector privado para la atención de emergencias y desastres, aunado al débil desarrollo de capacidades y gestión de recursos, sobre todo a nivel local, dan cuenta de las deficiencias para dar una adecuada respuesta a las emergencias y desastres y para el restablecimiento de los servicios básicos indispensables. Las zonas afectadas por las emergencias y desastres ocurridos en los últimos años han dejado en evidencia las debilidades en la implementación de la preparación ante desastres y, por tanto, la falta de eficacia y oportunidad del Estado para la respuesta, sobre todo a nivel local; dando como resultado que el impacto de las emergencias y desastres se traduzca en indicadores socioeconómicos negativos que van en aumento.

Ante esta situación el Estado requiere implementar estrategias para fortalecer la gestión de los recursos para la respuesta debiendo para ello fortalecer, a su vez, la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y por tanto robustecer los modelos de gestión del riesgo de desastres, orientándolos a una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de cada territorio, población (sexo, grupo etario, poblaciones con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida, considerando el enfoque de trato digno, así como fortalecer la articulación y coordinación entre los distintos miembros del SINAGERD y fortalecer los Sistemas de Alerta Temprana con relación a peligros de gran impacto.

Asimismo, referido a la articulación con el Sector de Energía, en el contexto de desarrollar actividades de Primera Respuesta se requiere establecer procedimientos de suministro y acceso oportuno a la energía (a base de Hidrocarburos u otras fuentes) en las zonas afectadas por las Emergencias, con participación de los recursos que disponen los sectores privado y público. Al respecto, se requiere complementar el alcance de los componentes prospectivos, correctivos y reactivos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 debe buscar que la población sea atendida oportuna y eficazmente ante las emergencias y desastres que ocurran en el territorio con pleno respeto de sus derechos y diversidad.

Así, se plantea como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, asegurar hacia el 2050 la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.

O.P.6. Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres

La debilidad en la implementación de mecanismos y estrategias de prevención y reducción de riesgos y de recuperación, el incremento del impacto de los desastres que afectan la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país, así como la evidencia existente de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, con débil orientación hacia un enfoque de derechos e inclusión y la falta de una estrategia conjunta y planificada entre los miembros del SINAGERD, dan cuenta de la deficiente articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y del Estado con el sector privado para la recuperación, la capacidad limitada para activar los mecanismos e instrumentos para la rehabilitación y reconstrucción con eficiencia y oportunidad y las limitaciones para evaluar los resultados de la aplicación de las intervenciones en rehabilitación y reconstrucción; en gran parte debido al débil desarrollo de capacidades y a la deficiente gestión de recursos en materia de recuperación.

Las deficiencias para activar eficaz y oportunamente la recuperación de los daños con un enfoque inclusivo y de género, bajo condiciones de desarrollo sostenible y de prevención y reducción de riesgos, dan cuenta de la falta de eficacia y oportunidad existente y de la débil implementación de mecanismos que permitan optimizar resultados y fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno de manera sostenible en el tiempo.

Ante esta situación, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea como uno de sus objetivos prioritarios, Mejorar hacia el 2050 la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres, debiendo para ello, fortalecer la gestión de los recursos para recuperación, así como la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y, por tanto, fortalecer y robustecer los modelos de gestión del riesgo de desastres orientándolos a una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de cada territorio, población (diferenciada por sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida, así como fortalecer la articulación y coordinación entre los distintos actores del SINAGERD.

Los Objetivos Prioritarios cuentan con 17 Lineamientos; así tenemos:

Objetivos Prioritarios	Lineamientos
O.P.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.	L1.1. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para las distintas entidades del Estado. L1.2. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para la población, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.

Objetivos Prioritarios	Lineamientos
O.P.2.Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio	L2.1. Fortalecer la implementación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial de Gobiernos Regionales y Locales, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda. L2.2. Fortalecer la incorporación e implementación de la gestión del riesgo de desastres en el marco normativo de ocupación y uso de territorios. L2.3. Implementar intervenciones en gestión del riesgo de desastres, con enfoque de género e intercultural, priorizando la prevención y reducción de riesgos con enfoque integral en los territorios, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda.
O.P.3.Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio	L3.1. Implementar medidas para la optimización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno. L3.2. Fortalecer, la coordinación y articulación a nivel sectorial, intersectorial intergubernamental y con el sector privado y sociedad civil. L3.3. Fortalecer el marco normativo del SINAGERD. L3.4. Fortalecer la articulación entre la Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión Integral de Cambio Climático en los tres niveles de gobierno. L3.5. Implementar herramientas y mecanismos para el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.
O.P.4.Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada	L4.1. Implementar mecanismos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas, público/privadas y privadas. L4.2. Fortalecer mecanismos financieros articulados y especializados según procesos para la gestión del riesgo de desastres. L4.3. Fortalecer el marco normativo para la inclusión del enfoque de gestión del riesgo de desastres en las inversiones. L4.4. Fortalecer el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones.
O.P.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.	L5.1. Mejorar la capacidad de respuesta en los tres niveles de gobierno, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.
O.P.6.Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.	L6.1. Mejorar la capacidad para la rehabilitación de la población y sus medios de vida, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural. L6.2. Mejorar la capacidad para la reconstrucción en los tres niveles de gobierno, considerando la infraestructura natural en contexto de cambio climático, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.

Asimismo, con el fin de operativizar los lineamientos listados, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 establece un conjunto de 27 servicios a ser desarrollados por las entidades de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, involucradas en la problemática de la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, los mismos que están dirigidos en beneficio de la ciudadanía.

Cabe resaltar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 se ha construido en alineación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la Visión del Perú al 2050, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), y sus lineamientos se encuentran articulados con los lineamientos de las políticas nacionales vigentes.

IV. Seguimiento y evaluación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050

En el marco de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo de CEPLAN N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD y en el marco de la Ley 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad de ente rector del mencionado Sistema, liderará el proceso de seguimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y será la responsable de emitir los reportes de seguimiento, en coordinación con el INDECI y el CENEPRED.

El seguimiento de las políticas nacionales se realiza a través del aplicativo informático CEPLAN V.01, el cual permite generar reportes de seguimiento estandarizados.

En cumplimiento del artículo 25 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo 168-2020-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros remitirá los reportes anuales de Implementación y de Resultado, cada 15 de junio, a través del reporte de cumplimiento e informe de evaluación respectiva, que contendrán la información que deberá ser provista por los distintos miembros del SINAGERD. Estos reportes servirán de insumo para la elaboración de los reportes de cumplimiento

VI. Participación de representantes del estado, de la sociedad civil y de la cooperación en la elaboración de la política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050

El desarrollo de los contenidos de la actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, habiendo contado con la asistencia técnica de representantes de CEPLAN de acuerdo a la Guía de Políticas Nacionales, ha sido efectuado teniendo en consideración además la normativa en materia de Gestión del Riesgo de Desastres vigente en el país; ha sido efectuado mediante Talleres y reuniones de Trabajo Participativos que se realizaron con los siguientes actores:

- a. Actores claves como son: INDECI, CENEPRED, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y CEPLAN, considerando sus competencias en el marco de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su Reglamento aprobado con Decreto supremo N° 048-2011-PCM.

- b. Otros actores como el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, así como representantes del Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio del Interior (MININTER)
- c. Asimismo, se ha contado con la participación de representantes de la Defensoría del Pueblo, y de entidades técnico científicas.
- d. En cuanto a representación de la Sociedad civil se ha desarrollado reuniones en el marco de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) a través del grupo de Gestión del Riesgo de Desastres, en cuyo marco han participado representaciones de organizaciones de personas con discapacidad. Asimismo, se ha convocado a la representación del nivel regional y local, contando con la asistencia de representantes de REMURPE.
- e. Se resalta reuniones específicas que se ha tenido con representantes de áreas competentes del Ministerio de Economía y Finanzas; de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del MINAM, y de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género del MIMP.

En los mencionados Talleres y reuniones de trabajo, se han ido efectuando la identificación del problema público y sus respectivas causas directas e indirectas y efectos, así como el análisis, de tendencias y escenarios contextuales con la respectiva evaluación de riesgos y oportunidades; definición y validación de situación futura deseada e identificación de las alternativas de solución; asimismo, en la validación de la propuesta de Costo Beneficio.

Asimismo, se ha tenido bastante incidencia en el trabajo de la identificación de los Objetivos Prioritarios (sus indicadores con la elaboración de sus respectivas Fichas de Indicadores), Lineamientos y los correspondientes Servicios, pasando por el alineamiento vertical y horizontal (desarrollado considerando Políticas de cada uno de los sectores dado la transversalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres)

En el trabajo han tenido principal participación las representaciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y del propio Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN considerando sus competencias específicas en el SINAGERD, en el marco de la Ley N° 29664 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, así como del Instituto Nacional de Estadística e Informática, que además de formar parte del SINAGERD, por la importancia de sus competencias para los contenidos de Gestión del Riesgo de Desastres.

1. ANTECEDENTES

1.1 Base legal

1.1.1 Normas nacionales

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se sustenta en las siguientes normas nacionales:

- Constitución Política del Perú.
- Política de Estado 32, Gestión del Riesgo de Desastres, aprobada por el Acuerdo Nacional.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 28044, Ley General de Educación
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD y sus modificatorias.
- Ley N° 30362, Ley que eleva a rango de Ley el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021.
- Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Ley N° 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.
- Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD.
- Decreto Supremo N° 069-2011-PCM que crea el Portal de la Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP)
- Decreto Supremo N° 083-2011-PCM que crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado - PIDE
- Decreto Supremo N° 011-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Educación
- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 133-2013-PCM que establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-PLANAGERD 2014-2021.
- Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

- Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Decreto Supremo N° 017-2018-MINAM, que aprueba los Lineamientos para la incorporación de criterios sobre infraestructura natural y gestión del riesgo en un contexto de cambio climático, en el marco de la reconstrucción con cambios.
- Decreto Supremo N° 005-2017-MC, que aprueba la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 176-2020-PCM, Decreto Supremo que incorpora una Disposición Complementaria Transitoria al Decreto Supremo N° 168-2020-PCM, Decreto Supremo que modifica el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.
- Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, que aprueba la Guía de Políticas Nacionales.

1.1.2 Instrumentos internacionales

La implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en nuestro país, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, debe desarrollarse considerando además los instrumentos internacionales relacionados a Gestión del Riesgo de Desastres; así tenemos

• Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 2030

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres fue aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo del 2015 en Sendai, Miyagi (Japón). En ella, el Estado reiteró su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como integrar la reducción del riesgo de desastres con el aumento de resiliencia en las políticas, planes, programas y presupuestos a todo nivel. Para lo cual se establecen cuatro prioridades de acción:

- o Comprender el riesgo de desastres.
- o Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
- o Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
- o Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y la reconstrucción.

• Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en el año 2012, con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo. En julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General del mes de septiembre de 2015, donde se fijó las pautas para la futura negociación y aprobación de los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030.

En el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acuerdo marco que registró las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los próximos 15 años.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros. Responder a la amenaza del cambio climático repercute en la forma en que se gestionan nuestros recursos naturales. Lograr la igualdad de género o mejorar la salud ayuda a erradicar la pobreza; y fomentar la paz y sociedades inclusivas reducirá las desigualdades y contribuirá a que prosperen las economías.

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible coincidió con otro acuerdo histórico celebrado en el año 2015, el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21), así como con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Los ODS de la Agenda 2030 en su totalidad están relacionados con el Marco de Sendai, pero tres de ellos mantienen una relación directa, siendo los siguientes:

ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Este objetivo propone poner fin a la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema al año 2030. La población en situación de pobreza es la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres, dada las condiciones precarias de sus viviendas y el lugar donde están asentadas (riberas del río, laderas de los cerros, en alturas y fuertes pendientes, entre otros). La meta 1.5 señala: al año 2030 fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Se trata de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. La meta 11.5, señala que al año 2030 se busca reducir significativamente el número de

mueres causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectados por ellos y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Incluye además la meta 11.b indicando “al 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten e implementen políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastres a todos los niveles.

ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Este objetivo promueve mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados, centrándose en particular en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. La meta 13.1 de este objetivo busca fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

• **Estrategia Andina de Gestión Del Riesgo De Desastres**

Desde julio del año 2002, con la Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, el Estado asume el objetivo y competencia de contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la Subregión Andina.

La Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastre, norma supranacional, actualizada y alineada a los contenidos del Marco de Sendai en el año 2017; ha sido aprobada en la Cuadragésima Reunión del Consejo Andino con la Decisión 819.

- a) **Objetivo:** Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países; del intercambio de experiencias, la creación de redes y del mejoramiento de la cooperación mutua en gestión del riesgo de desastres.
- b) **Ejes temáticos:**
- ✓ Priorizar el proceso de conocimiento del riesgo de desastres en todos los sectores de nivel nacional y subregional andino.
 - ✓ Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional y subregional.
 - ✓ Fortalecer la inversión pública y privada orientada a la reducción del riesgo y manejar los desastres de la región andina mediante la aplicación de medidas estructurales y no estructurales.
 - ✓ Incremento en las medidas de preparación ante desastres en todos los niveles, con el fin de contar con una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en el ámbito de la rehabilitación y la reconstrucción.

• **Instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos**

La implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en nuestro país, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, asimismo debe desarrollarse considerando los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política del Perú, así como en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado Peruano, que forman parte del bloque de convencionalidad y del cual se generan obligaciones en dicha materia. Así tenemos principalmente:

a. La Convención Americana sobre Derechos Humanos: también nominado como el Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978. Constituye un marco para la promoción y protección de los derechos humanos y provee un recurso a los habitantes de América que han sufrido violación de sus derechos humanos por parte del Estado.

b. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Tratado multilateral general que reconoce derechos civiles y políticos, estableciendo mecanismos para su protección y garantía.

c. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 03 de enero de 1976. Tratado multilateral general, que compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación, a un adecuado nivel de vida individual y familiar, entre otros.

d) La Convención sobre los Derechos del Niño: adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificado por el Estado peruano el 03 de agosto de 1990 mediante la Resolución Legislativa N° 25278. Es la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, de carácter obligatorio para los Estados firmantes, para asegurar su protección y asistencia y, accedan a servicios que permitan su desarrollo integral, con su participación.

1.2 Metodología

La actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 se ha desarrollado en el marco de la metodología dispuesta por la Guía de Políticas Nacionales, habiéndose realizado para ello, los pasos establecidos en las etapas de diseño y formulación:

Tabla Nº 01.
PROCESO DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

ETAPA 1 DE DISEÑO				
Pasos del Proceso	Instrumento	Finalidad de la Aplicación	Descripción del Instrumento	Producto de la Aplicación
Delimitación, enunciación y estructuración del problema público	Revisión documental	Revisión de información relacionada con la gestión del riesgo de desastres para la elaboración del diagnóstico situacional.	Búsqueda de bibliografía, literatura especializada, documentos e información tanto oficial como de estudios e investigaciones, instrumentos normativos nacionales e internacionales sobre riesgos, desastres y gestión del riesgo de desastres en general.	Elaboración del estado situacional de la gestión del riesgo de desastres e identificación de aspectos que delimita el problema público.
	Árbol de Problemas	Análisis de causalidad: causa-efecto.	Búsqueda de evidencias. Revisión de información estadística, estudios e investigaciones de expertos/as, informes internacionales y nacionales.	Identificación de las principales causas y consecuencias/efectos del problema público.
	Reunión con expertos	Verificar la fiabilidad de la definición del problema público.	Opinión informada de personas especializadas con trayectoria en el tema, y recomendaciones de organizaciones internacionales.	Validación de marco conceptual y aportes a la situación actual del problema público.
	Talleres participativos	Socialización y validación de causas / efectos del problema público.	Taller de trabajo con: - Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN - Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, INEI, representantes de la MCLCP. - Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Aportes a la enunciación y estructuración del problema público
	Análisis de tendencias y datos estadísticos.	Análisis de factores asociados al problema público.	Definición de variables asociadas al problema público	Construcción de la situación actual del problema público.
Determinación de la situación futura deseada	Análisis de tendencias	Determinar la probabilidad de ocurrencia y potencial impacto de cada tendencia en el problema público.	Extrapolación de datos históricos recientes y relevantes, incluyendo la revisión de fuentes cualitativas y cuantitativas.	Identificación y selección de las variables más relevantes.
	Análisis de escenarios contextuales	Identificación y evaluación de los riesgos y las oportunidades en cada escenario contextual	Narraciones plausibles que describen la configuración, a partir de la situación presente, de diversos contextos futuros de escala global que podrán afectar el desarrollo nacional.	Identificación de oportunidades y riesgos en cada escenario contextual, que afectarían (de manera positiva o negativa) el comportamiento futuro de la situación deseada.
	Juicio de expertos	Identificar las alternativas recomendadas por expertas/os nacionales e internacionales.	Opinión informada de personas especializadas con trayectoria en el tema, y recomendaciones de organizaciones internacionales.	Construcción y aportes a la situación futura deseada.
	Talleres participativos	Trabajo y/o socialización y/o validación de situación futura deseada	Taller de trabajo con: - Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN. - Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, INEI, representantes de la MCLCP. - Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Identificación de tendencias, riesgos y oportunidades en los escenarios contextuales y construcción y aportes a la situación futura deseada
Selección de alternativas de solución	Juicios de expertos	Identificar las alternativas recomendadas por expertas/os nacionales e internacionales.	Opinión informada de personas con trayectoria en el tema. Recomendaciones de organizaciones internacionales.	Definición de Alternativas de solución más viables y efectivas
	Talleres participativos	Identificar alternativas de solución más viables	Taller de trabajo con: - Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN - Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, INEI, representantes de la MCLCP. - Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Definición de Alternativas de solución más viables y efectivas

ETAPA 2 DE FORMULACIÓN				
Elaboración de objetivos prioritarios e indicadores	Reuniones técnicas	Revisión y sistematización de las propuestas de objetivos prioritarios e indicadores	Elaboración de propuestas de objetivos prioritarios e indicadores de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con participación de actores claves: INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI.	Propuestas de objetivos prioritarios e indicadores a ser validados.
	Juicios de expertos	Revisión y aportes a las propuestas de objetivos prioritarios.	Revisión y aportes a las propuestas de objetivos prioritarios.	Aportes a los objetivos prioritarios y sus indicadores.
	Talleres participativos	Revisión y validación de la propuesta de objetivos prioritarios e indicadores	Taller de trabajo con: • Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI. • Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MTC, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, representantes de la MCLCP. • Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Propuestas validadas de objetivos prioritarios. Indicadores revisados en función de las competencias de las entidades involucradas
Elaboración de lineamientos	Reuniones técnicas	Revisión y sistematización de Las propuestas de lineamientos	Elaboración de propuestas de Lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con participación de actores claves: INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI.	Propuestas de Lineamientos
	Juicios de expertos	Revisión y aportes a las propuestas de lineamientos.	Revisión y aportes a las propuestas de Lineamientos.	Aportes a Lineamientos
	Talleres participativos	Revisión y validación de la propuesta de lineamientos.	Taller de trabajo con: • Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI. • Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, representantes de la MCLCP. • Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Propuestas validadas de Lineamientos Lineamientos revisados en función de las competencias de las entidades involucradas.
Identificación de los servicios y estándares de cumplimiento	Reuniones técnicas	Revisión y sistematización de las propuestas de servicios para su validación.	Elaboración de propuestas de servicios y estándares de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con participación de actores claves: INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI.	Propuesta de Servicios
	Juicios de expertos	Revisión y aportes a las propuestas de servicios y estándares.	Revisión y aportes a las propuestas de servicios	Aportes a Servicios
	Talleres participativos	Recoger propuestas de servicios y estándares. Validación de los servicios por las entidades encargados de brindarlos.	Taller de trabajo con: • Actores claves: PCM, INDECI, CENEPRED, MEF, CEPLAN, INEI • Otros actores: MINDEF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, MINAM, MIDAGRI, MINEDU, MINSA, MIMP, MTC, MINJUSDH, MININTER, Defensoría del Pueblo, representantes de la MCLCP. • Sociedad civil, sector privado y entidades cooperación internacional.	Propuestas validadas de servicios revisados en función de las competencias de las entidades involucradas.
Identificación de las políticas relacionadas	Revisión documental	Establecer el alineamiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con las prioridades nacionales y con otras políticas nacionales.	Revisión de Políticas de Estado y Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Revisión de políticas y planes publicados en portales web oficiales (Diario oficial El Peruano, Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ, portal del Acuerdo Nacional, portal de CEPLAN).	Alineación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo compartido, revisado y validado.
	Reuniones técnicas	Establecer el alineamiento de la PNGRD con otras políticas nacionales.	Alineamientos con Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Alineamiento con Políticas relacionadas	

1.3 Diagnóstico

1.3.1 Enunciado del problema público

“Alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio”

1.3.2 Modelo del problema público.

El riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial, cuyo impacto y acción en una región puede repercutir en los riesgos de otra y viceversa. Ello sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones de riesgo, nos llevan a pensar en un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía mundial, la población del planeta y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo¹⁶.

¹⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres-UNISDR, Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Extracto del Informe de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres de Enero del 2005 realizado en la ciudad de Hyogo, Japón.

En atención a ello, a nivel global se asumen compromisos como fue el *Marco de Acción de Hyogo, para 2005-2015 “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”*, y su predecesor, el actual Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MSRRD) 2015-2030 aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de la Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en la ciudad de Sendai en el año 2015. Ante la evidencia de que la información existente indica que, en todos los países, el grado de exposición de las personas y los bienes ha ido en aumento con mayor rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad, generando así nuevos riesgos y un incremento constante de las pérdidas relacionadas con los desastres que generan impactos a corto, mediano y largo plazo con mayor énfasis a nivel de Gobiernos Locales; el MSRRD propone lograr como resultado, *“La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”*, para cuyo efecto considera como objetivo *“Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”*.

La alta vulnerabilidad que presenta la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres se constituye en uno de los principales problemas que tiene el país, condición que, no obstante, los avances tenidos en materia de gestión del riesgo de desastres, va en incremento amenazando los logros del desarrollo alcanzados.

El país ha crecido aceleradamente, con limitada planificación del territorio y sin tomar en cuenta las características, capacidad y condiciones del mismo, lo que ha generado altos índices de vulnerabilidad, siendo necesario implementar medidas y asumir compromisos que permitan retomar el camino, frenar y revertir progresivamente esos índices.

Los diversos escenarios de riesgo a los que se encuentra expuesto el país, se han visto incrementados en frecuencia e intensidad durante los últimos 30 años, principalmente por la creciente vulnerabilidad, cuya disminución no ha sido posible obtenerse en la medida esperada a causa de la falta de institucionalidad de la planificación del territorio y su ocupación y uso inadecuado; la carencia de estrategias de prevención y reducción de riesgos; la débil gobernanza del riesgo y la falta de transversalidad, poca articulación y participación; la débil comprensión, generación y difusión del conocimiento sobre los riesgos existentes y potenciales; la débil incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones. Ello, aunado a los efectos del cambio climático cada vez mayores, a la falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y a procesos de rehabilitación y reconstrucción aún débiles que no cuentan con la celeridad y oportunidad necesarias para atender las necesidades de recuperación integral de las poblaciones afectadas, y que en muchos de los casos se reincide en reinstalar las condiciones de vulnerabilidad preexistentes generando nuevos riesgos, traen consigo el inevitable incremento de la vulnerabilidad.

En respuesta a ello y alineado a los compromisos y prioridades globales, el país ha venido logrando importantes avances en gestión del riesgo de desastres en materia normativa, financiera, planes e instrumentos técnicos operativos y despliegue de numerosas acciones y medidas de gestión reactiva, prospectiva y correctiva, a lo que se suma la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

1.3.2.1 Enfoques transversales

El análisis del problema público ha considerado el carácter integral, sinérgico, transversal y participativo de la gestión del riesgo de desastres con los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, discapacidad, intersectorial y multinivel y territorial, así como derechos de infancia y adolescencia, ciclo de vida, intergeneracional, en la medida que permiten considerar la diversidad y particularidad de las distintas poblaciones y territorios y posibilita que la política sea enriquecida por los aportes de estos distintos enfoques:

- **Enfoque intersectorial y multinivel:**
Teniendo en cuenta la alta complejidad, importancia y multicausalidad de la gestión del riesgo de desastres resulta innegable la necesidad de participación de diversos sectores (tanto a nivel público como privado) y niveles de gobierno. Por ello, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 requiere de una adecuada y eficiente coordinación, colaboración y articulación intersectorial que permita abordar el problema público de manera integral. Se requiere que los sectores involucrados, así como los niveles de gobierno actúen de manera conjunta a fin de lograr sus objetivos.
- **Enfoque basado en derechos humanos:**
Comprende un conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar.

El enfoque basado en derechos humanos considera la responsabilidad política, jurídica y ética de los agentes del Estado para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía y de los DDHH. Por ello, para incorporar este enfoque se requiere interpretar y analizar la realidad de los seres humanos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos.

Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. El enfoque se basa en las normas internacionales, desde las cuales se establecen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. El enfoque basado en derechos humanos pone énfasis en identificar las variables o contenidos de los derechos, su titular y garante y la ruta de acceso que lo hace efectivo.

Por lo tanto, desde el enfoque basado en derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo reconociendo su diversidad, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, los cuales deben poder participar activamente en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

Reconoce que el objetivo principal de toda acción en el marco del Protocolo Intersectorial para la participación del Estado Peruano en los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos¹⁷, está dirigida al reconocimiento de la dignidad de las personas y a la realización de los DDHH. A partir de dicha consideración, en el marco de dicho Protocolo, el proceso de colaboración con los Órganos de los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos – OSPIDH, procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar sus derechos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones. Este enfoque requiere de un análisis de contexto sobre las brechas e inequidades existentes en el goce de los DDHH para orientar las políticas públicas hacia la transformación de la situación de afectación de DDHH de determinados sectores de la población.

La Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, establece como el primer Principio general que rige la Gestión del Riesgo de Desastres en nuestro país, al Principio Protector: que señala que la persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir.

- **Enfoque territorial:**
La gestión del riesgo de desastres se encuentra orientada al fortalecimiento de los procesos de estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción tomando en cuenta las aptitudes y riesgos propios del territorio, sin dejar de lado ninguna de las particularidades que caracterizan a cada zona, ni los objetivos de desarrollo de ésta. Para ello se requiere la participación conjunta de todos los niveles de gobierno.
 - **Enfoque intercultural:**
Establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país. Por otro lado, en lo que corresponde a la gestión del riesgo de desastres, si bien la información puede influir en la percepción del riesgo es necesario el considerar que existen percepciones que derivan de saberes y conocimientos ancestrales que deben ser mejor consideradas en el análisis de riesgos y que llevan a la población a actuar.
 - **Enfoque de género:**
La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas como una herramienta de análisis es fundamental porque permita identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.
- El enfoque de género en la Política permite reconocer los roles y tareas que realizan las mujeres y los hombres, con el objeto de formular estrategias y medidas apropiadas y eficaces para la eliminación de los estereotipos y la superación de las desigualdades de género, y con ello, contribuir a la reducción, prevención, respuesta y recuperación tras una emergencia y/o desastre.
- **Perspectiva de discapacidad:**
La perspectiva de discapacidad es un enfoque transversal establecido en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que obliga a los Estados partes a “tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad”, y reconocido en el artículo 4 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad que establece que “los distintos sectores y niveles de gobierno incluyen la perspectiva de discapacidad en todas sus políticas y programas de manera transversal”. Este enfoque debe permitir evaluar y considerar las necesidades e intereses de las personas con discapacidad, identificando las barreras del entorno y actitudinales que limitan el ejercicio de sus derechos, y de manera particular en entornos de emergencias o desastres, de manera que en la gestión del riesgo de desastres se adopten medidas que permitan respetar y garantizar sus derechos y aportar a una sociedad inclusiva.
 - **Enfoque de derechos de infancia y adolescencia**
Busca garantizar a niñas, niños y adolescentes el pleno ejercicio de sus derechos mediante acciones que realiza el Estado, la comunidad y la familia, de acuerdo al rol y la responsabilidad de cada uno. El ejercicio de derechos posibilita el incremento de sus capacidades, garantiza su protección, amplía sus opciones y por lo tanto, su libertad de elegir. Establece que los derechos humanos se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos. Son inalienables y deben ser ejercidos sin discriminación.
 - **Enfoque del ciclo de vida**
Responde a la intervención que, partiendo del enfoque de derechos, busca garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, atendiendo a las características propias de cada etapa del ciclo de vida y posibilitando así una mejor calidad de vida.
 - **Enfoque intergeneracional**
Reconoce que es necesario identificar las relaciones de poder entre distintas edades de la vida y sus vinculaciones para mejorar las condiciones de vida o el desarrollo común. Considera que la niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez deben tener una conexión, pues en conjunto contribuyen a una historia común y deben fortalecerse

generacionalmente. Presenta aportaciones a largo plazo considerando las distintas generaciones y colocando la importancia de construir corresponsabilidades entre estas.

Estos enfoques transversales son de suma importancia para la determinación del problema público, así como para la definición de los objetivos prioritarios, lineamientos y servicios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y para su implementación seguimiento y evaluación.

El modelo del problema público de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea que la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio es resultado de la identificación de cinco causas directas:

- **Causa Directa 1: Ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo.** Resultado de la insuficiencia y bajo cumplimiento de instrumentos técnicos y normativos orientados a asegurar una adecuada planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres en la gestión del territorio que tiene entre sus componentes al medio natural reflejado en los ecosistemas, y al elevado porcentaje de infraestructura, vivienda y servicios básicos deficientes e inseguros.

Ello como producto de la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna e incremento acelerado de la población urbana.

- **Causa Directa 2: Débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones.** Resultado de una deficiente gestión de la información en materia de gestión del riesgo de desastres, expresada en la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información y a la existencia y generación de estudios e investigaciones puntuales, dispersos y desarticulados. A ello se suma la deficiente gestión del conocimiento, agravada por la falta de capacidades, y la inadecuada percepción de la gestión del riesgo de desastres existente en la población.
- **Causa Directa 3: Débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres.** Resultado de la débil planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres a nivel intersectorial e intergubernamental, con enfoque territorial, de largo plazo, y debidamente articuladas; aunado a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil. También, producto de la falta de incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en la gobernanza del desarrollo, la inadecuada e insuficiente aplicación de marcos normativos vigentes, la débil implementación del seguimiento, control, fiscalización y rendición de cuentas y la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo una visión sistémica.
- **Causa Directa 4: Debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas.** Resultado de la deficiente inclusión del análisis de riesgo y medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, el débil marco normativo en cuanto a ello y el débil conocimiento del costo beneficio de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones. A lo cual se suma una débil gestión de la inversión en prevención y reducción de riesgos y en la implementación de mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos y privados.
- **Causa Directa 5: Falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación.** Resultado del débil desarrollo de capacidades y de implementación de mecanismos y estrategias en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local; la existencia de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, la deficiente articulación entre sector público y sector privado para la recuperación post desastres y las deficiencias para dar una respuesta oportuna cuando ocurren emergencias y desastres y para la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible. Lo que se agrava ante el incremento del impacto de los desastres, afectando la sostenibilidad de las metas de desarrollo país.

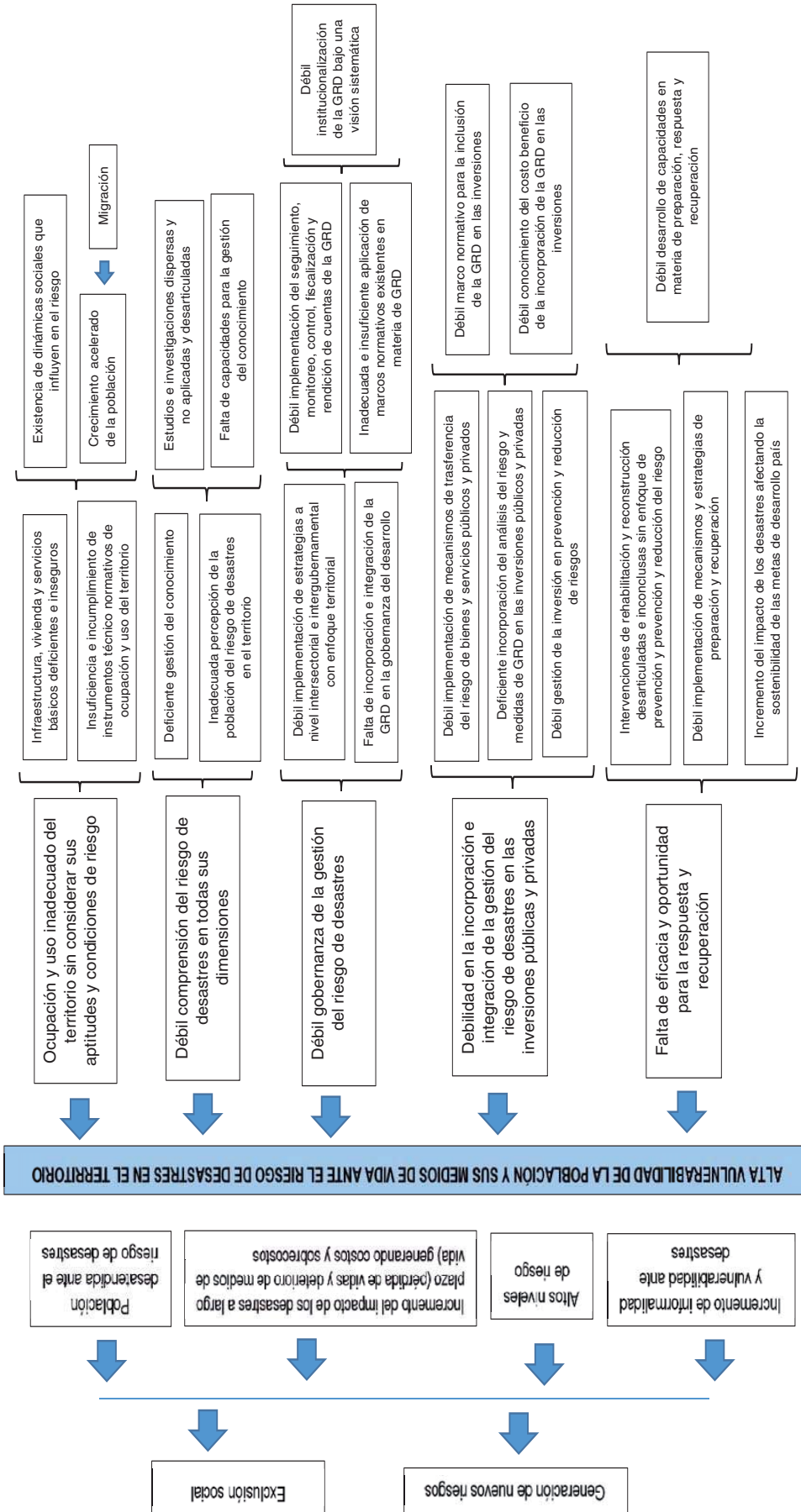
Los efectos que derivan del análisis de las causas directas asociadas al problema público identificadas son los siguientes:

- El incremento de informalidad y la vulnerabilidad ante desastres impide que las personas y los hogares accedan a las oportunidades que se presentan en distintos ámbitos, y que enfrenten los riesgos que deterioran su nivel de bienestar¹⁸, siendo recurrentemente afectadas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.
- Los altos niveles de riesgo existentes en el país se han visto incrementados en frecuencia e intensidad durante los últimos 30 años, principalmente por la creciente vulnerabilidad de la población y la alta propensión de verse afectadas por emergencias y desastres.
- El incremento del impacto de los desastres a largo plazo (economía familiar y local, pérdida de vida y deterioro de medios de vida), que se traduce en pérdidas de vida y deterioro de medios de vida, generan costos y sobrecostos que afectan la economía no solo nacional sino la economía familiar y local, viendo afectados los ingresos familiares y las actividades productivas, postergándose los compromisos sociales orientados a la reducción de las desigualdades y cierre de brechas.
- Población desatendida ante el riesgo de desastres que, al no ser intervenidos, modificados, controlados, corregidos o prevenidos se materializan en emergencias y desastres, ocasionando daños y efectos que afectan a la población incrementando sus necesidades y demanda respecto a bienes y servicios, asistencia humanitaria y a su recuperación física, social y económica.
- Todos los cuatro (04) aspectos señalados anteriormente, conducen inevitablemente a la generación de nuevos riesgos, a la existencia de poblaciones cada vez más vulnerables, a medios de vida menos resilientes y, por ende, a la exclusión social de estos sectores de población en situación de pobreza y con deficientes condiciones y calidad de vida.

Para la estructuración del problema público se ha seleccionado el árbol de problemas como herramienta metodológica, dado que permite abordar las distintas dimensiones del problema público, describiendo las relaciones que existen entre sus causas y efectos.

¹⁸ KAZTMAN, R., 2000, Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social, en Documentos de Trabajo del IPES, núm. 2, LC/R.2026, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, Uruguay.

Árbol de problemas:



1.3.3 Conceptos claves

Población vulnerable

En Gestión del Riesgo de Desastres, se entiende por población vulnerable, a aquella población que está expuesta y es susceptible de verse afectada ante la ocurrencia o probabilidad de ocurrencia de un peligro en un respectivo ámbito geográfico, potencialmente dañino de origen natural o inducido por la acción humana.

Es importante considerar que la vulnerabilidad comprende tres factores: i) el grado de exposición que está referida a las decisiones y prácticas que ubican al ser humano y sus medios de vida en la zona de impacto al peligro; ii) la fragilidad referida a los elementos de desventaja y debilidad relativa del ser humano y los medios de vida; y, iii) la resiliencia relacionada al nivel de asimilación o capacidad de recuperación del ser humano y sus medios de vida frente a la ocurrencia de un peligro.

Para fines de la Evaluación de Riesgos, las zonas de vulnerabilidad pueden estratificarse en cuatro niveles: bajo, media, alta y muy alta; en ese sentido para la Alta Vulnerabilidad se considera entre otros aspectos, principalmente, la condición de los tipos de población (Grupo etario: de 5 a 12 años y de 60 a 65 años); porcentaje de los Servicios educativos, de salud y de saneamiento expuestos; estado de conservación y localización de las edificaciones; porcentaje de servicios de empresas eléctricas, de transporte y de telecomunicaciones expuestos.¹⁹

Vulnerabilidad territorial²⁰

La creciente complejidad de las sociedades y las ciudades se traduce en interdependencias cada vez más marcadas entre redes y territorios, que acentúan la vulnerabilidad. Partiendo de una concepción del riesgo basada en los elementos esenciales de un territorio y su vulnerabilidad, se plantea la hipótesis de que los efectos de la propagación del riesgo son interpretables mediante la noción de trasmisión de vulnerabilidad. En efecto, esta se efectúa a través de las relaciones cada vez más numerosas y complejas que unen a los elementos esenciales entre sí y al territorio con tales elementos.

Las redes crecen sin freno y sus interconexiones se hacen cada vez más estrechas²¹, lo que aumenta su complejidad²² y hace por tanto ilusoria la comprensión aislada del funcionamiento de una red, y con mayor razón la de un territorio. Entender los riesgos en un territorio implica necesariamente comprender el territorio en su conjunto.

Las redes desempeñan un papel mayor en la propagación del riesgo y en la construcción de la vulnerabilidad de las sociedades y los territorios; por tanto, las grandes redes vitales ofrecen hipotéticamente la posibilidad de trazar la trayectoria de la propagación del riesgo. Por su parte, la modalidad de crecimiento y de organización social, técnica, espacial de las ciudades no solo acrecientan la vulnerabilidad y produce riesgos, sino que los aumentan, los amplifican y los transforman.

a. *Interdependencia de las redes y vulnerabilidad de los territorios*

En un sistema territorial, las redes desempeñan un papel crucial de organización al poner en relación, material e inmaterial, a los elementos que lo componen; así, el no funcionamiento de una red tiene inevitablemente consecuencias en otras redes.

No existe hoy en día en una gran urbe una red vial o un sistema de abastecimiento de agua potable que pueda prescindir de telecomunicaciones o de electricidad. La producción de energía en sí va a depender del agua, al igual que las telecomunicaciones, en especial para los circuitos de enfriamiento. Estas últimas ya no pueden prescindir de satélites, de antenas o fibra óptica, elementos que por su parte dependen del abastecimiento de energía, subordinado a su vez a la red de telecomunicaciones y al sistema de provisión de agua. Si existe un sistema territorial, su representación no puede sino dibujar una maraña de objetos de toda naturaleza, localizada tanto bajo tierra como en el espacio, en la ciudad y en su entorno, todos vinculados entre sí, no solo por dependencia sino a menudo por interdependencia e interrelación de los territorios, redes y elementos esenciales, así como la vulnerabilidad de estos.

b. *Los riesgos vistos desde los elementos esenciales y su vulnerabilidad*

Este enfoque, se centra en los elementos esenciales de un territorio, y no en la “amenaza o peligro”, lo que va a poder mejorar la manera en que las sociedades enfrentan las situaciones de riesgo y crisis. Los elementos esenciales de un territorio son, más allá de redes logísticas del funcionamiento urbano, todo lo que es indispensable para la población, la economía y el manejo del territorio.

c. *La trasmisión de la vulnerabilidad del territorio a los elementos esenciales*

La vulnerabilidad puede transmitirse del territorio a los elementos esenciales por localización. La noción de “vulnerabilidad espacial” da cuenta de la vulnerabilidad que caracteriza a los lugares y que va a transmitirse a los elementos esenciales por el simple hecho de su localización: la exposición a las amenazas o peligros, sean estos de origen natural o no, y los problemas de accesibilidad.

¹⁹ Manual para la Evaluación de Riesgos originados por Fenómenos Naturales, Segunda Versión- CENEPRED.

²⁰ Metzger, Pascale; D'Ercole, Robert. Los mecanismos de trasmisión de vulnerabilidad en el medio urbano. Primeros elementos de reflexión. Publicado en el Bulletin de l'Institut d'Études Andines del IFEA. Agosto, 2015.

²¹ Egan, 2007

²² Morin, 1990

d. *La transmisión de la vulnerabilidad de los elementos esenciales hacia el territorio: la noción de vulnerabilidad territorial*

La vulnerabilidad de uno o varios elementos esenciales se trasmite al territorio directamente o por medio de otros elementos esenciales. En la medida que el funcionamiento de un territorio depende del buen funcionamiento de sus elementos esenciales, la perturbación o destrucción de uno de ellos, material o localizado, va a afectar necesariamente a todo el territorio.

Mientras más importante es un elemento esencial, mayor es la vulnerabilidad del territorio. La importancia del elemento esencial puede verse de dos maneras: por una parte, el territorio depende en gran medida del elemento y por otra, dispone de pocas o de ninguna alternativa en caso de no funcionamiento. Por otro lado, mientras mayor es la vulnerabilidad de este elemento esencial del que depende el territorio, en particular por su localización y su exposición a la amenaza o peligro, aunque también por su dependencia frente a otros elementos esenciales, mayor es la vulnerabilidad del territorio en sí.

La noción de “transmisión de vulnerabilidad” es esencial para comprender la globalidad y la complejidad del riesgo que corre un territorio, adquiere todo su sentido en el marco de los riesgos a gran escala y del análisis de los efectos de propagación, más allá de los que se puede detectar siguiendo la maraña funcional y espacial de las grandes redes vitales.

Medios de vida

Se entiende por medios de vida al conjunto de actividades y estrategias que ponen en marcha los miembros de un hogar para ganarse la vida. Los medios de vida, conformados por activos físicos, naturales, humanos, sociales y financieros,²³ suelen incluir el empleo del trabajo de los hogares y el uso de otros activos domésticos, de cuyas ganancias se puede vivir.

Se debe tener en cuenta que, con el objeto de determinar adecuadamente los medios de vida, se debe considerar la diversidad de capacidades y bienes atendiendo al territorio, ello implica que las oportunidades de subsistencia pueden ser variadas dependiendo de las aptitudes y riesgos de cada zona, dado que el contexto de vulnerabilidad influye sobre los activos que conforman los medios de vida de la población.

Estos activos se ven a su vez influenciados por instituciones, estructuras y procesos externos. El desarrollo de estrategias de medios de vida se debe efectuar sobre la base de los activos de la población, atendiendo a las características y aptitudes de cada zona, así como al contexto político, social e institucional existente. Los logros que puedan obtenerse como resultado de estas estrategias dependerán del nivel de vulnerabilidad de la población y de su capacidad de resiliencia.

La gestión del riesgo de desastres

Dada la dimensión integral que tiene la gestión del riesgo de desastres, surge la necesidad de construir y recrear un nuevo entendimiento de la problemática y sus soluciones vistas desde un abordaje territorial, de proceso social, con enfoque inclusivo, y que permita reorientar esfuerzos hacia el fortalecimiento de capacidades poniendo mayor énfasis en la gestión prospectiva y correctiva, en un entorno multiactor y multinivel, como el surgimiento de un nuevo enfoque que reemplaza a la gestión de desastres, priorizando la gobernanza del riesgo, el liderazgo político para la GRD, articulado con una visión de desarrollo que integre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

a. La gobernanza del riesgo²⁴

El término gobernanza del riesgo de desastres se utiliza para hacer referencia a las disposiciones específicas que establecen las sociedades con el fin de gestionar su riesgo de desastre y refleja cómo se valora el riesgo en una sociedad con otras prioridades sociales y económicas más amplias como telón de fondo.

Los modelos de gobernanza del riesgo que adoptan los países responden a su vez a diferentes concepciones del riesgo y por consecuencia de la gestión del riesgo²⁵. Por ejemplo, si los desastres se consideran como fenómenos exógenos entonces la función principal de la gobernanza del riesgo se va a caracterizar por la protección del desarrollo frente a los desastres: un enfoque que se nomina como gestión de desastres. En cambio, si el riesgo de desastre se caracteriza como un atributo endógeno del desarrollo, entonces la función principal de la gobernanza del riesgo sería planificar y regular el desarrollo para que no se configuren y acumulen riesgos: lo que es la gestión del riesgo de desastres propiamente.

La gobernanza del riesgo debería ser considerado como una característica de la planificación y ordenamiento territorial. Es en los territorios donde se integran las inversiones públicas de los diferentes sectores y donde también se integran otros procesos como la planificación concertada, la adaptación al cambio climático, el manejo de los recursos hídricos y otros enfoques relevantes para la gestión del riesgo de desastres.

²³ DFID; Department International Development. Sustainable Livelihoods Guidance Sheets. April 1999 <https://www.enonline.net/attachments/871/dfid-sustainable-livelihoods-guidance-sheet-section1.pdf>

²⁴ PCM, Análisis del funcionamiento y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) Perú, febrero, 2019.

²⁵ UNISDR. 2011, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development. Geneva, Switzerland.

b. El liderazgo político para la gestión del riesgo de desastres²⁶

En general, el compromiso político con la gestión del riesgo de desastres se visibiliza en coyunturas muy específicas, normalmente luego de desastres grandes o ante la probabilidad de ocurrencia de un peligro de dimensiones considerables, pero que no necesariamente se mantiene a largo plazo. La ausencia de un compromiso político se ve reflejado a menudo en una financiación inadecuada de los sistemas y en una inversión insuficiente en el desarrollo de sus capacidades humanas e institucionales.

El país reiteró su voluntad política de reducir el riesgo de desastres²⁷, tanto a nivel internacional de manera significativa antes del 2030 (MSRRD), así como a nivel nacional plasmado en la Política de Estado 32, la creación del SINAGERD y la aprobación del PLANAGERD 2014 - 2021. Esto implica además mostrar un liderazgo y una voluntad política hacia el cumplimiento de esas metas no solo de manera explícita, sino que pueda mantenerse en el tiempo como prioridad del Estado en su conjunto y no solo de un sector o actor especializado en particular.

c. La gestión del riesgo de desastre en una visión de desarrollo: integrado en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial²⁸

Un principio rector del MSRRD es la coherencia de la gestión del riesgo de desastre con el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático. Desde esa perspectiva es importante que la gestión del riesgo de desastre no se vea como un sector, sino que esté plenamente integrado en los procesos de planificación del desarrollo y de los territorios. Para ser efectiva la gobernanza del riesgo tiene que ser endógena al desarrollo, en otras palabras, tiene que ser parte del ADN de la planificación y normativa a nivel sectorial y territorial. La gobernanza del riesgo no puede ejercerse desde sectores como defensa o seguridad interna, debe ser considerado como una característica de la planificación y ordenamiento territorial.

Gestionar el riesgo es un factor integrado a la planificación y gestión del desarrollo, planificación que toma cuerpo en los territorios, los sujetos que viven en estos y sus diversidades. En tanto ello, la gobernanza del riesgo no es tarea sectorial, es tarea de desarrollo nacional, y ello abona al sentido de reafirmar la gestión del riesgo de desastres como un sistema de instituciones, y no como una organicidad al interior de alguna de estas.

En tanto el territorio no es solo un espacio físico, sino también una construcción social, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes, constituyen los espacios vivos donde los sujetos hacen ejercicio de sus derechos, libertades y posibilidades de desarrollo, donde se definen las prioridades de política pública, donde se consensuan las inversiones focalizadas y más urgentes y sostenibles de asumir. Hacer gobernanza del riesgo de forma sistémica debe convocar a los actores a asumirse como una sola organización territorial, y por ello, el enfoque de procesos permite unir esfuerzos que generan valor y otorgarles fortaleza a los arreglos institucionales que permitan su implementación.

d. La gestión del riesgo de desastres y la apuesta por un sistema²⁹

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, creado por la Ley N° 29664, constituye ello, un Sistema, definido en la misma como *“interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre”*. El medio que le otorga la Ley a dicho Sistema refiere que el SINAGERD cumple dicha finalidad a través del *“establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

La Ley de creación del SINAGERD establece un modelo sistémico –y no orgánico– de la GRD, un sistema multinivel que plantea un funcionamiento sinérgico y transversal entre actores cuyas reglas son jerárquico funcionales, cuya composición se divide en instituciones sectoriales desconcentradas y niveles de gobierno descentralizados, pero donde el rol de cada uno es planteado de forma complementaria y subsidiaria al de otro, siempre que genere valor, no duplique esfuerzos y permita la toma de decisiones oportuna en los territorios. El Sistema, desde su ente rector, debe dirigir con precisión la delimitación de esas competencias y procedimientos.

e. Resiliencia

El Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres³⁰, señala una definición que respalda

²⁶ PCM, Análisis de la organización, operatividad, funcionalidad de las entidades técnicas y composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, Perú, marzo 2019.

²⁷ Durante la Conferencia Mundial, los Estados también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda tanto la reducción del riesgo de desastres como el aumento de la resiliencia en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y de examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes. (MSDRR Párrafo 2).

²⁸ PCM. Documento de Trabajo “Análisis del funcionamiento y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) Perú, febrero, 2019”.

²⁹ PCM. Documento de Trabajo “Análisis de la organización, operatividad, funcionalidad de las entidades técnicas y composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, Perú, marzo 2019”.

³⁰ El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, establecido por la Asamblea General en su resolución 69/284 para que elaborase un conjunto de posibles indicadores orientados a medir los avances que se realicen a nivel mundial en lo que respecta a la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, cuya labor fuera coherente con la del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y actualizase la publicación titulada “2009, UNISDR: Terminología sobre reducción del riesgo de desastres” Asamblea General de las Naciones Unidas; diciembre 2016.

y complementa la definición establecida en el Reglamento de la Ley de creación del SINAGERD en su Artículo 2º, indicando que la resiliencia es la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

e. *Soluciones basada en la naturaleza e infraestructura natural*

Las soluciones basadas en la naturaleza incluyen acciones para proteger, gestionar de manera sostenible, restaurar los ecosistemas naturales y sus respectivos servicios, entre otros, que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales, para reducir el riesgo de desastres.

La infraestructura natural, es la red de espacios naturales que conservan los valores y funciones de los ecosistemas, proveyendo servicios ecosistémicos. Asimismo, la implementación de las medidas de infraestructura natural tiene por finalidad, entre otros, reducir el riesgo de desastres.³¹ Así tenemos entre las principales: la reforestación con especies nativas, revegetación con especies nativas, diques para control de cárcavas, Instalación de terrazas de formación lenta, enriquecimiento del suelo, Construcción de zanjas de infiltración, Construcción de Qochas o Cochas, Barreras rompevientos, entre otros.

f. *Procesos de degradación y sus relaciones con la ocurrencia de fenómenos que impactan en el territorio*

La degradación de tierra es el resultado de diferentes factores tales como variaciones climáticas, actividades humanas, específicamente las complejas interacciones entre los factores físicos, biológicos, políticos, socio-culturales y económicos. La degradación de tierra puede ocurrir en cualquier lugar.³²

La degradación del medio físico y biológico es un proceso por el cual tierras económicamente activas, pierden su capacidad de revivir o de regenerarse a sí mismas, desarrollando, en casos extremos, un ambiente incapaz de contener a las comunidades que antes dependían de ellas. Este proceso está asociado a la pérdida general de productividad de los ecosistemas afectados, impactando a las actividades humanas, limitando la capacidad de sustentación, reduciendo las fuentes de ingreso y deteriorando la calidad de vida de la población. Es un problema ambiental global que tiene alcances significativos y se ha constituido en una amenaza para millones de personas, en particular a los pobres que ocupan parte importante de las zonas áridas, porque afecta la producción agrícola y por ende la disponibilidad de alimentos. En el caso de la Costa, la degradación de la tierra se debe fundamentalmente a la salinización, que afecta al 40% de la superficie cultivada. Por otra parte, en la Sierra la degradación se debe fundamentalmente a los procesos de erosión de suelos a causa del uso ineficiente del agua, a tal punto, que afecta entre el 50% y 60% de los suelos en la zona (Andaluz y otros, 2005).³³

Considerando lo señalado, es importante tener en consideración la relación entre la degradación y la ocurrencia de fenómenos que impactan en el territorio y sobre todo la incidencia en el agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, que incrementan las condiciones de riesgo en los territorios y la ocurrencia de desastres.

g. *El cambio climático y su relación con la Gestión del Riesgo de Desastres*

El cambio climático, definido como «...un cambio en el estado del clima que puede ser identificado por cambios en la media y/o la variabilidad de sus propiedades y que persiste durante un período extenso, típicamente décadas o más» (Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático- IPCC, 2012)

El cambio climático contribuirá a la formación o la ampliación de condiciones de riesgo en la sociedad, algunas de las cuales cabrán bajo el concepto de riesgo de desastre, tal como se ha entendido esta noción históricamente. Este concepto se puede extender tomando en cuenta los nuevos patrones de eventos climáticos no rutinarios con potencialidad de causar daño a la sociedad.

El calentamiento global puede aumentar el riesgo de sequías, y temperaturas oceánicas más altas también podrían aumentar la frecuencia e intensidad de las tormentas, y la ocurrencia de desastres asociados a estas tormentas son más comunes debido al aumento en la población y el impacto resultante de esto en el medio ambiente y en un ecosistema ya frágil.³⁴

El reglamento de la Ley N° 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, define el riesgo de desastre como «... la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro».

El riesgo es una función de la existencia de una amenaza o un peligro, y de condiciones de vulnerabilidad en uno o en varios elementos sociales expuestos a sus posibles efectos, por ello se debe considerar su gestión en el marco de los procesos de desarrollo.

Las modificaciones en el estado del clima previstas con el cambio climático son cambios en los promedios y los patrones de variabilidad, paulatinos, progresivos y, en ciertos momentos, abruptos. Los cambios en los promedios

³¹ Lineamientos para la incorporación de criterios sobre infraestructura natural y gestión del riesgo en un contexto de cambio climático, en el marco de la reconstrucción con cambios. Decreto Supremo N° 017-2018-MINAM

³² UNCCD, United Nations Convention to Combat Desertification. 1995

³³ MINAM. La desertificación en el Perú. Cuarta Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Junio 2011

³⁴ <https://www.iadb.org/es/ove/cambio-climatico-y-la-gestion-de-riesgo-de-desastres>

de los elementos del clima, temperatura, pluviosidad, ventosidad y otros desarrollados durante periodos largos, significarán nuevos estresores o peligros de origen climático.

Existe la posibilidad de que los nuevos promedios sean un factor adicional en la fórmula del desastre, en especial para aquellas comunidades con menores recursos financieros y técnicos disponibles. Así, por ejemplo, un aumento en el promedio de la temperatura podría tener efectos negativos sobre la producción agrícola, lo que conducirá a crisis en los medios de vida y de subsistencia de distintas poblaciones particularmente en zonas o regiones marginales. De igual forma, una baja en los promedios de precipitación en zonas semiáridas podría convertir a estas en inhabitables en el futuro. Por esta razón, tienen que considerarse el impacto y la posible relevancia de cambios en los promedios para evaluar la posibilidad de desastre y el consiguiente planteamiento de un desarrollo sostenible en las decisiones de planificación para el desarrollo.³⁵

1.3.4 Situación actual del problema público

La geomorfología y ubicación del país, así como su gran diversidad climática, hacen del Perú y de su población altamente vulnerable, un país expuesto a una gran variedad de potenciales peligros que se reportan a lo largo de todo el territorio y que se presentan en un entorno marcado por una serie de factores endógenos, particularidades del territorio y la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la información brindada por el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación-SINPAD del Instituto Nacional de Defensa Civil- INDECI, solo entre el período comprendido entre el 2003 y el 2017 se han presentado en el país, un aproximado de 69 mil 419 emergencias y desastres. Estas emergencias, que suelen ser recurrentes, se presentan con diversos valores de magnitud, intensidad y amplio ámbito de efectos e impacto a lo largo de todo el territorio nacional, habiendo generado un total de 1 millón 935 mil 448 damnificados y 16 millones 404 mil 234 afectados³⁶.

Entre los departamentos con mayor ocurrencia de emergencias y desastres durante dicho período se encuentran: Piura, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Huánuco, San Martín y Loreto, los que en su conjunto concentran el 62.23% del total de emergencias y desastres ocurridos y el 68.95% del total de personas damnificadas y afectadas.

Los departamentos señalados como aquellos con mayor número de damnificados y afectados coinciden en mostrar factores socioeconómicos que los hacen más vulnerables, como son: mayores índices de pobreza o extrema pobreza y necesidades básicas insatisfechas, e índices bajos de desarrollo humano, competitividad y progreso social regional.

Si bien la ocurrencia de los peligros a los que se encuentran expuestos los departamentos arriba señalados, aunada a los factores socioeconómicos y de desarrollo descritos los convierte en territorios altamente vulnerables, se debe tener en cuenta que existen otro segundo grupo de departamentos que si bien cuentan con índices socio económicos mejores y con una ocurrencia de emergencias menor, se encuentran en una alta condición de vulnerabilidad asociada al potencial peligro al que su población se encuentra expuesta y a la magnitud del impacto que una emergencia o desastre podría generar. Peligros como sismos y tsunamis, inundaciones, movimientos en masa, heladas y friajes tienen una envergadura nacional atendiendo a la cantidad de distritos y a la cuantificación de población potencial que se encuentra expuesta a ellos.

Departamentos como Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Arequipa y Tacna, concentran los peligros con mayor cantidad de distritos y población expuesta. La siguiente Tabla muestra la población potencial expuesta atendiendo al departamento en el que se encuentran y al tipo de potencial peligro:

³⁵ Nota Técnica: La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. MINAM-CENEPRED-Segunda Edición
³⁶ INDECI, Compendio Estadístico, 2018.

Tabla N° 02
POTENCIAL POBLACIÓN EXPUESTA A DIFERENTES PELIGROS

03.1. DETALLES DE LA POBLACION POTENCIAL EXPUESTA A LOS DIFERENTES PELIGROS GENERADOS POR FENOMENOS DE ORIGEN NATURAL

Ubigeo	Departamento	GEODINAMICA INTERNA			GEODINAMICA EXTERNA			HIDROMETEOROLOGICOS / OCEANOGRAFICOS				INDUCIDO POR ACCIÓN HUMANA
		SISMO POR SUBDUCCIÓN	SISMO POR DEF. CORTICAL	TSUNAMI	VOLCANES	MOVIMIENTOS EN MASA	PELIGRO DE ORIGEN GLACIAR	INUNDACIONES	HELADAS	FRIAJE	SEQUIAS	
01	AMAZONAS		280,724			290,333		219,160	251,092	127,933	422,629	80,217
02	ANCASH	1,083,519	298,478	213,098		321,325	271368	736,583	585,192		611,723	503,284
03	APURIMAC	623	263,726			275,258	201256	116,400	405,759		458,830	390,895
04	AREQUIPA	1,344,632	1,000,308	74,748	1,229,318	1,276,795	149288	1,288,885	1,156,070		89,906	433,643
05	AYACUCHO	72,824	302,005		12,980	195,995	346955	342,532	553,012	63,157	671,258	205,228
06	CAJAMARCA	47,562	341,647			651,938		580,124	1,241,232	86,676	1,507,185	1,001,465
08	CUSCO		1,052,658		115,664	886,854	1012895	691,844	1,056,620	148,442	1,234,565	1,044,565
09	HUANCAVELICA	134,346	193,424			209,194	185303	72,820	347,334	305	491,940	222,579
10	HUANUCO	495,489	200,055			308,930	64722	289,641	530,857	189,964	860,537	259,191
11	ICA	850,764	499,491	98,965		272,436		795,752	56,635		331	253,206
12	JUNIN	872,543	811,259			231,607	112714	1,637,668	889,454	356,569	1,292,366	201,562
13	LA LIBERTAD	1,691,942	114,275	174,415		578,572	35767	1,412,365	423,362		285,656	615,127
14	LAMBAYEQUE	519		90,271		31,887		1,162,009	32,304		106,044	301,184
15	LIMA	10,471,812	680,097	2,456,463		4,494,093	45567	9,792,145	430,521		134,400	484,627
16	LORETO		103,818			37,976		882,482		883,509	1,024,732	3,730
17	MADRE DE DIOS		112,044			9,760		140,896		141,070		926
18	MOQUEGUA	170,230	151,388	70,928	25,658	103,516		50,259	100,210		28,424	22,500
19	PASCO	167,544	140,469			137,036	153098	158,275	165,975	88,090	275,489	78,581
20	PIURA	1,749,893	328,121	229,883		331,596		1,627,165	238,466		1,058,741	681,009
21	PUNO	11	448,143		14,074	565,619	140214	962,586	1,132,335	30,712	1,402,031	479,468
22	SAN MARTIN		593,341		17,930	235,911		692,672	11,992	800,182	840,790	8,829
23	TACNA	328,310	322,241	2,320		58,881		314,194	22,040		18,818	13,967
24	TUMBES	224,638	36,297	36,863		52,351		216,178			237,685	49,790
25	UCAYALI		271,494			28,317		491,863		496,459	80,628	1,595
TOTALES		19,707,201	8,545,503	3,447,954	1,415,624	11,586,180	2719147	24,074,498	9,630,862	3,415,068	13,134,768	7,337,768

FUENTE: CENEPRED

Cálculo de población basado en el total de población censada de los Censos Nacionales 2017: XI de Población, VII de Vivienda (INEI, 2017) a nivel de centros poblados.

Áreas de exposición a los diferentes tipos peligros definidas entre el CENEPRED y las Unidades Técnico – Científicas, en el marco de sus competencias.

La población potencial que se vería expuesta ante la ocurrencia de un sismo ascendería a 19 millones 701 mil 201 de los cuales el 75.67% correspondería a los departamentos del segundo grupo mencionado. Solo en el caso de Lima, a pesar de contar con índices socioeconómicos y de desarrollo mucho más elevados, ascendería a un aproximado de 10 millones 471 mil 812 es decir el 53.15%. Tratándose de tsunamis, la población potencial expuesta sería de 3 millones 447 mil 954, de los cuales el 71.24% se encontraría ubicada en Lima.

La Libertad, Lambayeque e incluso en el caso de Tumbes presentan una gran cantidad de población potencial expuesta a inundaciones que suman en su conjunto 2 millones 790 mil 552 y dos y representa el 11.59% del total.

Se debe tener en cuenta cómo está conformada la población expuesta con el objeto de poder medir su condición de vulnerabilidad, así como su nivel de resiliencia. Como muestra, las condiciones socioeconómicas y de desarrollo descritas colocan a las mujeres en situación de alta vulnerabilidad al tener menor acceso a ingresos económicos y medios de vida más frágiles³⁷; en esa medida es importante reconocer cuales son las causas que colocan a la mujer en su diversidad y condición de vulnerabilidad frente a una situación de riesgo, ante la ocurrencia de emergencias y desastres, tendrán menos posibilidades de reponerse por sí mismas y afrontar las consecuencias derivadas de estos. También, ante la ocurrencia de una emergencia, las mujeres, niñas y adolescentes están expuestas a un mayor riesgo de violencia física y sexual³⁸.

Similar situación se presenta con relación a las personas con discapacidad, quienes presentan una menor resiliencia ante la ocurrencia de emergencias o desastres. Según el último censo de población y vivienda del 2017, al menos el 10.4% de la población posee algún tipo de discapacidad, de los cuales la proporción por sexo en el área urbana apunta que el 57% son mujeres y el 43% hombres. En los casos de la Provincia Constitucional del Callao y las provincias de Ica, Lima, Lambayeque y Arequipa, las mujeres exceden la media con 59%, 58.8%, 58.6%, 58.5% y 58.1% respectivamente³⁹. Esta información resulta relevante teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las mujeres.

³⁷ El 67% de las mujeres frente al 53% de los hombres trabajan en el sector informal. Por cada 100 hombres hay 108 mujeres en pobreza extrema. Fuente: Plan Nacional de Igualdad de Género 2012.2017 – Pág. 27 (48 Nota al Pie: Fuente: CEPAL, 2008: Estadísticas de América Latina y El Caribe).

³⁸ INDECI, Manual de Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres, 2017.

³⁹ USAID, SAVE THE CHILDREN, HUMANITY & INCLUSION, COPERAZIONE INTERNAZIONALE, GIRD, Estudio de Línea de Base en Gestión Inclusiva de Riesgos de Desastres en el Perú, 2018.

En el mismo sentido, las personas adultas mayores son reconocidas también como personas en condición de vulnerabilidad, situación que se agrava en situaciones de emergencia y/o desastre cuando sus necesidades particulares muchas veces no son atendidas debido a que se desconocen sus características o condiciones de fragilidad y, en muchos casos de desprotección. La situación de la pobreza de las poblaciones adultas mayores varía por región, los datos estimados por la ENAHO – INEI en el 2014 reportan desde el 3.52% hasta el 48,03% de pobreza total en personas adultas mayores de 65 a más años.⁴⁰

Existen a su vez otros factores aunados a los ya mencionados que incrementan el estado de vulnerabilidad a lo largo del territorio nacional afectando a la población y sus medios de vida como son: i) la ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar aptitudes y condiciones de riesgo; ii) la débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones; iii) la débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres; iv) la debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas; y, v) la falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación. Los que se constituyen en causas estructurales que inciden en el incremento de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, ocasionando la persistencia del problema público y sus efectos, que se detallan a continuación:

A. Causas del problema público: *Alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio*

- **Causa Directa 1 (CD1): Ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo**

La existencia de factores de exclusión social y económica producto de las distintas coyunturas políticas, sociales, económicas y ambientales del país, han conllevado durante las últimas décadas, a la generación de dinámicas, obstáculos y dificultades que han afectado el desarrollo del país, tales como procesos de migración interna, el crecimiento acelerado de la población urbana concentrado en la costa, la ocupación y uso de medios de vida en el territorio sin una adecuada y previa planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres y las aptitudes del territorio que tiene entre sus componentes al medio natural reflejado en los ecosistemas y sus funciones vistas como servicios ambientales o ecosistémicos, incluido los procesos de degradación y sus relaciones con la ocurrencia de fenómenos que impactan en el territorio; dando lugar a una ocupación y crecimiento desordenado e informal, que adolece de vivienda, infraestructura y servicios básicos deficientes y/o inseguros y, por tanto, medios de vida poco resilientes, incrementando así las condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. Ello aunado a la ausencia de una adecuada planificación y la acción del Estado sin tomar en cuenta la gestión del riesgo de desastres y la necesidad de tomar en cuenta factores de importancia como el ordenamiento territorial, la adaptación al cambio climático y la insuficiencia e incumplimiento de marcos técnicos normativos articulados e integrados intersectorialmente incorporando la gestión del riesgo de desastres, traen consigo un creciente incremento en la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida.

La ocupación y uso inadecuado del territorio, sin considerar sus aptitudes y condiciones del riesgo, es generada principalmente, por la persistencia de la informalidad por la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna, el incremento demográfico acelerado de la población urbana y la limitada planificación estratégica y específica en materia de gestión del riesgo de desastres.

El cambio climático, por su parte, contribuirá a la formación o ampliación de las condiciones de riesgo existentes en la sociedad y sus medios de vida. Mientras que, por un lado, las modificaciones en el estado del clima previstas cambian los promedios y los patrones de variabilidad, paulatina y progresivamente (en ciertos momentos, abruptamente), por otro lado, las modificaciones en el patrón de variabilidad climática tienen el potencial para generar efectos negativos en la sociedad, en un rango desde los eventos leves hasta los eventos extremos que generan desastres⁴¹.

La ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo, es resultado de las siguientes causas indirectas:

a. Migración y crecimiento acelerado de la población

La existencia de factores de exclusión social y económica producto de las distintas situaciones coyunturales atravesadas por el Perú, como el deterioro de la economía agrícola, la falta de presencia del Estado y la búsqueda de la mejora de condiciones de vida, entre otros, evidenciado a través de los índices económicos, de desarrollo y progreso mostrados, tales como pobreza extrema, falta de servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos⁴², dieron inicio a un *proceso migratorio* interno que se inicia a partir de la década de los 40, y que conlleva al *crecimiento acelerado de la población en las ciudades*. Este proceso continuó incrementándose a través de los años, a una celeridad cada vez mayor a la reacción por parte del Estado.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, la población del país al 2017 asciende a 31 millones 237 mil 385 habitantes. Durante el periodo intercensal 2007–2017, la población total del país se incrementó en 3 millones 16 mil 621 habitantes, es decir, tuvo un crecimiento de 10,7% respecto de la población total del 2007, que fue de 28 millones 220 mil 764 habitantes. Ello nos lleva a señalar que la población peruana ha crecido un promedio de 301 mil 662 habitantes anuales durante el período mencionado, es decir en un 1,0%, confirmando así una tendencia decreciente del ritmo de crecimiento poblacional en los últimos 56 años. De una Tasa de Crecimiento

⁴⁰ https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/archivos/gestion_riesgos.pdf

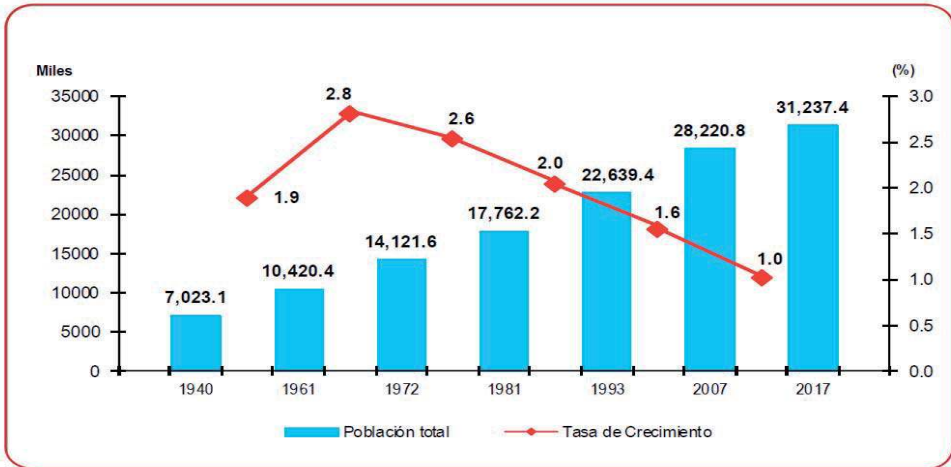
⁴¹ MINAM – CENEPRED. La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. Lima: Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático – GIZ; 2013.

⁴² Esta situación se ha mantenido en el tiempo y se traducen en los actuales índices socioeconómicos, de desarrollo y progreso social.

de 2,8% en el periodo intercensal 1961–1972, el Perú pasó a 2,6% entre 1972–1981, descendiendo a 2,0% en el periodo 1981–1993, y en el penúltimo periodo intercensal fue de 1,6% por año⁴³.

El Gráfico N° 01 muestra el detalle de la población desde 1940 hasta el año 2017, de acuerdo con las cifras obtenidas a través de los Censos Nacionales de Población y Vivienda realizados por el INEI, señalando a su vez, la Tasa de Crecimiento promedio anual durante dicho periodo:

Gráfico N° 01
POBLACIÓN TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL 1940-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Censos Nacionales de Población y Vivienda.

Si bien el crecimiento poblacional del país muestra una tendencia decreciente, se debe tener en cuenta que a causa de la migración interna⁴⁴ el crecimiento se ha concentrado en su mayoría en la costa, ocasionando una tendencia creciente a nivel de la población urbana. Durante el periodo comprendido entre 1940 y 2017, la población de la costa se vio incrementado año a año. Al 2017 tan solo la región de la costa abarca al 58% de la población mientras que la sierra cuenta con un 28,1%, habiendo disminuido a menos de la mitad del porcentaje con el que contaba en el año 1940⁴⁵. Solo en la ciudad de Lima, se ha concentrado el mayor índice de crecimiento poblacional durante dicho periodo, originado justamente en la necesidad de contar con presencia del Estado y de mejorar las condiciones de vida.

Gráfico N° 02
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CENSADA, POR REGIÓN NATURAL 1940 – 2017 (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Censos Nacionales de Población y Vivienda.

⁴³ INEI, Perú Crecimiento y distribución de la población – 2017: Primeros Resultados, 2018 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf

⁴⁴ INEI, Perú Crecimiento y distribución de la población – 2017: Primeros Resultados, 2018 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf

⁴⁵ Ídem.

A su vez, la siguiente Tabla muestra los resultados de la población censada a nivel nacional durante los últimos censos nacionales realizados en 1993, 2007 y 2017 según sexo y grupos de edad, que establece el incremento de la población entre uno y otro período

Tabla N° 03

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA, POR AÑOS CENSALES, SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1993, 2007 Y 2017

(Absoluto y porcentaje)

Sexo y grupos de edad	1993		2007 ^{a/}		2017	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	22 048 356	100,0	27 412 157	100,0	29 381 884	100,0
0 a 14 años	8 155 376	37,0	8 357 533	30,5	7 754 051	26,4
15 a 64 años	12 866 861	58,4	17 289 937	63,1	19 168 762	65,2
65 y más años	1 026 119	4,7	1 764 687	6,4	2 459 071	8,4
Hombre	10 956 375	100,0	13 622 640	100,0	14 450 757	100,0
0 a 14 años	4 139 206	37,8	4 259 594	31,3	3 938 412	27,3
15 a 64 años	6 330 010	57,8	8 518 103	62,5	9 353 084	64,7
65 y más años	487 159	4,4	844 943	6,2	1 159 261	8,0
Mujer	11 091 981	100,0	13 789 517	100,0	14 931 127	100,0
0 a 14 años	4 016 170	36,2	4 097 939	29,7	3 815 639	25,6
15 a 64 años	6 536 851	58,9	8 771 834	63,6	9 815 678	65,7
65 y más años	538 960	4,9	919 744	6,7	1 299 810	8,7

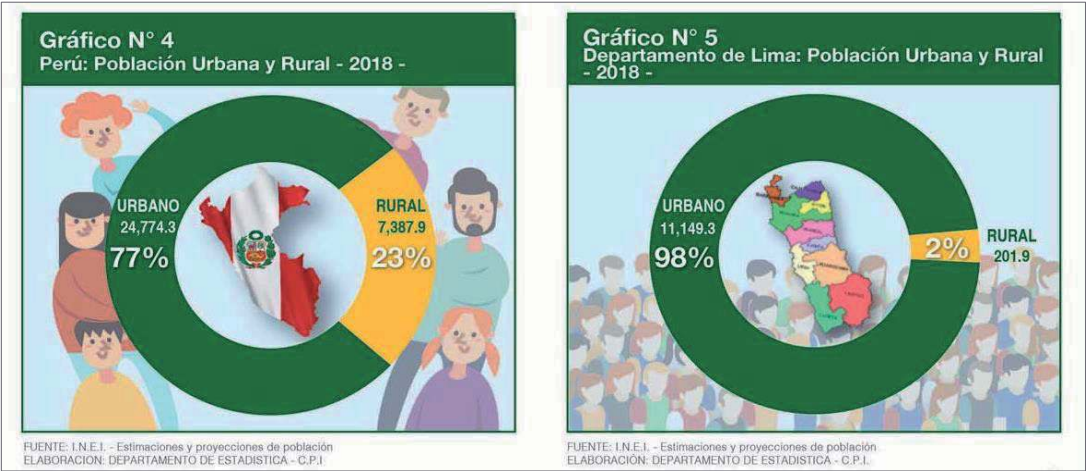
^{a/} No incluye la población del distrito de Carmen Alto, provincia Huamanga, departamento Ayacucho. Autoridades locales no permitieron la ejecución.

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993, 2007 y 2017.

b. Existencia de dinámicas sociales que influyen en el riesgo.

Existen además otro conjunto de dinámicas sociales que influyen directamente en el riesgo. Al año 2018 según proyecciones de la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C. (CPI), basadas en el último censo, la población urbana aproximada del país alcanza los 24 millones 774 mil 3 habitantes, lo que equivale a un 77%⁴⁶ de la población total, la cual se concentra en mayor porcentaje en la costa, sobre todo en Lima en donde se ubica el 45% de la población urbana.

Gráfico N° 03



⁴⁶ Compañía Peruana de Estudios y de Mercado y Opinión Pública S.A.C., 2018, Perú Población 2018, Market Report, N°5, Pág. 04.

Desde 1950 el Perú experimenta un fuerte proceso de cambio demográfico, tanto en cantidad de población como en distribución. A mediados del siglo XX la población rural representaba el 59% de total de la población; sin embargo, en la actualidad sólo representa el 23% de la población peruana. Esta disminución de la población rural es consecuencia del continuo proceso de migración del campo a la ciudad y la desaceleración de las tasas de natalidad durante los últimos decenios del siglo pasado⁴⁷. Al 2017, las regiones con mayor concentración de población rural son Huancavelica con un 69,5% de población rural, Cajamarca con un 65%, Huánuco con un 47,9%, Apurímac con un 54,2%; y Amazonas, Puno, Ayacucho, Cusco cuyos valores oscilan entre el 59% y 40% de población rural⁴⁸.

A la migración interna de la población hacia las ciudades, se sumaron el déficit de terrenos adecuados para que puedan ubicar y construir sus viviendas, así como las distintas coyunturas económicas y sociales atravesadas por el país; ello conllevó al crecimiento de un sector popular que a falta de recursos económicos para poder adquirir e incluso alquilar una vivienda, optó por tugarizar viviendas ya existentes y/o dar inicio a una ocupación informal de los cerros en la ciudad y del territorio en las periferias a través de las "invasiones", conformando así barriadas y pueblos jóvenes cuyo crecimiento fue de una velocidad vertiginosa a pesar de no contar con acceso a servicios públicos básicos, e incentivada por los traficantes ilegales de tierras, grupos inmobiliarios informales, incluso, por dirigencias de comunidades campesinas ilegales o fantasmas. Al año 2007, de los Barrios Urbanos Marginales existentes en el país, el 49,8% se concentraba ya en la ciudad de Lima.

De acuerdo con lo señalado por la Dirección de Geología Ambiental y Riesgo Geológico del INGEMMET, esta ocupación informal de cerros y laderas abarcaba ya alrededor del 2016, una extensión aproximada de 2 mil 819.26 km², desde el norte con la provincia de Chancay, por el sur con Pucallpa y por el este con varias comunidades campesinas como Jicamarca, Collanac, Santa Rosa de Manchay, entre otras. De manera complementaria a ello, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), desarrollada a fines del 2016, señala que en gran parte de este espacio existen unos 850 mil 355 hogares que carecen de agua potable; de los cuales un 99.4% tiene acceso a servicios de electricidad, generado en su mayoría gracias a tendidos informales.

Aunado a lo anterior, la política de vivienda planteada en las últimas décadas por el Estado para el acceso a terrenos por parte de poblaciones de escasos recursos económicos y a viviendas de bajo costo no ha podido cubrir el nivel de la demanda⁴⁹ y menos permitir el traslado o reasentamiento de población en zonas de riesgo a viviendas más seguras⁵⁰ y de calidad. Lima es quizá la única capital en América Latina que sigue creciendo con invasiones. Ciudades como Santiago de Chile y Bogotá, por ejemplo, crecen con programas subsidiados de vivienda⁵¹.

Se debe tener en cuenta que la situación en el Perú se agrava con el reconocimiento de las invasiones por parte del Estado. Desde 1962, los distintos gobiernos han dictado medidas que han terminado por expropiar los terrenos invadidos y otorgar títulos de propiedad a sus ocupantes invasores, "formalizando así lo informal" y generando un incentivo perverso a lo largo del tiempo. La población continuó y continúa, invadiendo terrenos, en su mayoría no seguros, construyendo infraestructura y viviendas informales e inseguras y, desarrollando otros medios de vida no seguros, a la espera de obtener su título de propiedad como resultado de medidas dictadas por el Estado cada cierto período de tiempo.

Solo a través del COFOPRI se han emitido 2 millones 576 mil 583 títulos de propiedad durante el período comprendido entre el año 1996 y el año 2018.

c. *Insuficiencia e incumplimiento de instrumentos técnicos normativos de ocupación y uso del territorio*

Existen otros factores que incrementan el riesgo de desastres como es la insuficiencia e incumplimiento de instrumentos técnicos normativos de ocupación y uso del territorio por parte de las entidades públicas, privadas y de la población en general.

Según el informe *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018*⁵², el 46,9% de municipalidades provinciales del país tiene Planes de Acondicionamiento Territorial y solo el 16,3% de municipios distritales cuenta con Planes de Desarrollo Urbano. Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - ENAGERD 2017⁵³ conducida por el CENEPRED indican que de un total de 1 mil 311 entidades de los tres niveles de gobierno que respondieron la ENAGERD, un número de 98 cuentan con instrumentos técnicos de planificación territorial, lo que representa el 5% del total, pero solamente 4 de ellas incorporan el enfoque de GRD y 2 entidades más se encuentran en proceso de incorporarlo en sus respectivos instrumentos. También, solo el 1,7% de Gobiernos Regionales y Locales indican haber elaborado, actualizado y/o implementado su Plan de Ordenamiento para la Gestión Territorial y un 3,2% se encuentra en proceso de hacerlo.

⁴⁷ CEPLAN. Perú 2021: País OCDE. Serie: Avances de investigación / Nro. 1. febrero 2015.

⁴⁸ INEI, Resultados definitivos 2017, Censos Nacionales 2017, octubre 2018.

⁴⁹ A través del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA creado en 1998- el Estado ha llevado a cabo iniciativas orientadas a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas de interés social, como es el caso de Techo Propio o el Bono Familiar Habitacional. Sin embargo, estas iniciativas solo han podido atender la demanda de la población comprendida en un nivel socioeconómico C, dejando aún de lado los niveles socioeconómicos D y E.

⁵⁰ La seguridad desde las entidades locales como nacionales se ha limitado a la ejecución de medidas de mitigación tales como la construcción de muros de contención, escaleras, defensas ribereñas, limpieza de cauces previo a la temporada de lluvias, etc.

⁵¹ <https://elcomercio.pe/lima/busca-terreno-proxima-barriada-ruiz-somocurcio-370217>.

⁵² El documento Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018, publicado por el INEI, muestra los resultados del Registro Nacional de Municipalidad (RENAMU) 2018 que contiene información de las 196 municipalidades provinciales y de las 1 mil 676 municipalidades distritales del país.

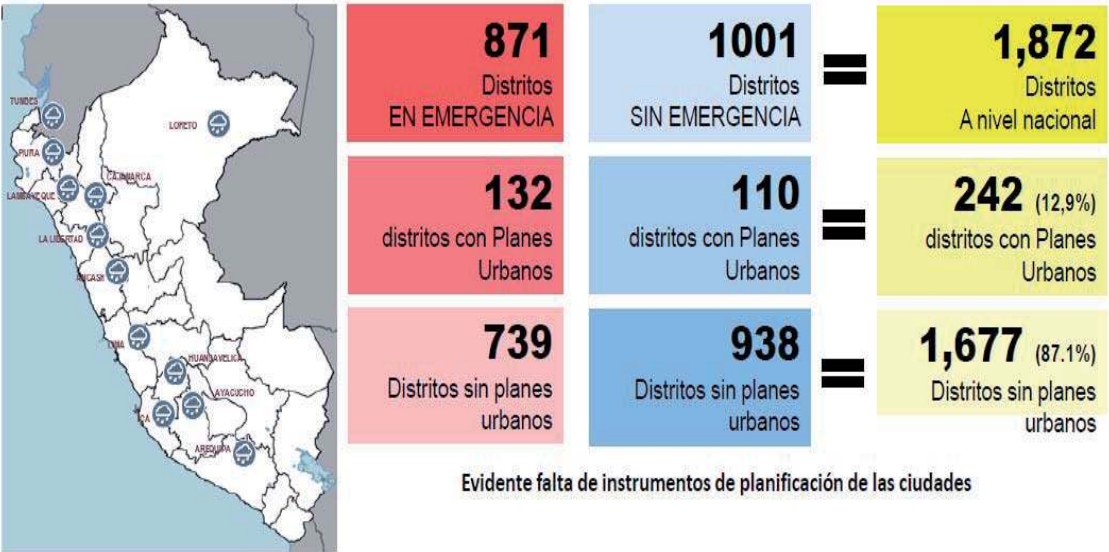
⁵³ CENEPRED. Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - ENAGERD 2017.

La ocupación de terrenos y de medios de vida en zonas de riesgo y alto riesgo es uno de los principales factores que caracterizan la vulnerabilidad de la población, por lo que llama la atención los resultados arrojados por la ENAGERD relacionados con los avances de las Municipalidades Provinciales y Distritales, a la fecha, en cuanto a la adecuación de normas y procedimientos para el otorgamiento de licencias de edificación y de habilitación urbana y rural, y de licencias de funcionamiento con enfoque de GRD. De las 1 mil 235 municipalidades provinciales y distritales que participaron y atendieron la encuesta resalta lo siguiente⁵⁴:

- El 0,4% de municipalidades han adecuado normas y estandarizados procedimientos para el otorgamiento de licencias de edificación con enfoque de GRD. Cabe anotar que el 94,9% de las municipalidades no respondieron a esta pregunta de la encuesta.
- El 0,08% de municipalidades han adecuado normas, y estandarizados procedimientos para el otorgamiento de licencias de habilitación urbana y rural con enfoque de GRD. Cabe anotar que el 95% de las municipalidades no respondieron a esta pregunta de la encuesta.
- El 2,9% de municipalidades han realizado alguna modificación a la normativa y estandarizados procedimientos como el TUPA para el otorgamiento de licencias de edificaciones con enfoque de GRD.
- El 9% de municipalidades han aplicado alguna norma o procedimiento estándar para el otorgamiento de licencias de funcionamiento con enfoque de GRD.

Por otro lado, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre la existencia de instrumentos de planificación en las ciudades, señala que más del 87% de las municipalidades del país no cuenta con ningún instrumento de gestión territorial o de tenerlo está desactualizado ⁵⁵. Lo anterior se refleja en el Gráfico N° 04, que muestra además de manera focalizada la situación en la cual se encuentran las ciudades de Tumbes, Piura, Paita, Sullana, Chiclayo, Trujillo, Huarmey, Lima e Ica, recientemente afectadas por fenómenos climáticos extraordinarios ocurridos entre 2016 y 2017.

Gráfico N° 04
HOGARES PRINCIPALES POR ORIGEN DE INGRESO, SEGÚN MATERIALES PREDOMINANTES



d. *Infraestructura, vivienda y servicios básicos deficientes e inseguros.*

Tanto lo mencionado en cuanto a la ausencia de políticas de vivienda orientadas a facilitar el acceso de terrenos seguros a poblaciones de bajos recursos económicos como la insuficiencia de marcos técnicos normativos que consideran la gestión del riesgo de desastres y, en caso de existir, su incumplimiento por parte de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como la población, ha dado como resultado no solo la ocupación informal sino a su vez la construcción de viviendas, servicios básicos e infraestructura informales que no guardan estándares mínimos de calidad o seguridad y que se encuentran cada vez más tugurizadas.

Al año 2004, sólo en la ciudad de Lima, el 31 % de la población urbana habitaba ya viviendas tugurizadas, que presentaban un alto riesgo para la vida y seguridad física de la población⁵⁶ así como potenciales riesgos de enfermedades.

Es la población con carencia de recursos económicos, y que por lo general suele vivir en la informalidad, quienes en su mayoría ante la necesidad de contar con una vivienda suelen recurrir a su vez, a la construcción y habilitación informal que implica el uso de materiales frágiles o no apropiados y sin seguir medidas técnicas adecuadas.

54 Ídem.

55 Antezana Alvarado, Julián, 2018, Inducción en Urbanismo, Desarrollo Urbano y Planeamiento Territorial, Seminario Perito Tasador: Pieza Fundamental para la Inversión Pública. Ministerio de Construcción Vivienda y Saneamiento.

56 Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2016, Deterioro de las áreas urbanas centrales y patrimoniales.

Según el INEI el 97% de los hogares con ingreso exclusivamente "formal" es no pobre, y el 3% restante es pobre no extremo, mientras que en el caso de los hogares con ingreso exclusivamente del sector informal, 71% son no pobres y 29% pobres (23% pobres no extremos y 6% pobres extremos)⁵⁷.

Asimismo, el tipo de vivienda que ocupan los hogares difiere según el origen de sus ingresos. Existen diferencias relevantes en cuanto al material predominante en las paredes exteriores de las viviendas, tal como se muestra en el Gráfico N° 05. En los hogares con ingreso "formal", el 79% habitan en viviendas con paredes de ladrillo o bloque de cemento; en los hogares con ingreso informal, sólo el 29% vive en domicilios con dichos materiales, la mayor parte cuenta con paredes de adobe (39%) y tapial (13%)⁵⁸.

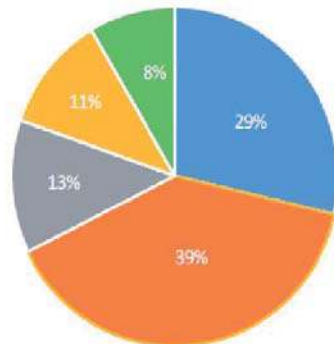
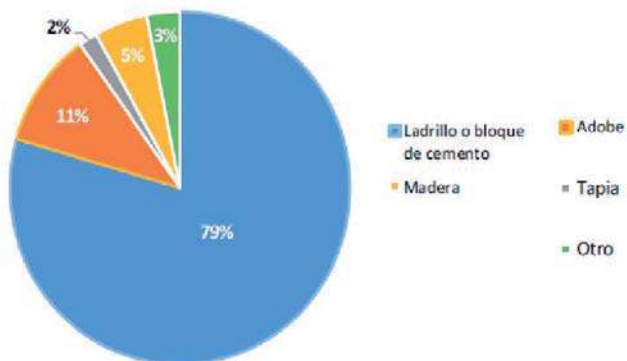
Gráfico N° 05
HOGARES PRINCIPALES POR ORIGEN DE INGRESO, SEGÚN MATERIALES PREDOMINANTES
PERÚ: HOGARES PRINCIPALES POR ORIGEN DE INGRESO, SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE
EN LAS PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA, 2016

Hogares cuyos ingresos provienen íntegramente de empleo "formal"

Hogares cuyos ingresos provienen íntegramente de empleo en el sector informal

Total : 1 338 mil

Total : 3 361 mil



Nota: La diferencia que pudiera presentarse se debe al redondeo de cifras.

Estas claras diferencias muestran el nivel de vulnerabilidad de la población de bajos ingresos y que forma parte del sector informal. Sin embargo, el tipo de material no garantiza la seguridad de la vivienda ya que incluso en viviendas perteneciente a hogares con ingresos del sector formal no hay garantía que el material utilizado cumpla con las normas existentes o guarde concordancia con normas y estándares de calidad en la construcción, incrementando la situación de vulnerabilidad de la población y disminuyendo su resiliencia. Lo anterior se agrava aún más con la existencia de ladrilleras informales como es el caso de las existentes en Huachipa o el norte de Carabayillo en Lima.

La inseguridad y deficiencia tanto de viviendas como de servicios básicos e infraestructura, se traduce en la alta vulnerabilidad que manifiesta la sociedad y que, ante la manifestación de peligros como lluvias intensas, sismos, huaicos, deslizamientos, entre otros, esta condición de riesgo se materializa en emergencias y desastres.

Sobre el particular, el Informe publicado por el CENEPRED que da cuenta de los avances en la implementación del PLANAGERD 2014-2021 y que para el año 2017 ha recogido información del 80,3% de las entidades SINAGERD (ministerios, organismos públicos, Gobiernos Regionales y Municipales) señala que el 2,2% de las entidades cuentan con instrumentos técnico normativos que contribuyen a mejorar las condiciones de seguridad en los servicios básicos (agua potable y saneamiento, abastecimiento de energía, transporte y comunicaciones, equipamiento público, escuelas y hospitales) y en medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres protección de bienes productivos o programas de mitigación para la población vulnerable), sin embargo, solo 0,4% señala que vienen aplicando instrumentos técnicos normativos de seguridad referente a los servicios básicos, medios de vida esenciales y gestión del territorio⁵⁹.

Por otro lado, el 4,5% de las entidades que llenaron la encuesta (ENAGERD) han realizado alguna gestión para implementar e instalar condiciones de seguridad en instituciones educativas, establecimientos de salud y otros; mientras que el 2,4% de entidades han efectuado la gestión para la instalación y acondicionamiento de servicios seguros de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana y bomberos, equipamiento público⁶⁰. Adicionalmente, se reporta que el 8,8% de entidades de los tres niveles de

⁵⁷ INEI. Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2016. 2017

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ CENEPRED. Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – ENAGERD 2017.

⁶⁰ Espacios o edificaciones destinadas a prestar servicios públicos de carácter formativo, cultural, de salud, de bienestar social, entre otros.

gobierno han realizado intervenciones dentro del ámbito de su jurisdicción para reducir la vulnerabilidad de los medios de vida esenciales de la población, con mayor actividad en el ámbito distrital⁶¹.

- **Causa Directa 2 (CD2): Débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones**

Las condiciones de alta vulnerabilidad y la generación de múltiples escenarios de peligro aunados al creciente impacto de los efectos del cambio climático hacen del país un territorio de alta susceptibilidad y con alto riesgo. Esta susceptibilidad seguirá incrementándose producto de la deficiente gestión del conocimiento en lo que a gestión del riesgo de desastres se refiere, debido a la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información, así como a la generación de información, estudios e investigaciones. A ello se suma la inadecuada percepción que tiene la población sobre su territorio y los riesgos que presenta.

La débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones es resultado de las siguientes causas indirectas:

a. *Deficiente gestión del conocimiento*

En los últimos años el Perú ha generado conocimiento y se han desarrollado algunos escenarios y canales de acceso a los mismos en el marco de los objetivos del PLANAGERD 2014-2021, sin embargo, no se evidencia una planificación para su desarrollo ni una adecuada difusión, uso y/o transferencia del conocimiento generado por parte de los distintos actores involucrados en todos los sectores y niveles de gobierno. Por ejemplo, el 16.1% de las entidades que integran el SINAGERD acceden al Sistema de Información SIGRID, de los cuales el 76% corresponde a los Gobiernos Regionales, el 55.6% a los Ministerios, el 37% a Municipalidades Provinciales, el 17.3% a Organismos Públicos (OP) y solo un 12.3% a Municipalidades Distritales⁶².

La escasez de generación de información tomando en cuenta las particularidades y aptitudes del territorio, que pueden ser obtenidas a través del intercambio articulado con los distintos sectores, dan muestra de las debilidades aún existentes para la gestión del conocimiento. Si bien se cuenta con escenarios de coordinación y/o articulación creados por el Reglamento de la Ley N° 29664, tales como los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres y las Plataformas de Defensa Civil tal como se detalla más adelante, estos no han funcionado adecuadamente.

Los avances en la información generada sobre el análisis del comportamiento de las amenazas o peligros, así como la potencial vulnerabilidad de la población frente a las distintas amenazas o peligros no resulta aún suficiente para la adecuada toma de decisiones. Los resultados de la *Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ENAGERD 2017* indican el limitado desarrollo del análisis de los peligros realizado a nivel de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Son 11 Gobiernos Regionales, 49 Municipalidades Provinciales y 112 Municipalidades Distritales que cuentan con informes y/o estudios de mapas de peligros, representando el 9,1% para estos niveles de gobierno.

Cuando se trata de la existencia de informes y/o estudios orientados a determinar las condiciones de riesgo es aún menor, lo que indica el limitado avance que al respecto vienen logrando las entidades del Estado en cuanto a una adecuada gestión del conocimiento del riesgo. Más del 30% de entidades precisó no contar con informes y/o estudios, situación que indica el limitado desarrollo del análisis de los peligros realizado a nivel de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y un 42% de entidades manifiestan no haber elaborado informes y/o estudios orientados a determinar las condiciones de riesgo en el ámbito de su competencia⁶³.

Asimismo, la inversión en innovación para la generación, acceso, difusión y uso del conocimiento es reducida y no existe una adecuada ni articulada planificación para la generación de la información a través de los distintos actores con capacidad para ello. La información es generada aisladamente por cada entidad sin un planeamiento o estrategia orientada a objetivos comunes que podrían permitir sinergias y valor agregado que permita su uso por los distintos actores del sistema.

b. *Inadecuada percepción de la población del riesgo de desastres en el territorio*

La percepción de la población sobre las condiciones de riesgo en sus territorios es aún incipiente y en algunos casos nula. Bajo dicho contexto, la débil e inadecuada gestión del conocimiento del riesgo que comprende la falta de planificación, generación, acceso, análisis, difusión y adecuado uso del conocimiento, trae consigo grandes debilidades para el desarrollo, articulación y monitoreo de estrategias integrales en materia de gestión del riesgo de desastres, que involucren a la población en su conjunto.

Como resultado de los Talleres participativos de diálogo social llevados a cabo en el marco del proceso de socialización de la Propuesta de imagen de futuro del país al 2030, se identificó la necesidad de hacer énfasis en temas relacionados a la gestión del riesgo de desastres, siendo uno de ellos que “*Un Perú sostenible: Toma medidas urgentes para el cambio climático, que incluyen la gestión del riesgo de desastres y la lucha contra la tala y minería ilegal*”⁶⁴.

⁶¹ CENEPRED. Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – ENAGERD 2017.

⁶² Ídem.

⁶³ CENEPRED, Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ENAGERD 2017.

⁶⁴ CEPLAN. PERÚ Informe Nacional 2018 para el desarrollo sostenible.

Esta percepción aún incipiente sobre el riesgo, guarda relación también con el poco acceso a información y la limitada e insuficiente formación en gestión del riesgo de desastres. Existe una diversidad de información entre estudios de peligro y de riesgo, investigaciones científicas y aplicadas, informes técnicos, sistematizaciones que documentan buenas prácticas, sin embargo, la poca difusión de los estudios, informes y buenas prácticas y la aún limitada producción de análisis y estudios que incorporen la dimensión social del riesgo y los procesos socioeconómicos que generan condiciones de vulnerabilidad, abona a esa inadecuada percepción del riesgo por parte de la población. Según el informe del CENEPRED únicamente el 4% de entidades vienen promoviendo la difusión de las investigaciones orientadas a la gestión del riesgo de desastres y el 6,3% de entidades informaron a la población respecto a los riesgos identificados en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, traducándose en una limitada divulgación de información no solo hacia autoridades y tomadores de decisiones, sino también a la población en general, lo que permitiría orientar y fortalecer el conocimiento del riesgo⁶⁵. Por otro lado, existen percepciones que derivan de saberes y conocimientos ancestrales de la población que deben ser mejor consideradas en los estudios, análisis de riesgos e investigaciones por parte de la comunidad de científicos, técnicos y académicos.

c. *Estudios e investigaciones dispersos, no aplicados y desarticulados*

Existe reconocimiento a todo el aporte y producción de investigaciones y estudios relacionados con la gestión del riesgo de desastres por parte de las entidades del SINAGERD, no obstante ello, cabe señalar que la información, en mucho de los casos, tiene una escala nacional y que, por el nivel de detalle y precisión, no puede ser usada a nivel local sino solo como información referencial o general, quedando evidente la poca información, estudios e investigaciones factibles de usar a efectos de la planificación y gestión local. En la Línea de Base del PLANAGERD 2014 – 2021, se hace mención que el 1,9% de entidades del SINAGERD generan estudios de investigación científica y técnica de acuerdo con sus competencias, entre ellas 14 de las 18 entidades técnico científicas consideradas en ese momento. Información actualizada brindada por el CENEPRED indica que el 4% de entidades han desarrollado y/o vienen desarrollando estudios de investigación y la mitad de ellos los han proporcionado y puesto a disposición a través de SIMSE; lo que indica que el restante de las entidades (96%) no participaron de la encuesta o no respondieron y/o elaboraron estudios de investigación científica o técnica orientada a la gestión del riesgo de desastres.

Por su parte, las municipalidades distritales y provinciales son las entidades que en mayor proporción han elaborado estudios y/o informes de mapas de peligro originados por fenómenos naturales, priorizando estudios de lluvias intensas, inundaciones, sismos, movimientos en masa, bajas temperaturas. A nivel de Gobierno Regional y Gobiernos Locales elaboraron 524 informes y/o estudios de mapas de peligro, pero solo el 26,3% han proporcionado los correspondientes estudios al SIMSE. Esta situación evidencia el limitado avance en la generación de estudios e información científica y técnica, su baja difusión y por tanto la débil aplicación de todo este conocimiento e información⁶⁶.

Sin embargo, la definición de protocolos y normas para la gestión de intercambio y estandarización de la información sobre riesgos es aún muy débil, se cuenta con información en algunos casos dispersa, aislada y que no se ha articulado a nivel intersectorial y territorial, incluso en algunos casos se cuenta con información que no ha sido coordinada o articulada a nivel sectorial.

Las entidades del gobierno nacional son responsables de elaborar, aprobar y difundir los instrumentos técnicos normativos orientados a la gestión del riesgo de desastres de acuerdo con el marco de sus competencias, a efectos de fortalecer el desarrollo de las investigaciones. La línea de base del PLANAGERD 2014 – 2021 señala que al año 2014 el 18% de entidades elaboran instrumentos técnicos y normativos para fortalecer el desarrollo de las investigaciones en GRD, sin embargo esta actividad al parecer no se le ha dado prioridad pues en el informe del CENEPRED al 2017 se reporta que solo 4 ministerios y 4 organismos públicos cuentan con estos instrumentos debidamente aprobados, de ellos solo dos ministerios los difundieron a través de sus portales web o charlas y talleres de capacitación, redes sociales y publicaciones.

Los organismos técnicos – científicos cuentan con mayores recursos financieros no sólo para la investigación científica sino para incentivar la investigación aplicada a los territorios y su problemática, por ello se cuenta hoy con mayor profusión de estudios aplicados a las localidades, comunidades o cuencas; sin embargo, no se establecen convenios previos o acuerdos con los Gobiernos Locales para que realmente se concrete la aplicación más allá de la investigación en sí misma. Por otro lado, aún se mantienen por parte de algunas instancias o sectores, candados o información no pública, o la existencia de información muy técnica que dificulta su uso y entendimiento por parte de la población en su conjunto⁶⁷; Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que las entidades sectoriales y Gobiernos Regionales y Locales, son los primeros impulsores y promotores no sólo de la producción de la investigación –tanto técnica como aplicada– sino también de su uso bajo los lineamientos técnicos oficializados y la difusión de la investigación a través de eventos científicos y de intercambio en general, en donde la difusión sea masiva⁶⁸.

d. *Falta de capacidades para la gestión del conocimiento*

La falta de capacidades en cuanto a recursos humanos especializados a nivel de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en especial los locales, trae como resultado la falta de generación de conocimiento desde dichos niveles y el poco o nulo resultado de las iniciativas de capacitación efectuadas por entidades conformantes del SINAGERD. Por ende, la población que cuenta con el acceso al conocimiento y que es capaz de entenderla es muy reducida lo que disminuye su resiliencia e incrementa su vulnerabilidad.

⁶⁵ CEPLAN. PERÚ Informe Nacional 2018 para el desarrollo sostenible.

⁶⁶ CENEPRED, Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ENAGERD 2017.

⁶⁷ Línea de Base del PLANAGERD 2014 – 2021.

⁶⁸ Ídem.

Un factor de alta importancia que dificulta la generación y difusión del conocimiento se configura debido a la alta rotación del personal, que presentan las entidades de los tres niveles de gobierno, principalmente de los Gobiernos Regionales y Locales, lo que repercute en la continuidad de la ejecución de las acciones planificadas.

• **Causa Directa 3 (CD3): Débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres**

La débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, se explica por la limitada de planificación estratégica y específica destinada e implementar estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres, de largo plazo y debidamente articuladas a nivel sectorial, intersectorial e intergubernamental que cuenten con enfoque territorial y de desarrollo sostenible, priorizándose solo estrategias reactivas y de corto plazo, esto aunado a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil, y a la deficiente aplicación de marcos normativos vigentes, así como a las debilidades aún existentes en la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo un enfoque sistémico. A todo ello se suma la aún débil implementación del monitoreo, seguimiento y evaluación, control, fiscalización y rendición de cuentas, así como la implementación parcial de instrumentos y mecanismos de participación y articulación institucional, intersectorial e intergubernamental, de la gestión del riesgo desastres, dando como resultado las debilidades existentes aún en la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, que coadyuva al crecimiento de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo desastres en el territorio.

Esta causa directa es resultado de las siguientes causas indirectas:

a. *Débil implementación de estrategias a nivel intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial*

El Estado presenta una débil institucionalidad a nivel de los distintos sectores y niveles de gobierno que no permite la adecuada continuidad de las Políticas de Estado. La agenda de gobierno en los últimos años se ha visto determinada por situaciones orientadas a atender temas de muy corto plazo o plantear estrategias reactivas, sin dar la debida atención a la planificación de estrategias de largo plazo y al fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades del Estado, para el desarrollo de políticas nacionales transversales y de alta importancia y beneficio para la población como son, por ejemplo, la gestión del riesgo de desastres, el ordenamiento y gestión territorial, *estrategias con enfoque de derechos en infancia y adolescencia, personas adultas mayores, igualdad de género, inclusión, interculturalidad*, entre otras.

Bajo este contexto, incluso la planificación de las inversiones no se efectúa con miras a beneficios a largo plazo y con una visión de desarrollo para el país, sino bajo una visión de resultados a corto plazo con impacto social y mediático.

Asimismo, las debilidades que presenta el Estado a nivel de planificación, recurso humano especializado y asignación y uso eficiente de recursos financieros, son parte de las dificultades que se presentan con mayor énfasis a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales⁶⁹.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017- ENAGERD el total de entidades que recibieron capacitación o asistencia técnica asciende a 290 de un total de 1 mil 964 entidades, de las cuales 18 pertenecen al Gobierno Nacional, 16 a los Gobiernos Regionales, 58 a las Municipalidades Provinciales y 200 a las Municipalidades Distritales. La situación más apremiante se aprecia a nivel de los Gobiernos Locales, ya que a nivel provincial solo el 29.6% ha recibido capacitación y a nivel distrital el 12%. Con el cambio de gestión gran parte de los funcionarios o colaboradores han sido, fueron o serán reemplazados por nuevo personal que requerirá iniciar nuevos programas de capacitación.

La falta de Incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en la gobernanza del desarrollo, sobre todo en los niveles regionales y locales, así como la implementación parcial de instrumentos y mecanismos de participación, articulación e integración, traen consigo la priorización de estrategias tan sólo reactivas o de corto plazo y el debilitamiento de los procesos y las estrategias de largo plazo como son las de prevención y reducción del riesgo de desastres bajo un enfoque territorial y de desarrollo sostenible. Instrumentos de gestión o planes, como el de desarrollo, suelen comprender sólo la identificación del número de emergencias y/o desastres o parte de los daños ocasionados por los mismos, pero no plantean las condiciones de riesgo propias del territorio y su población así como otros datos de carácter socio económico que resultan necesarios para la adecuada determinación del nivel de vulnerabilidad y la posibilidad de plantear estrategias de prevención y reducción de desastres de largo plazo con un enfoque territorial. Asimismo, al presentarse debilidades en la implementación del seguimiento, monitoreo, control y fiscalización y rendición de cuentas no se dan los escenarios que permitan garantizar la continuidad de estas.

Al año 2017 solo 75 entidades que equivalen al 3.8% del total, incorporaron los componentes prospectivo y correctivo en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) o el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). De las 75 entidades, 1 corresponde a Ministerios 2 a OPD, 7 a Gobiernos Regionales, 16 a Municipalidades Provinciales y 49 a Municipalidades Distritales.⁷⁰

Con relación al Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, en el año 2017, 79 entidades que equivalen al 4.0% del total contaron con su Plan, de los cuales 1 es una OPD, 8 son Gobiernos Regionales, 21 son Municipalidades Provinciales y 49 Municipalidades Distritales⁷¹.

⁶⁹ informe emitido en el 2014 por la Misión Interagencial de las Naciones Unidas "Análisis de la Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú".

⁷⁰ CENEPRED, Implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Resultados de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ENAGERD 2017.

⁷¹ Ídem.

b. *Falta de incorporación e integración de la GRD en la gobernanza del desarrollo*

De acuerdo con las mediciones efectuadas por el Programa Presupuestal 0068, sobre la base de información proporcionada por el RENAMU y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, el porcentaje de Gobiernos Locales que han incorporado la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano entre los años 2011 y 2017 es solo de 15.3% y 3.2% respectivamente. Asimismo, solo el 20.5% de entidades que conforman el SINAGERD desarrollan y difunden instrumentos técnico-metodológicos de planificación territorial que incorporan la gestión del riesgo de desastres y solo 8.9% de entidades del SINAGERD, actualizan e implementan planes para el ordenamiento y acondicionamiento territorial y afines, considerando el manejo de cuencas hidrográficas incorporando la gestión del riesgo de desastres⁷².

Con respecto a la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de gestión del desarrollo, según la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017, el 4% de las entidades en los tres niveles de gobierno cuentan con instrumentos aprobados, donde se ha incorporado los componentes prospectivo y correctivo en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y/o el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el 10% de las entidades han incluido en el Plan Operativo Institucional (POI) alguna actividad, estudio o proyecto relacionado a la gestión prospectiva o correctiva del riesgo.

La Incorporación aún parcial de la gestión del riesgo de desastres a nivel de planes de desarrollo concertado en los niveles regionales y locales, se traduce en que, si bien la mayoría de ellos considera dentro sus objetivos la gestión del riesgo de desastres, no lo hace en su dimensión integral y sólo lo considera en el sexto objetivo y orientado a la identificación del número de emergencias y/o parte de los daños ocasionados por los mismos.

En cuanto a los otros instrumentos estratégicos de gestión, en promedio el 50% de las municipalidades reportaron haber incorporado los procesos de prevención y reducción del riesgo de desastres. En el año 2018, de las 1 mil 650 municipalidades del país que disponen del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), 816 incluyen funciones relacionados a los procesos de prevención y reducción del riesgo de desastres. Asimismo, de las 1 mil 601 municipalidades que tienen Manual de Organizaciones y Funciones (MOF), 755 incluyen en sus perfiles funciones relacionadas a los procesos de prevención y reducción del riesgo de desastres.

c. *Débil implementación del seguimiento, monitoreo, control, fiscalización y rendición de cuentas de la GRD*

En el Perú, es aún muy débil la implementación del seguimiento, monitoreo, control, fiscalización y rendición de cuentas referida a la gestión del riesgo de desastres. Casos como el de Colombia, donde la Contraloría de la República⁷³ hace una fiscalización periódica de resultados de la Política Nacional de Gestión del Riesgo o el de Japón, en donde todos los años, el gobierno está obligado a publicar un informe de avances en la gestión del riesgo que se debate en el Parlamento, así como el de Costa Rica en donde anualmente se efectúa un proceso de seguimiento y rendición de cuentas que abarca todo el proceso así como todos los niveles de gobierno; son un buen ejemplo de mecanismos establecidos para reforzar la implementación, sobre todo a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales.

A la fecha es aún incipiente el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la gestión del riesgo de desastres, que permita medir el impacto de los avances logrados, trayendo consigo una incapacidad del Estado para medir resultados y reorientar esfuerzos en donde más se requiere. Por ejemplo, al 2018 solo el 66,6 % de las entidades del Estado cumplió con atender y responder la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres- ENAGERD a cargo del CENEPRED correspondiente al ejercicio 2017, lo que da cuenta del universo con el cual cuentan las entidades encargadas de monitorear y efectuar el seguimiento del nivel de cumplimiento e implementación⁷⁴, así como el bajo nivel de interés y de cumplimiento sobre todo a nivel de Gobiernos Locales, a pesar de las funciones que les han sido asignadas por Ley; teniendo que, la menor cobertura de la ENAGERD a nivel de las Municipalidades Distritales se ha presentado en los departamentos de Huánuco (34%), San Martín (34%), Apurímac (39%) y en otras regiones que, coincidentemente, son las que presentan un mayor número de emergencias y desastres ocurridos en los últimos 16 años⁷⁵.

A su vez, con relación a la elaboración, difusión e implementación de instrumentos que permitan y faciliten a los distintos niveles de gobierno el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de gestión del riesgo de desastres, incluyendo los mecanismos de la gestión financiera del riesgo de desastres, en el año 2017, solo 20 (1.0%) entidades de las cuales 3 Ministerios, 2 OPD y 2 Gobiernos Regionales, 3 Municipalidades Provinciales y 10 Municipalidades Distritales han desarrollado mecanismos o instrumentos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de acciones de la gestión del riesgo de desastres.

d. *Inadecuada e insuficiente aplicación de marcos normativos existentes en materia de GRD*

Existe una inadecuada e insuficiente aplicación de los marcos normativos vigentes. Esta situación no suele presentarse solo para el caso de la gestión del riesgo de desastres, siendo una práctica común respecto de gran parte de marcos regulatorios y medidas técnicas dictadas en el país. La recurrencia de emergencias y desastres y el incremento de daños y pérdidas que estos eventos vienen dejando como saldo, son de por sí una evidencia del incumplimiento y la inadecuada e insuficiente aplicación de los marcos normativos existentes como es la Ley N° 29664, Ley de creación del SINAGERD.

⁷² Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres – PREVAED 2020. Contenidos mínimos del programa presupuestal.

⁷³ <https://www.contraloria.gov.co>

⁷⁴ CENEPRED, ENAGERD, 2018.

⁷⁵ Según información proporcionada por INDECI, los siguientes departamentos son los que presentan mayor número de emergencias y desastres ocurridas entre el período 2003 – 2017: Apurímac, Huanavelica, Cusco, Ayacucho, Puno, Cajamarca, Loreto, San Martín, Lima Metropolitana, Huánuco.

Reafirmando lo señalado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017-ENAGERD, de las 1 mil 964 entidades de los tres niveles de gobierno responsables de elaborar, aprobar, difundir y aplicar los instrumentos técnico normativos para el desarrollo de sus competencias y responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres, a la consulta acerca del uso de 12 de los instrumentos existentes, entre los cuales se encuentra la Ley N° 29664 de creación del SINAGERD y su Reglamento, el PLANAGERD y los lineamientos relacionados a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y reconstrucción, entre otros, los resultados señalan que alrededor del 5,5% de las entidades indica consultar con frecuencia los referidos instrumentos, el 9,7% los consultan eventualmente, el 11,4% los ha consultado al menos una vez y el 14,2% indica no haberlos consultado; mientras que el 25% no respondieron y el 33,4% restante no participaron en la encuesta.

e. *Débil institucionalización de la GRD bajo una visión sistémica*

La débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo una visión sistémica se debe a la falta de entendimiento sobre la dinámica de un sistema funcional por parte de los actores que lo conforman. Los sistemas funcionales implican una alta complejidad teniendo en cuenta que buscan asegurar el cumplimiento de una política pública mediante el accionar de los involucrados.

Uno de los retos para la implementación y funcionamiento de un sistema de carácter multisectorial e intergubernamental, radica en la capacidad de articulación y coordinación de los distintos actores que forman parte de este, a pesar de la coexistencia de rectorías. En el caso de los niveles de gobierno regional y local, más allá de su competencia jurisdiccional en los territorios a su cargo, deben compartir la responsabilidad del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

Si bien la Ley de creación del SINAGERD y su reglamento, establecen algunos mecanismos de participación, articulación y coordinación institucional, intersectorial e intergubernamental, como son por ejemplo los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres y las Plataformas de Defensa Civil, a la fecha a pesar del alto porcentaje que ya ha sido conformado, su implementación es aún parcial, dado que su funcionamiento e instalación es aún deficiente.

Los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, sirven para la formulación conjunta y articulada de planes, estrategias de organización y fiscalización, así como para la ejecución y evaluación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres. De los 1 mil 853 municipios a nivel nacional que se encuentran en funcionamiento, un 67,8% han conformado su Grupo de Trabajo lo que implica que aun más del 30% no lo ha conformado⁷⁶.

Por otro lado, las Plataformas de Defensa Civil se configuran como importantes mecanismos de apoyo para la preparación, respuesta y rehabilitación. De los 1 mil 853 municipios a nivel nacional que se encuentran en funcionamiento, el 68% han conformado su Plataforma de Defensa Civil⁷⁷.

Si bien los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres y las Plataformas de Defensa Civil establecidos por el SINAGERD presentan aún un funcionamiento incipiente tal como ya se ha mencionado, existen sin embargo otros espacios de coordinación y articulación multisectorial que vienen dando resultados efectivos, y que se han desarrollado y mantenido en el tiempo los que se concentran en el accionar del Gobierno Nacional a través del liderazgo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ejemplo, los Planes Multisectoriales ante Heladas y Frijaje que se vienen impulsando y que incluyen intervenciones de sostenibilidad orientadas a reducir la vulnerabilidad de la población⁷⁸.

Por otro lado, hay una débil participación conjunta entre el sector privado, la sociedad civil y el sector público. Existe una débil coordinación por parte del Estado con el sector privado, específicamente con los gremios y organismos o asociaciones privadas como, por ejemplo: CONFIEP, SNI, Cámara de Comercio de Lima, CAPECO, APESEG o ASBANC. Estas asociaciones, a la fecha, si bien conforman el Grupo de Trabajo Empresarial de Apoyo en caso de Desastres (GEAD), su actividad y capacidad se orienta fundamentalmente a ayuda humanitaria en caso de desastres.

Asimismo, de acuerdo con las cifras arrojadas por la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017-ENAGERD, durante el período comprendido entre el 2014 y el 2017, sólo 68 (3.5%) entidades han promovido el desarrollo y participación de organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la gestión del riesgo de desastres, siendo estas entidades 1 OPD, 4 Gobiernos Regionales, 15 Municipalidades Provinciales y 48 Municipalidades Distritales. A su vez, sólo un aproximado de 35% de entidades señaló que realiza esta actividad, lo que indica el limitado desarrollo y participación de organizaciones de la sociedad civil, en la implementación de la gestión del riesgo de desastres⁷⁹.

Estas debilidades se presentan con relación a la planificación, articulación y coordinación de estrategias de mediano y largo plazo que involucren y definan las actividades de los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como la articulación y participación con las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general, a nivel local y regional.

- **Causa Directa 4 (CD4): Debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas.**

La aún débil gestión de la inversión en materia de prevención y reducción del riesgo de desastres, la deficiente incorporación del análisis de riesgo y medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas,

⁷⁶ INDECI, Compendio Estadístico, 2018.

⁷⁷ INDECI, Compendio Estadístico, 2018.

⁷⁸ Implementación de centros educativos con acondicionamiento térmico ambiental, desarrollo de viviendas mejoradas, entre otros.

⁷⁹ ENAGERD, Estudio sobre el nivel de capacidades con las que se cuenta a nivel regional y local para la atención o seguimiento de los objetivos y metas en materia de gestión del riesgo de desastres, 2017.

el débil marco normativo que condicione la inversión a la inclusión de la GRD, así como el débil conocimiento del costo beneficio de la incorporación de la GRD en las inversiones y la debilidad existente en la implementación de los mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos y privados, traen como resultado la actual debilidad para lograr la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas de todo tipo, generando a su vez con ello, el incremento de las condiciones de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida que deben afrontar los impactos cada vez mayores, generados por las emergencias y desastres que ocurren en el territorio.

Cabe precisar que si bien el Estado, ha promovido normativa técnica que incluye la gestión del riesgo de desastres, como es por ejemplo respecto a la elaboración de planes de desarrollo urbano-territorial que obliga a la incorporación del análisis del riesgo que incluye el análisis de vulnerabilidad económica, con la finalidad de orientar la inversión pública y privada de manera segura y sostenible; así también la obligatoriedad de realizar, Estudios de Vulnerabilidad Sísmica de Establecimientos de salud, siendo el objetivo la determinación de la vulnerabilidad de las áreas críticas en los componentes estructural, no estructural, funcional y líneas vitales de los establecimientos de salud. No obstante, es también cierto que se requiere se extienda y aplique esos mismos criterios a otras normativas y mecanismos de los diferentes sectores gubernamentales, siguiendo el enfoque sistémico propio de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta Causa Directa es resultado de las siguientes causas indirectas:

a. *Débil implementación de mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos y privados*

Si bien a partir del 2018, el Perú cuenta con un seguro catastrófico que cubrirá las pérdidas derivadas de terremotos, con una protección financiera de hasta US\$ 140 millones de dólares⁸⁰, no existe aún una cultura del seguro contra los desastres tanto a nivel del sector público como del privado. Como claro ejemplo de lo anterior podemos mencionar que actualmente solo el 5% de la infraestructura en el Perú está asegurada, cifra que está muy lejos del promedio mundial que llega al 30%⁸¹, a su vez, si bien el 100% de las grandes empresas tiene un seguro que protege sus activos ante desastres (terremotos, lluvias e inundaciones) este porcentaje se ve grandemente reducido a nivel de empresas más pequeñas llegando a ser casi inexistente a nivel de las microempresas.⁸²

Sobre el particular, la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres señala que al año 2017 solo 5 entidades, que representa el 0,3% del total, indican haber desarrollado una estrategia para asegurar los bienes de la institución por daños y pérdidas. Por su parte, el 37,1% de las entidades precisaron no realizar acción alguna al respecto y más del 25% no respondieron al respecto, lo que indica un limitado desarrollo de estrategias para el aseguramiento de los bienes institucionales por daños y pérdidas por parte de las entidades del Estado, evidenciando así la débil implementación de mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos.

b. *Deficiente incorporación del análisis de riesgo y medidas de GRD en las inversiones públicas y privadas.*

De manera paralela al fortalecimiento gradual de la implementación de los mecanismos de financiamiento ya regulados y a la falta de capacidad de las entidades para su aplicación de manera articulada y coordinada, se presenta la incipiente incorporación de la gestión del riesgo de desastres a la totalidad de las inversiones que se realizan, tanto a nivel de la actividad pública como la privada.

Cifras de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Año 2017, indican que en promedio sólo el 3.3% de entidades de los tres niveles de gobierno han incorporado el análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública.

La no aplicación del análisis de riesgo radica también en el desconocimiento existente en los niveles, sobre todo regionales, acerca de los instrumentos para su incorporación y las guías metodológicas aprobadas para permitir que se hagan efectivos. Al 2017, tal como se señala en la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Año 2017, entidades que equivalen al 1,1.% de entidades de los tres niveles de gobierno han recibido capacitación y/o asistencia técnica en la incorporación del análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública. En este punto se debe tener en cuenta sin embargo que, con la aprobación y entrada en vigor del nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido como INVIERTE.PE, se requieren instrumentos y guías metodológicas sectoriales que permitan su incorporación de manera explícita, los cuales se encuentran aún en elaboración, lo que no permite contar con las capacidades necesarias sobre todo a nivel de gobiernos regionales y locales.

Esto se agrava más cuando la existencia de una cultura de prevención⁸³ a nivel de la población e incluso a nivel del Estado se encuentra aún en desarrollo en el país, y la comprensión, percepción e incluso el conocimiento de los peligros a los cuales se encuentra expuesta la población y sus medios de vida a lo largo del territorio, tal como ya se ha mencionado, es aún muy débil. En ese sentido, la conciencia sobre la importancia de incorporar el análisis de riesgo y la prevención y reducción del riesgo en la acción cotidiana es aún incipiente.

⁸⁰ El bono catastrófico contra terremotos logrado por el Perú cuenta con una duración de tres años, por los cuales se paga un cupón (prima) anual. La cobertura para el país abarca desde terremotos de 7 o más grados en las zonas donde se estiman las mayores pérdidas económicas y sociales. Este seguro fue contratado con el Banco Mundial, a través de la emisión de un bono catastrófico (Cat Bond), en asociación con los países de la Alianza del Pacífico y la entidad multilateral.

⁸¹ <https://gestion.pe/tu-dinero/rimac-seguros-dolar-gastado-gestion-riesgo-ahorran-us-12-5-perdidas-221654>

⁸² Ídem.

⁸³ De acuerdo con el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la cultura de prevención es el conjunto de valores, principios, conocimientos y actitudes de una sociedad que le permiten identificar, prevenir, reducir, prepararse, reaccionar y recuperarse de las emergencias o desastres. Esta se fundamenta en el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad.

c. Débil gestión de la inversión en prevención y reducción de riesgos

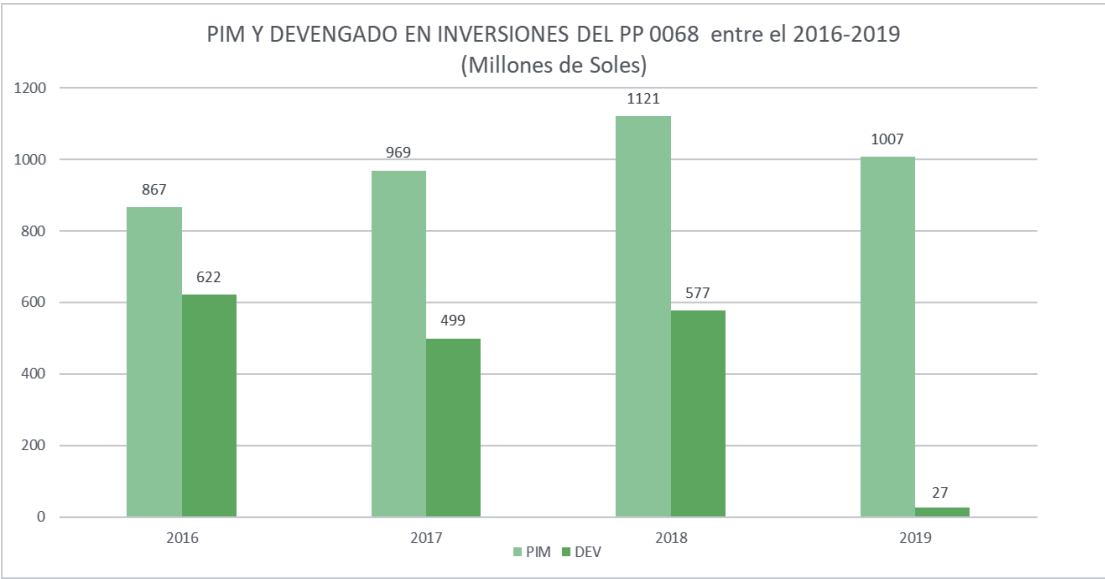
El Estado ha avanzado con la creación de mecanismos financieros aplicados directamente a la gestión del riesgo de desastres como es el caso del Programa Presupuestal 0068 Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres o del Fondo de Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES); sin embargo, su implementación es aún débil. Ello teniendo en cuenta, la falta de personal especializado, la débil capacidad a nivel regional y local que se traduce en una falta de conocimiento sobre su prioridad e inclusión, en algunos casos, desconocimiento de la existencia de estos mecanismos financieros y de cómo aplicarlos por parte de los Gobiernos Locales, así como sobre el marco normativo existente y las actividades a realizar para su eficiente y eficaz ejecución e implementación. La situación descrita, se ha visto agravada con:

- i) El paso del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP al INVIERTE.PE, generándose una nueva demanda de instrumentos y guías orientadoras para facilitar el entendimiento y la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública.
- ii) La reducida tipología de inversiones consideradas actualmente como inversión directa en gestión del riesgo de desastres que no permite cubrir la totalidad de las necesidades actuales y futuras. Así tenemos, por ejemplo, la inadecuada inversión en intervenciones relacionadas a soluciones basadas en la naturaleza, que conlleve a brindar soluciones sostenibles en el tiempo.

Durante el período comprendido entre el 2011 y el 2019, las entidades de los distintos niveles de gobierno han asignado en el PP 0068 más de 17 mil millones de soles para el desarrollo de 07 productos, 32 actividades y 4 acciones comunes orientadas al desarrollo de los distintos procesos de la gestión del riesgo de desastres. Dicho presupuesto ha sido asignado a un total de 29 entidades del Gobierno Nacional, 26 Gobiernos Regionales y más de 1 000 Gobiernos Locales.

El Gráfico N° 06, muestra el detalle del PIM y devengado entre el año 2016 y el 2019, para el caso de proyectos de inversión en materia de gestión del riesgo de desastres, dentro de los cuales se incluyen los relacionados a prevención y reducción del riesgo de desastres.

Gráfico N° 06



Fuente: Consulta amigable al 1/03/2019
Elaborado por: VGT-PCM

En el caso del Fondo de Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES), durante el año 2017 se dio una asignación de recursos, a través de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y de la Comisión Multisectorial principalmente, ascendente a un aproximado de 2 mil 499 millones de soles con un porcentaje de alineación al PP068 de 84%; sin embargo, durante el 2018 esta alineación se ha visto disminuida a un 30% y en el 2019 a 11%.

d. Débil marco normativo para la inclusión de la GRD en las inversiones

En el Perú existen debilidades en el marco normativo vigente para garantizar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones. A la fecha, solo existen marcos normativos para la inversión directa en gestión del riesgo de desastres amparada en el PP 0068 que, sin embargo, tal como ya hemos señalado anteriormente, presenta aún algunos inconvenientes con relación a la tipología de inversiones consideradas como inversión directa que no cubre aún la totalidad de las necesidades actuales y futuras.

Por otro lado, si bien existe un marco normativo orientado a incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas, como ya se ha mencionado, este presenta debilidades generadas por:

- i) El paso del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP al INVIERTE.PE,

- ii) La falta de medidas que establezcan la obligatoriedad de su aplicación y el fortalecimiento de su difusión,
- iii) La falta de medidas orientadas al seguimiento y monitoreo del cumplimiento en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública
- iv) La falta de definición y aprobación de normas que determinen la necesidad de incorporación de presupuesto para el mantenimiento de las obras de infraestructura pública.
- v) El desconocimiento, poco uso y aplicación y acceso limitado a la información científica y estudios referidos a peligros, vulnerabilidad, riesgos y desastres como información vinculante para tomar decisiones sobre la inversión pública y privada a nivel local, regional y nacional.

Con relación al marco normativo orientado a incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones privadas la situación es aún más preocupante ya que no existen disposiciones o medidas que establezcan sanciones para la no incorporación de la gestión del riesgo de desastres dejando casi al libre albedrío su incorporación a nivel de inversiones privadas.

e. *Débil conocimiento del costo beneficio de la incorporación de la GRD en las inversiones*

La errónea valoración que existe sobre los daños y pérdidas que generan las emergencias y desastres y el desconocimiento y la falta de entendimiento acerca de los beneficios que trae consigo el incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones de todo tipo, traducida en la incorporación del análisis de riesgo y de las medidas de prevención y reducción necesarias, forma parte de esa deficiencia e incapacidad para poder mirar el largo plazo y comprender que los costos asociados a su incorporación oportuna a nivel de las inversiones, serán considerablemente menores a los que se podrían generar al no incluirlos.

No invertir en prevención y reducción del riesgo al momento de proyectar y decidir alguna inversión pública y/o privada puede convertirse en el mediano plazo en un gasto por la alta probabilidad que tiene de verse afectada o destruida en una emergencia o desastre. El costo de no incorporar oportunamente la gestión del riesgo de desastres en las inversiones se ve además multiplicado, durante la respuesta y recuperación ya que el impacto ante la ocurrencia de una emergencia o desastres será aún mayor. De acuerdo al principio difundido por las Naciones Unidas “la Reducción del Riesgo de Desastres es una inversión y no un gasto” pues “por cada dólar que invertamos en prevención podremos ahorrar 7 durante la respuesta y la recuperación”.⁸⁴

Situaciones como la reducción de costos y optimización de recursos buscada por las distintas entidades del Estado o las desviaciones ocurridas como consecuencia de actos de corrupción, se han convertido en una práctica recurrente que ha traído como resultado, proyectos de inversión paralizados o inconclusos, existencia de vicios ocultos, fragilidad y vulnerabilidad ante las emergencias y desastres, creando a su vez, una percepción negativa en la población con relación a la inversión por parte del Estado. Esta percepción negativa no solo merma la acción del Estado, sino que se traduce en una falta de entendimiento respecto de los beneficios que se busca alcanzar.

• **Causa Directa 5 (CD5): Falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación**

Las deficiencias para dar respuesta a las emergencias y desastres y para el restablecimiento de los servicios básicos indispensables así como la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible y de prevención de riesgos en las zonas afectadas por las emergencias y desastres ocurridos en los últimos años, han dejado evidencia de la falta de eficacia y oportunidad que presenta el Estado para la respuesta y recuperación sobre todo a nivel local; dando como resultado que el impacto de las emergencias y desastres se traduzca en indicadores socioeconómicos negativos que van en aumento, en tanto se dilatan las actividades orientadas a la recuperación de los territorios y medios de vida de las poblaciones afectadas. Esta causa directa es resultado de las siguientes causas indirectas:

a. *Débil desarrollo de capacidades en materia de preparación, respuesta y recuperación*

De acuerdo con el Informe de Sendai, presentado por el Banco Mundial el 2012⁸⁵ y las Lecciones aprendidas en Japón (2017)⁸⁶ la preparación adecuada es esencial ya que los riesgos no pueden eliminarse o reducirse por completo, pero pueden dictarse medidas que posibilitan la reducción de los efectos e impacto en la población y sus medios de vida; dentro de las medidas se mencionan: los Sistemas de Alerta Temprana apoyo de medidas de emergencia y planificación para contingencias. Considerando a los Sistemas de Alerta Temprana como una de las formas más costo-efectivas de reducir el impacto de los desastres.

En el Perú como parte de los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impacto de desastres establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres SINAGERD y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021 se encuentra comprendida la Red Nacional de Alerta Temprana, la cual debe alimentarse de la información que debe ser brindada por cada uno de los actores del sistema. Sin embargo, ésta presenta aun debilidades para su implementación atendiendo a la falta de planificación, articulación, coordinación y capacidades de sus miembros.

⁸⁴ <http://onu.org/cu/news/b09f5b42962411e2b2cd3860774f33e8/cada-dolar-invertido-en-prevencion-se-ahorra-siete-durante-la-recuperacion/>

⁸⁵ The Sendai Report Managing Disasters Risks for a Resilient Future 2012, GFDRR, The World Bank Washington DC

⁸⁶ BID, Lecciones aprendidas de los países de América Latina y el Caribe e infraestructura resiliente de riesgos de gestión una investigación conjunta JICA BID Nota Técnica N° IDB-TN 1309 2017

A este contexto se suma la falta de capacidades en materia de preparación, respuesta y rehabilitación y reconstrucción existente a nivel sobre todo regional y local. Los esfuerzos orientados a capacitar a los Gobiernos Regionales y Locales sobre rehabilitación y reconstrucción ante desastres, como es el caso de las capacitaciones brindadas por INDECI y CENEPRED sobre acceso y/o gestión de recursos en servicios públicos básicos e infraestructura enmarcados en la rehabilitación y reconstrucción, resultan aún insuficientes. Esta situación se agrava ante la falta de recursos humanos especializados en materia de reconstrucción y rehabilitación principalmente en el caso de los Gobiernos Locales.

De acuerdo con las cifras de la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017- ENAGERD⁸⁷ las entidades que recibieron capacitación sobre acceso y/o gestión de recursos en servicios públicos básicos e infraestructura enmarcados en la rehabilitación y reconstrucción, corresponden a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; sin embargo, sólo 61 entidades que equivalen al 3.2%, recibieron capacitaciones, de las cuales 7 corresponden a Gobiernos Regionales, 19 a Municipalidades Provinciales y 35 a Municipalidades Distritales. Las capacitaciones fueron brindadas por CENEPRED e INDECI a 58 y 61 entidades respectivamente, asimismo, algunas entidades indican haber recibido capacitación de ambas entidades; mientras que 35.7% de las entidades precisaron no haber recibido capacitación de ninguna de las referidas instituciones.

b. *Intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción del riesgo*

La falta de una adecuada planificación para gestionar el riesgo de desastres, articulada entre los distintos niveles de gobierno genera limitaciones para poder contar con una hoja de ruta clara y activar los mecanismos e instrumentos para la rehabilitación y reconstrucción con eficiencia, oportunidad y bajo un enfoque prospectivo y correctivo que permita, más adelante, minimizar el impacto a la vida de las personas y a sus medios de vida, asegurando su recuperación física, social y económica.

Ante esta situación, el Estado ha optado por crear nuevas instituciones que han traído como consecuencia confusión con relación a las responsabilidades y roles de cada entidad al establecerse directrices y actividades que, en su mayoría, no son articuladas a las ya preexistentes, duplicándose funciones y competencias y contratándose por lo general nuevo personal de manera reactiva, las que ven limitado su accionar ante la poca capacidad de los Gobiernos Locales e incluso nacionales para organizar y coordinar el apoyo humanitario y la participación de la actividad privada y la sociedad civil.

Un ejemplo de lo anterior se dio como consecuencia del terremoto ocurrido en el sur del país en el año 2007, en donde entre los efectos-soluciones luego del desastre se dieron: la intervención directa del más alto nivel para atender la emergencia (Presidencia y Ministros) a la par de autoridades regionales y locales "poco visibles y en condición de damnificados" y la creación de un ente encargado de la reconstrucción como fue FORSUR. Similar situación se presentó en el 2017 con la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, pese a contar con los Lineamientos para la Implementación del Proceso de Reconstrucción⁸⁸ que establecen las disposiciones orientadoras para operativizar las actividades y acciones de reconstrucción a nivel nacional, regional y local

De acuerdo con el Informe de Adjuntía emitido por la Defensoría del Pueblo en el 2018, se observó una débil articulación y coordinación entre la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios-ARCC, el INDECI y el CENEPRED. Por ejemplo, la actuación del INDECI se limitó a la remisión del reporte de daños materiales y el padrón de damnificados y afectados a la ARCC, dejando de lado el monitoreo sobre la implementación del proceso de rehabilitación y de las actividades y/o acciones derivadas⁸⁹. Esta situación da cuenta de las limitaciones existentes para no solo monitorear sino a su vez evaluar los resultados de la aplicación de las intervenciones de rehabilitación y reconstrucción que permitan medir logros, identificar deficiencias y dictar medidas correctivas o complementarias en el marco del SINAGERD.

c. *Débil implementación de mecanismos y estrategias de preparación y recuperación*

El Estado por más de 40 años ha venido llevando a cabo acciones de preparación ante emergencias y desastres, que tienen diferentes niveles de madurez y uso en el territorio, sin embargo, estas acciones adolecen de una estrategia conjunta y planificada aunado a la débil implementación de mecanismos que permitan optimizar resultados y fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno de manera sostenible en el tiempo.

De acuerdo con las líneas estratégicas y acciones para la GRD, las entidades públicas en todos los niveles de gobierno, en el marco del proceso de preparación, deben formular e implementar un conjunto de acciones estratégicas que, además, deben ser de carácter nacional, sectorial y regional y local. Como parte de ellas, las entidades deben formular e implementar, entre otros instrumentos de importancia, sus Planes de Contingencia y Planes de Continuidad Operativa.

A través de los Planes de Contingencia se deben definir los procedimientos específicos preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia o inminencia de un evento en particular para el cual se tienen escenarios definidos. El Plan de Contingencia toma una importante relevancia a nivel de Gobiernos Locales atendiendo a su naturaleza de autoridad inmediata ante la población y a la necesidad de que esta cuente con protocolos de respuesta ante la ocurrencia de la emergencia o desastre. Al primer trimestre del 2018 la cantidad de Gobiernos Locales que cuentan con un Plan de Contingencia formulado es de 765 de un total de 1 mil 853 Gobiernos Locales en funcionamiento lo que equivale al 41.28%, más aún el porcentaje de Planes de Contingencia aprobados es de 372 que porcentualmente significa un 20.24%.

⁸⁷ ENAGERD; la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres constituye una herramienta implementada por el CENEPRED en coordinación con el INDECI para obtener información sobre la implementación del PLANAGERD 2014 - 2021.

⁸⁸ Resolución Ministerial N.º 147-2016-PCM

⁸⁹ Defensoría del Pueblo, Informe de Adjuntía N.º 005-2018. DP/AE, Seguimiento a las Intervenciones del Estado Post Fenómeno El Niño Costero en el marco de los procesos de rehabilitación y reconstrucción. 2018.

En el caso del Plan de Continuidad Operativa, este se configura como el instrumento que incluye la identificación de las actividades y servicios críticos que requieren ser ejecutados y prestados de manera ininterrumpida, y la determinación de las medidas y acciones que permitan que la entidad de manera eficiente y eficaz siga cumpliendo con sus objetivos. Dada su naturaleza y características se convierte en un instrumento de alta relevancia para la gestión del riesgo de desastres; sin embargo, al igual que los Planes de Contingencia, el nivel de entidades que ha cumplido con formularlo y aprobarlo es aún bajo. Del conjunto de entidades que conforman el SINAGERD solo 18 de ellas cuentan con Planes de Continuidad Operativa, de las cuales el 50% corresponden a Ministerios.

La falta de implementación de instrumentos como el Plan de Contingencia y el Plan de Continuidad Operativa, entre otros, pone en evidencia que la planificación estratégica para gestionar el riesgo de desastres no es aún una prioridad para los Gobiernos Regionales y Locales.

d. *Incremento del impacto de los desastres afectando la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país.*

Tal como se ha mencionado anteriormente sólo en el período comprendido entre el 2003 y el 2017, se han presentado en el país un aproximado de 69 mil 419 emergencias y/o desastres de diversa magnitud, intensidad y ámbito de impacto a lo largo de todo el territorio nacional, habiendo generado un total de 1 millón 935 mil 448 damnificados y 16 millones 404 mil 234 afectados, así como 249 mil 397 viviendas destruidas, 1 millón 443 mil 40 viviendas afectadas, 1 millón 931 mil 723 hectáreas de cultivo afectadas y 1 millón 97 mil 660 hectáreas de cultivo perdidas. A ello se suman las pérdidas de vidas humanas que ascendieron a 2 mil 682 fallecidos y 369 desaparecidos⁹⁰.

El violento sismo de agosto del 2007 ocurrido en Pisco, y que afectara, principalmente, a los departamentos de Ica, Huancavelica y Lima dejó como saldo daños materiales ascendentes a 48 mil 208 viviendas destruidas, 45 mil 500 viviendas inhabitables y 45 mil 813 viviendas afectadas. En cuanto a los daños personales, se registraron 464 mil 314 personas damnificadas, 221 mil 60 personas afectadas, así como 596 fallecidos y 1 mil 292 heridos⁹¹.

En los últimos años, el Fenómeno El Niño Costero 2017 generó emergencias y desastres que dejaron un saldo de 169 personas fallecidas, más de 283 mil damnificados y más de 1 millón y 600 mil personas afectadas; más de 65 mil viviendas destruidas y 381 mil afectadas, así como daños a los servicios públicos como establecimientos de salud, carreteras, instituciones educativas etc. El siguiente gráfico, efectúa un detalle de los daños sufridos por el Fenómeno El Niño Costero 2017.

Gráfico Nº 07



Fuente: SINPAD / COEN / COMPENDIO INDECI 2018.
Elaboración: Viceministerio de Gobernanza Territorial - PCM

⁹⁰ INDECI, Compendio Estadístico, 2018.
⁹¹ Idem.

Para conocer la real dimensión del impacto de las emergencias y desastres, se debe tomar en cuenta que las zonas afectadas a consecuencia del Fenómeno El Niño Costero 2017 sumaron 879 distritos declarados en Estado de Emergencia en 109 provincias y 14 regiones del país⁹². Las pérdidas sufridas por el Fenómeno El Niño Costero 2017 y el sismo del año 2007, han generado un gran impacto en el desarrollo del país ya que no solo implican graves pérdidas económicas⁹³ y humanas, sino que traen como resultado la falta de sostenibilidad de las metas de desarrollo país ya alcanzadas.

En lo que respecta al sector saneamiento, el daño causado a los componentes de los sistemas de los servicios de saneamiento (infraestructura como, entre otros, captaciones, reservorios, plantas de tratamiento o redes); durante evento como sismos o inundaciones es MUY ALTO, ejemplo de ellos es el sismo ocurrido en el 2007 en el sur del país y lo ocurrido en el 2017 en gran parte del país a raíz del Fenómeno El Niño Costero.

En el 2007, un sismo de 7,9 grados de magnitud en la escala de Richter remeció las provincias de Pisco, Chincha e Ica (en el departamento de Ica) y Cañete (en el departamento de Lima)⁹⁴.

La magnitud del movimiento telúrico causó grandes daños en la infraestructura de los servicios de saneamiento de las provincias afectadas, lo cual generó costos en la recuperación de los sistemas dañados de S/. 77,34 millones. De las ciudades más afectadas Pisco y San Andrés estuvieron en el primer lugar al colapsar las redes de agua potable y alcantarillado sanitario, por tener tuberías de material poco resistente un sismo de esa magnitud. Adicionalmente a lo señalado, un estudio elaborado por el Banco Mundial, señala que los costos directos e indirectos ocasionados por el sismo, empleados para la rehabilitación de los sistemas dañados, evitaron que más de 160 mil habitantes pudieran tener acceso en los siguientes años, al emplear dicho presupuesto en la recuperación de los servicios de saneamiento dañados durante el 2007.

De otro lado en el 2017, el daño directo por el Niño Costero, ha requerido por parte del Gobierno S/ 2 040 556 789, según el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), para reconstruir los sistemas de los servicios de saneamiento de muchas ciudades del país. La población aún recuerda las imágenes de ciudades completas bajo el agua, donde la población subía a los techos de sus casas para estar a buen recaudo llevando consigo en algunos casos con parte de sus bienes; en el caso de los componentes de los servicios de saneamiento, la afectación causadas por las inundaciones se produjo en el equipamiento y los procesos de tratamiento, dejando inoperativos servicios como el agua potable y haciendo colapsar las redes de alcantarillado. Mayores daños sufrieron componentes como líneas de conducción, captaciones o plantas de tratamiento completas que fueron arrasadas por los huaycos provocados por las lluvias intensas. Lo señalado puede evidenciarse en el PIRCC quien sitúa al sector saneamiento en el tercer lugar de los sectores más afectados, después de transporte y educación, requiriendo el 10.3% de la inversión para reconstruir los componentes dañados de los servicios de saneamiento de las regiones de Lambayeque (27.1%), Piura (26.7%), La Libertad (13.9%), Ancash 12.0%), Lima (9.9%), Arequipa (2.5%), Ica (2.4%), Tumbes (2.1%), Cajamarca (1.9%), Huancavelica (0.7%), Ayacucho (0.5%) y Junín (0.3%).

Realizar dicha reconstrucción, sobre sistemas que no han cumplido aún con el tiempo de vida útil, hace que metas como el acceso universal a toda la población del país, programado por el sector saneamiento para el 2021, se vean postergadas varios años más.

B. Efectos de la Alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio

Los efectos que derivan del análisis de las causas directas asociadas al problema público identificadas son los siguientes:

• E1. Incremento de informalidad y vulnerabilidad ante desastres.

La alta vulnerabilidad de la población manifestada en la carencia de bienes, servicios y recursos económicos impide que las personas y los hogares accedan a las oportunidades que se presentan en distintos ámbitos, y que enfrenten los riesgos que deterioran su nivel de bienestar⁹⁵. En ese sentido, hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, hogares conformados por niños y niñas con problemas de anemia o desnutrición, así como la falta de viviendas adecuadas y con falta de acceso a servicios básicos, se configuran como algunos de los factores que reproducen y recrudecen esta condición⁹⁶.

Gran parte de esta población se constituye en ese grupo de hogares con ingresos por trabajo exclusivamente “informal” ubicándose en los lugares más bajos de la jerarquía social, cuando esta se examina en términos de ingresos. Son aquellos hogares donde priman las viviendas inadecuadas, mal ubicadas, de servicios básicos deficientes y, por ende, con medios de vida frágiles y con baja capacidad de resiliencia.

Son estas poblaciones las que recurrentemente se ven afectadas ante la ocurrencia de emergencias y desastres y ven vulnerados sus medios de vida, y al no contar con alternativas de recuperación física, social y económica, de manera oportuna y adecuada, lo hacen instalando sus condiciones de fragilidad previas incrementando y reafirmando los mismos patrones de informalidad anteriores.

⁹² INDECI, Compendio Estadístico 2017, Gestión Reactiva.

⁹³ Según estimaciones efectuadas por la Consultora Macroconsult publicadas en el Diario Gestión, el 24 de marzo del 2017, el Fenómeno El Niño Costero 2017, ocasionó pérdidas económicas hasta por un aproximado de 3 mil 100 millones de dólares, que equivalen al 1.6% del PBI.

⁹⁴ Donde operan EMAPICA (Ica), EMAPISCO (Pisco), SEMAPACH (Chincha) y EMAPA Cañete (Cañete).

⁹⁵ Katzman, 2000.

⁹⁶ CEPLAN, Vulnerabilidad de las personas en el territorio desde una perspectiva socio económica, Lima, Perú, 2019.

- **E2. Altos niveles de riesgo**

Los altos niveles de riesgo existentes en el país se han visto incrementados en frecuencia e intensidad durante los últimos 30 años, principalmente por la creciente vulnerabilidad de la población y la alta propensión de verse afectadas por emergencias y desastres. La alta vulnerabilidad de la población evidenciada en: su ubicación ocupando de manera desordenada zonas de quebrada o de altas pendientes, lechos de ríos, laderas inestables o aledañas a industrias con potenciales condiciones de generar accidentes y procesos de contaminación; la existencia de viviendas, obras públicas e infraestructura social y de servicios construidas sin la adecuada calidad técnica ni contemplando consideraciones de gestión del riesgo de desastres; inadecuados y/u obsoletos sistemas de agua y saneamiento y carencia de servicios básicos en áreas urbano-marginales; e inadecuado uso y distribución del agua; tugurizarían urbana, hacinamiento y una constante falta de planificación e incontrolada ocupación urbana que no considera las debidas y necesarias medidas de prevención y reducción del riesgo, ni tampoco formas y modos de subsistencia o actitudes de convivencia con el entorno natural y socio-institucional; existencia de políticas o normas que regulan el uso y el acondicionamiento del territorio, que contrastan con el poco control y regulación por parte de las organizaciones e instituciones y el evidente incumplimiento de las mismas; sobreexplotación y mal manejo de los recursos naturales (salinización de terrenos agrícolas, erosión, etc.); deforestación de bosques y el uso de prácticas inadecuadas –modernas o ancestrales– que ponen en riesgo los recursos y vida de la población; poca capacidad de las instancias para manejar las situaciones de emergencias y desastres; la falta de conciencia y sensibilidad en comprometerse y comprometer recursos y esfuerzos en reducir riesgos; la pérdida de credibilidad y desgaste de los mecanismos de participación y de concertación y la dificultad para trabajar articuladamente; y para establecer una cultura de prevención y reducción de riesgos en la sociedad en su conjunto.

A estas condiciones se suma la alta probabilidad de ocurrencia de peligros originados por fenómenos de origen natural, los antrópicos y/o generados por ambas intervenciones, es decir socio-naturales; como son lluvias intensas, desbordes de ríos e inundaciones, deslizamientos, huacos, sequías, incendios urbanos y forestales, bajas temperaturas y heladas, fuertes vientos, marejadas, epidemias y plagas, entre otros. Condiciones de vulnerabilidad y peligros que configuran los diversos (existentes o nuevos) escenarios de riesgos de desastres que se vienen presentando cada vez con mayor frecuencia y con mayores impactos en la vida de las familias y de sus comunidades.

- **E3. Incremento del impacto de los desastres a largo plazo (pérdida de vidas y deterioro de medios de vida) generando costos y sobre costos**

La recurrencia e incremento de emergencias y desastres ha generado el incremento de la morbilidad y mortalidad en la población y el incremento de los daños y las pérdidas en infraestructura, servicios básicos y medios de vida relacionado directamente a la economía familiar y local, incrementando a su vez los ya elevados niveles de riesgo de la población.

Sin embargo, más allá de los efectos inmediatos, las emergencias y desastres afectan la economía no solo nacional sino la economía familiar y local, se ven afectados los ingresos familiares y se deterioran los medios de vida, se postergan los compromisos sociales orientados a la reducción de las desigualdades y cierre de brechas, se afectan las actividades productivas y se altera el consiguiente flujo de producción, entre otros muchos aspectos más.

Los desastres tienen importantes consecuencias, muchas veces imposibles de dimensionar plenamente, en el ámbito tanto económico como social, que se expresan en la interrupción de la normalidad de la vida cotidiana por el cambio de vivienda, trabajo y escuela, y la disminución de la dieta alimenticia y en diversas dimensiones del desarrollo humano y la pobreza⁹⁷. La evidencia empírica parece apuntar a que los desastres tienen una incidencia negativa en la superación de la pobreza.

Las emergencias y desastres se traducen en pérdidas económicas, que en muchos de los casos no necesariamente se calculan en su real volumen, pero a su vez desencadenan procesos de rehabilitación y reconstrucción que se materializan en inversiones cuya dimensión estará en función de la magnitud de la crisis. Así el ejercicio que es necesario hacer es justamente valorar lo que significan económicamente estos eventos y a ello adicionarle lo que cuesta la consecuente rehabilitación y reconstrucción.

Como muestra tres cifras: (i) En el Perú las pérdidas sufridas en las últimas dos décadas a consecuencia de emergencias y desastres ocurridos muestran cifras de alrededor de los 4 mil millones 196 mil dólares, en pérdidas económicas⁹⁸; (ii) Los daños causados en el país por el Fenómeno El Niño Costero 2017, según la consultoría Macroconsult superaron los US\$ 3 100 millones, lo que equivale al 1,6% del Producto Interno Bruto (PIB)⁹⁹; (iii) En atención a lo sucedido producto del Fenómeno El Niño Costero 2017, mediante Decreto Supremo N° 091-2017- PCM se aprueba el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) que considera intervenciones en 13 departamentos y proyecta una inversión aproximada de 25 mil 655 millones 490 mil 783 soles, de los cuales el 77% que equivalente a 19 mil 759 millones 212 mil 97 soles, debía ser orientado a obras de reconstrucción con cambios, el 21% a obras de prevención y el 2% a la mejora de capacidades de gestión de las principales unidades ejecutoras del PIRCC.

- **E4. Población desatendida ante el riesgo de desastres.**

La alta vulnerabilidad de la población aunado a la presencia de peligros configura las condiciones de riesgo en los territorios, los mismos que al no ser intervenidos, modificados, controlados, corregidos o prevenidos se materializan en emergencias y desastres. Ante su ocurrencia, los daños y los efectos que estos ocasionan han dado y dan lugar al incremento de la demanda de la población respecto de los bienes y servicios, en cuanto a su acceso, la producción de estos y la calidad que se requiere para salvaguardar la salud de las personas damnificadas y/o afectadas.

⁹⁷ En UNISDR (2009) se trata el tema de riesgo de desastres y pobreza en el contexto del cambio climático.

⁹⁸ Emergency Events Database (EM-DAT) del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

⁹⁹ La Consultoría Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2014. Según el informe, el cálculo se estableció en función a los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDEC).

La población en situación de pobreza es la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres, dada las condiciones precarias de sus viviendas, servicios básicos y medios de vida y el lugar donde están asentadas; y son mayormente afectadas de manera recurrente por emergencias y desastres, agudizando sus condiciones de vulnerabilidad, siendo cada vez menos resilientes y deteriorando progresivamente su calidad de vida.

- **E5. Generación de nuevos riesgos.**

El incremento de la informalidad y la vulnerabilidad ante desastres son factores que configuran los altos niveles de riesgo que presenta el país, los que al no ser intervenidos propiciando su reducción o no considerando la prevención como condición de la gestión del desarrollo, conlleva de manera inevitable al aumento y recurrencia de las emergencias y desastres y el incremento de efectos y el impacto de estos afectando poblaciones y medios de vida, generando costos y sobrecostos y la consecuente desatención de la población. En consecuencia, todo ello da como resultado la generación de nuevos riesgos y poblaciones cada vez más vulnerables.

- **E6. Exclusión social.**

La población en situación de pobreza es la que se encuentra con mayor condición de vulnerabilidad y, por tanto, más expuesta al riesgo de los desastres; ello dadas las condiciones precarias de sus viviendas, la deficiencia de servicios básicos incluida la salud y educación, la ubicación y asentamiento en lugares inhabitables y la fragilidad de sus medios de vida. Además, son mayormente afectadas y de manera recurrente por emergencias y desastres, agudizando aún más sus condiciones de vulnerabilidad, siendo cada vez menos resilientes, deteriorando progresivamente su condición y calidad de vida, incrementando su pobreza, y quedando en un estado de permanente exclusión social.

1.3.5 Situación futura deseada

La situación futura deseada en el marco de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres se proyecta como la situación más favorable y factible de ser alcanzada al 2050, como resultado de la revisión, sistematización y evaluación del conjunto de aspiraciones y expectativas recogidos de actores claves, incluido representantes de las organizaciones de persona con discapacidad; así como del análisis de tendencias y escenarios efectuados a partir de los escenarios contextuales y las tendencias globales y regionales, propuestas por el CEPLAN (2018a). En ese contexto, puede enunciarse de la siguiente manera:

Al 2050 la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, se verá reducida, lo cual se reflejará, a través de la reducción del 20 % de pérdidas económicas directas atribuidas a emergencias y desastres en relación con el producto interno bruto; asimismo se espera reducir al 13% el porcentaje de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición a peligros; al 11.9% de la infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro; que el 100% de la población sea atendida ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como los servicios públicos básicos rehabilitados por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5.

Para ello la política busca lograr una mayor cultura de prevención¹⁰⁰ y resiliencia¹⁰¹ en la población ante el riesgo de desastres en el territorio, a través de: i) la obtención de mejoras en la comprensión del riesgo de desastres por parte de la población y del Estado para optimizar la toma de decisiones, ii) mejorar las condiciones de ocupación y uso del territorio ante el riesgo de desastres, iii) fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada, iv) mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres a nivel territorial, v) asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres y, vi) mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.

En tal sentido, se propone una intervención de carácter multisectorial e intergubernamental con énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastres y de los modelos especializados para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo, según corresponda a las particularidades de cada territorio. Asimismo, se propone el fortalecimiento de la implementación de la prevención y reducción del riesgo en los territorios, en el marco de la agenda de desarrollo; el fortalecimiento de la gobernanza en materia de gestión del riesgo de desastres a través del planeamiento estratégico y el incremento de la aplicación sistemática del conocimiento de los riesgos existentes en los territorios a través una adecuada estandarización, integración, difusión y acceso universal de la información.

Lo anterior se efectuará de manera aunada al fortalecimiento de la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades, que permita fortalecer tanto la aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres, como la gobernanza en materia de gestión de riesgos a través del planeamiento estratégico y la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las Inversiones público y privadas, contando con una adecuada mejora en la articulación y coordinación de los tres niveles de gobierno respecto de la gestión del riesgo de desastres y de aquellos con la actividad privada y la sociedad civil. Asimismo, se plantea fortalecer la gestión de recursos para la respuesta y recuperación y los Sistemas de Alerta Temprana respecto de peligros de mayor impacto.

¹⁰⁰ Conjunto de valores, principios, conocimientos y actitudes de una sociedad que le permiten identificar, prevenir, reducir, prepararse, reaccionar, y recuperarse de las emergencias o desastres. La cultura de prevención se fundamenta en el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad. (Artículo 2º numeral 2.4 del Decreto Supremo 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 29664.

¹⁰¹ Capacidad de las personas, familias y comunidades, entidades públicas y privadas, las actividades económicas y las estructuras físicas para, asimilar, absorber, adaptarse, cambiar, resistir y recuperarse, del impacto de un peligro o amenaza, así como de incrementar su capacidad de aprendizaje y recuperación de los desastres pasados para protegerse mejor en el futuro. (Artículo 2º numeral 2.4 del Decreto Supremo 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 29664.

Las intervenciones señaladas se plantean tomando en cuenta la necesidad de mitigar los riesgos asociados a tendencias y escenarios contextuales relacionados al problema público y que se encuentran detalladas y puntuadas en el Anexo 01 como son:

- i) La generación de ciudades mal planificadas, así como la expansión urbana e infraestructura insegura, el aumento de la tugurización y habilitación de zonas inseguras no planificada y con infraestructura precaria y la fragilidad de los medios de vida de la población, con mayor énfasis en la población más vulnerable, todo ello de producto del crecimiento de la población urbana, de las megaciudades y de la dependencia demográfica.
- ii) La fragilidad de los medios de vida y la menor resiliencia de la población con énfasis en las mujeres en su diversidad y niños y niñas, personas con discapacidad y personas adultas mayores a causa de la precariedad del empleo y la persistente desigualdad de género y la informalidad y precariedad del empleo.
- iii) El incremento de condiciones de riesgo de los territorios, el aumento de la vulnerabilidad y la disminución de la resiliencia de población, originada en el marco de las diferentes tendencias ambientales y la aún débil acción efectiva en mitigación y adaptación al cambio climático (degradación de suelos y deforestación, variabilidad del clima, pérdida de bosques tropicales y biodiversidad entre otros).
- iv) Inversiones que no consideran ni incorporan la gestión del riesgo de desastres o que presentan vicios ocultos o interrupciones a causa de la prevalencia de casos de corrupción o como parte de la mejora de la calidad de las inversiones.
- v) El incremento de la vulnerabilidad de la población a causa de la posible ocurrencia de eventos de gran magnitud como: i) un terremoto y tsunami de gran magnitud en la zona central del Perú que conllevaría a más de 51,019 fallecidos, 686,105 heridos, y viviendas destruidas 200,347, 348,828 viviendas inhabitables entre los principales; y ii) eventos climáticos de gran magnitud, como por ejemplo el Fenómeno El Niño, que puede provocar enormes pérdidas económicas producto de la destrucción de infraestructura social y productiva y vías de comunicación, generando graves consecuencias e impacto en los medios de vida de la población y en la economía local y nacional.

Para dicho efecto, se aprovecharán oportunidades identificadas (Anexo 2) partiendo de tendencias y escenarios contextuales como:

- i) El uso de la tecnología para la generación, recopilación, gestión, difusión y acceso a la información respecto de los peligros y riesgos en el territorio, que coadyuvará a la comprensión del riesgo para la identificación y determinación de las medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida ante emergencias y desastres
- ii) El incremento de la población y de la dependencia demográfica, así como de megaciudades trae consigo la oportunidad para desarrollar medidas de reducción como el desarrollo de programas de reordenamiento y expansión urbana planificada y controlada bajo enfoque de gestión del riesgo de desastres.
- iii) El incremento de la interconectividad a través de las tecnologías de comunicación e internet de las cosas y el incremento del uso de dispositivos móviles que permitirán la mejora de la conectividad y cobertura y el fortalecimiento de la articulación y coordinación de los tres niveles de gobierno y de estos con la actividad privada y la sociedad civil, así como el fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana.
- iv) La mejora en la calidad de la inversión y el cambio en el centro de gravedad serán propicios para la priorización de la inversión en servicios básicos e infraestructura seguros y la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones tanto públicas como privadas, así como el mantenimiento de estas últimas.
- v) El incremento de la participación ciudadana a través de medios digitales y el desarrollo de los servicios en línea de los gobiernos, propicias oportunidades que coadyuvan a la implementación de la cultura de prevención la resiliencia y la mejora de la transparencia en la población, permitiendo el fortalecimiento de mecanismos para el seguimiento, monitoreo, en materia de gestión del riesgo de desastres.

Expectativas de la población

La definición de la situación futura deseada ha tomado en cuenta la revisión y sistematización del desarrollo de talleres y reuniones de trabajo con actores claves, otros actores y representantes del grupo de trabajo de la gestión del riesgo de desastres de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, incluido representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, con la finalidad de establecer un espacio de participación y consulta, resultado del cual, las principales aspiraciones y expectativas son las siguientes:

- Mayor resiliencia, que les permita asimilar, absorber, adaptarse y recuperarse ante el impacto de un peligro
- Acceso universal, comprensión y adecuado conocimiento de las condiciones de riesgo en su territorio, que les permita actuar, desarrollarse, habilitar medios de vida e invertir, en cumplimiento de los marcos normativos y protocolos vigentes y claros para la gestión del riesgo de desastres.
- El incremento de la presencia del Estado a través de la implementación de diversas actividades relacionadas a la gestión del riesgo de desastres, debidamente planificadas, organizadas, articuladas y ejecutadas oportunamente, a nivel multisectorial, intergubernamental y con el apoyo de la actividad privada, en el marco de la agenda de desarrollo país
- La gestión del riesgo de desastres es implementada con enfoque de inclusión de derechos y trato digno de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.¹⁰²

¹⁰² Para la determinación de las aspiraciones se tomaron en cuenta a su vez documentos como: i) Documento aporte a la actualización de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, presentado por las representantes de las organizaciones con discapacidad integrantes del Comité Impulsor de Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres- GIRD y del Grupo de GRD de la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, ii) Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; y, iii) Informe Nacional 2018 para el desarrollo sostenible .

1.3.6 Alternativas de solución seleccionadas

Las alternativas de solución constituyen los posibles cursos de acción para la solución del problema público.

En ese sentido, dicha tarea implicó que, por cada una de las causas directas e indirectas del problema público “alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio “se identificaran alternativas de intervención para su posterior selección, que fueran complementarias entre sí y no excluyentes entre sí, dado la naturaleza de la Política multisectorial, intergubernamental y multidimensional, el abordaje del problema público identificado pasa por la atención de las causas para reducirlas y mitigar su persistencia, prevenir o evitar la generación de nuevos riesgos y brindar una oportuna y eficaz respuesta ante la ocurrencia de desastres y una rápida y óptima recuperación de las poblaciones y medios de vida afectados.

Las alternativas de solución propuestas, considerando las Causas Indirectas, se encuentran en la presente tabla:

Tabla N° 4
CAUSA DIRECTA, INDIRECTA Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Nº	Causa Directa	Causa Indirecta	Alternativa de Solución
1	Ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo	Infraestructura, vivienda y servicios básicos deficientes e inseguros.	Fortalecer la implementación de la prevención y reducción del riesgo en los territorios, en el marco de la agenda de desarrollo.
		Insuficiencia e incumplimiento de Instrumentos técnico normativos de ocupación y uso del territorio.	Fortalecer modelos de gestión especializados, para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo a las particularidades de cada territorio.
2	Débil comprensión del Riesgo de Desastres en todas sus dimensiones	Deficiente gestión del conocimiento	Incrementar la aplicación sistemática del conocimiento de los riesgos existentes en los territorios a través una adecuada estandarización, integración, difusión y acceso universal de la información.
		Inadecuada percepción de la población del riesgo de desastres en el territorio	Incrementar la aplicación sistemática del conocimiento de los riesgos existentes en los territorios a través una adecuada estandarización, integración, difusión y acceso universal de la información.
3	Débil gobernanza de la Gestión del Riesgo de Desastres	Débil implementación de estrategias a nivel intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial	Fortalecer la institucionalización de la GRD en los tres niveles de gobierno tomando en cuenta las particularidades de cada territorio.
			Fortalecer el seguimiento, monitoreo, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres.
			Mejorar la articulación y coordinación en materia de gestión de riesgo de desastres.
		Falta de incorporación, e integración de la gestión del riesgo de desastres en la gobernanza del desarrollo.	Implementar la continuidad operativa del Estado frente al riesgo de desastres
			Fortalecer el seguimiento, monitoreo fiscalización y control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres.
			Mejorar la articulación y coordinación en materia de gestión del riesgo de desastres
			Fortalecer la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades.
	Debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas	Débil implementación de mecanismos de transferencia del riesgo de bienes y servicios públicos y privados.	Fortalecer la aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres.
			Incentivar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones privadas.
			Fortalecer el seguimiento, monitoreo supervisión, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres.
		Deficiente incorporación del análisis del riesgo y medidas de GRD en las inversiones público y privadas	Fortalecer la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones del Estado.
			Incentivar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones privadas.
			Fortalecer el seguimiento, monitoreo supervisión, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres.
			Fortalecer el seguimiento, monitoreo supervisión fiscalización y control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres.

Nº	Causa Directa	Causa Indirecta	Alternativa de Solución
5	Falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación	Intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticuladas e inconclusas sin enfoque de prevención y reducción de riesgos	Fortalecer la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades.
			Fortalecer la gestión de recursos para la respuesta y recuperación
			Fortalecer la articulación y coordinación en materia de gestión del riesgo de desastres.
		Débil implementación de mecanismos y estrategias de preparación y recuperación	Fortalecer la gestión de recursos para la respuesta y recuperación
			Fortalecer los sistemas de Alerta Temprana respecto de peligros de mayor impacto.
			Fortalecer modelos de gestión especializados para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo a las particularidades de cada territorio.
		Incremento del impacto de los desastres afectando la sostenibilidad de las metas de desarrollo país	A esta causa indirecta le aplican todas las alternativas de solución.

Análisis costo beneficio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

El análisis costo-beneficio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 busca cuantificar lo que el país pierde o gana al reducir la vulnerabilidad de la población y medios de vida frente al riesgo de desastres en el territorio, concentrándose en determinar cuáles son las consecuencias en términos monetarios.

El análisis se encuentra en base al financiamiento del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres”, tomando en consideración el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) desde el año 2016, año en el cual se realizó el rediseño del PP 0068; así como el Estudio de Recolección de Datos sobre el Sector de Gestión del Riesgo de Desastres en Perú desarrollado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón-JICA, que recopiló las Políticas y desafíos vigentes en gestión de riesgo según fenómenos (inundaciones, deslizamientos/aluviones, sismos/tsunami) en medidas estructurales y no estructurales y sus respectivos costos, a través del análisis de estudios y entrevistas a actores gubernamentales. De acuerdo con dicho estudio, presentado el año 2014, se requería un costo estimado de más de S/ 31,000 millones, que era diez veces el monto del presupuesto del PP 0068 y de lo aprobado mediante la Ley Nº 30191¹⁰³ en el año 2014; para los sectores vivienda, agua y saneamiento, salud, transportes, portuario, educación, comunicaciones, agricultura y desarrollo urbano. En este sentido, las medidas identificadas por el mencionado estudio demuestran que la inversión en la gestión del riesgo de desastres tendría impactos positivos en la recuperación temprana de las actividades económicas, a través de la reducción de pérdidas reales por los desastres y las actividades oportunas y ágiles de rehabilitación y reconstrucción.

Cálculo de los Costos y Beneficios

Para estimar los beneficios de la Política Nacional de Gestión del riesgo de desastres, se evaluó el Valor Actual Neto (VAN) de los beneficios derivados de la reducción de la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, en términos de los Beneficios sociales de la reducción en la afectación o destrucción principalmente, de viviendas, Instituciones Educativas, Establecimientos de Salud, carreteras y áreas de cultivo; asimismo, los Beneficios económicos asociados a muertes y lesiones evitados frente a emergencias recurrentes; así como el escenario de riesgo ante sismo de gran magnitud seguido de tsunami en la costa central.

• **Cálculo de los costos**

Se ha realizado a partir de los elementos de alternativa de solución de la Política:

Elementos de alternativa de Solución Nº 1: costos de intervenciones actuales relacionadas al Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” (EAS1), para ello se identificó y diferenció el costo promedio anual desde el año 2016 al 2019 del PIA del PP 0068, considerando los servicios a partir del rediseño 2015 del PP 0068. Asimismo, se diferenciaron: i) las intervenciones de gestión prospectiva, correctiva, que incluye gastos de operación y mantenimiento de los servicios públicos, ii) actividades de emergencia en un año que no comprenden desastres de gran magnitud (2018)¹⁰⁴; y, iii) las intervenciones transversales e intervenciones de inversión pública en materia de GRD.

Elementos de la Alternativa de Solución Nº 2: relacionadas a intervenciones del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” incluyendo intervenciones mejoradas y nuevas intervenciones, para ello se tomó como referencia: a) Intervenciones del PP 0068, b) las intervenciones del PP 0068 con mejoras c) Intervenciones Nuevas: continuidad operativa del Estado, entre las principales.

¹⁰³ Ley Nº 30191, Ley que establece medidas para la Prevención, Mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastres, que aprobó un monto total de S/ 3,100 millones.

¹⁰⁴ En dicho caso, se utilizó el PIM de la actividad 5006144: ATENCIÓN DE ACTIVIDADES DE EMERGENCIA, en un año sin emergencias mayores.

Tabla N° 5
COSTO PROMEDIO ANUAL DE LOS ELEMENTOS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN 1 Y 2

Elementos de la Alternativa de Solución 1 (EAS1)	Costo promedio anual* (en millones en soles)
Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres	75
Servicios públicos seguros ante emergencias y desastres	35
Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros	64
Estudios para la estimación del riesgo de desastres	65
Personas con formación y conocimiento en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	47
Población con prácticas seguras para la resiliencia	24
Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres	241
Atención de Actividades de Emergencia	241
Desarrollo de instrumentos estratégicos para la gestión del riesgo de desastres	57
Monitoreo, supervisión y evaluación de productos y actividades en gestión del riesgo de desastres	
Asistencia técnica y acompañamiento en gestión del riesgo de desastres	
Inversiones Asociadas a GRD	340
Total	1187
Elementos de la Alternativa de Solución N° 2 (EAS2)	
Total intervenciones actuales	1187
Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres	75
Servicios públicos seguros ante emergencias y desastres	35
Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros	64
Estudios para la estimación del riesgo de desastres	65
Personas con formación y conocimiento en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	47
Población con prácticas seguras para la resiliencia	24
Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres	241
Atención de Actividades de Emergencia	241
Desarrollo de instrumentos estratégicos para la gestión del riesgo de desastres	57
Monitoreo, supervisión y evaluación de productos y actividades en gestión del riesgo de desastres	
Asistencia técnica y acompañamiento en gestión del riesgo de desastres	
Inversiones asociadas a GRD	340
Intervenciones Mejoradas (M)	1027
Refuerzo sísmico de viviendas (M)	317
Estudios y reforzamiento de Servicios Públicos esenciales (M)	380
Estudios e Inversiones para la protección física frente a peligros (M)	258
Inversiones para el servicio de monitoreo y vigilancia frente a peligros	15
Inversiones para el servicio de monitoreo y vigilancia frente a peligros (M)	50
Inversiones para la capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres (M)	7

Fortalecer la institucionalización de la GRD en los tres niveles de gobierno tomando en cuenta las particularidades de cada territorio. (M)	0,1
Mejorar la articulación y coordinación en materia de gestión de riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno. (M)	
Fortalecer la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades (M)	
Fortalecer el seguimiento, monitoreo, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres. (M)	
Fortalecer la aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres (M)	
Intervenciones Nuevas (N)	17
Fortalecer modelos de gestión especializados, para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo a las particularidades de cada territorio (N)	17
Incentivar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las Inversiones Privadas. (N)	
Fortalecer la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las Inversiones del Estado. (N)	
Implementar la continuidad operativa del Estado frente a los riesgos de desastres (N)	
Total de los Elementos de la Alternativa de Solución N° 2	2,231

• **Beneficios**

Para ello, se tomó como base el promedio anual del impacto de las emergencias entre los años 2003-2018 del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación-SINPAD, identificándose prioritariamente personas fallecidas y heridas, viviendas, Instituciones Educativas, Establecimientos de Salud, puentes, carreteras nacionales y cultivos destruidos y afectados.

Asimismo, se tomó para el cálculo de afectación frente a Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami, el Estudio de PREDES¹⁰⁵, sobre los daños máximos en la población de acuerdo con un escenario de sismo de magnitud 8,0 Mw, con intensidades máximas de VIII Escala Mercalli modificada con epicentro frente a Lima, y la información del Plan de Contingencia Nacional ante Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami frente a la Costa Central del Perú aprobado mediante RM 187-2019-PCM.

Tabla N° 6.
PRINCIPALES DAÑOS FRENTE A SISMO DE GRAN MAGNITUD SEGUIDO POR TSUNAMI EN LA COSTA CENTRAL DEL PERÚ

Población a/		Viviendas b/	Vivienda c/	EESS d/	IIEE e/
Fallecidos	Heridos	Destruídas	Inhabitables	Afectados	Afectados
51,019	686,105	200,347	348,828	748	10,842

a/b/c/ Fuente: PREDES, 2009

d/ e/ Plan de Contingencia Nacional ante Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami frente a la Costa Central del Perú.

Por ello, el cálculo de los daños evitados respecto a los eventos recurrentes ha sido anualizados en relación a su frecuencia entre los años 2003-2018, a diferencia de los daños evitados por eventos extraordinarios (de Gran Magnitud), los cuales han sido divididos entre los 30 años de duración de la presente Política Nacional, considerando que dicho evento suceda en alguno de los años de la duración de la misma.

Se realizó el análisis de beneficios sociales, definido como el daño evitado en i) infraestructura y medios de vida: nivel de viviendas, Instituciones Educativas, Establecimientos de Salud, puentes, carreteras nacionales y áreas de cultivos destruidos y afectados; y ii) para la vida humana y salud, considerando un daño máximo tanto en las emergencias recurrentes, sumado a un escenario de sismo de gran magnitud seguido por tsunami en la costa central, aspecto que generaría un mayor costo de recuperación.

¹⁰⁵ Diseño de Escenario sobre el impacto de un Sismo de Gran Magnitud, en Lima Metropolitana y Callao, Perú. PREDES, abril 2009.

i) Daño evitado en infraestructura y medios de vida

Respecto al costo de destrucción por dichos eventos, para lo referente a viviendas, se tomó de manera referencial el costo de vivienda por m2 bajo condiciones de ubicación en Lima Metropolitana y predio en zonas de expansión urbana¹⁰⁶ alcanzando un monto de S/1,285 x m² o de \$ 377.94 x m². En relación a los costos para las viviendas afectadas, se tomó como referencia el costo del bono de reforzamiento sísmico implementado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para un área de vivienda de 14 m2 que alcanza la suma de S/ 15,000 por bono.

Para los Establecimientos de Salud, se tomó como referencia el promedio del costo de inversión de Hospitales y centros de salud categoría I-4 de la Programación Multianual de Inversiones del Sector Salud 2018-2020, y para las Instituciones Educativas (IIEE) se tomó como base el costo de inversión de IIEE de la Programación Multianual de Inversiones del Sector Educación 2020-2022. Respecto a los costos de afectación en Establecimientos de Salud e Instituciones Educativas se tomó el promedio de los costos considerados en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios- PIRCC.

Para las áreas de cultivo afectadas se tomó como referencia el valor asegurado por hectárea (S/ 650) del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario- FOGASA aprobado mediante RM N° 297-2018-MINAGRI. Para los puentes se tomó como referencia los costos promedio de reconstrucción y rehabilitación de dichas unidades en el marco del PIRCC y para los costos por Km. de carretera nacional se tomó como referencia los montos de la Programación Multianual de Inversiones del Sector Transportes 2019-2021.

ii) Daño evitado en la vida y salud

Se calculó el daño evitado sobre la base del valor de la vida estadística, sobre la propuesta de reparaciones civiles elaborado por OSINERGMIN 2012¹⁰⁷, que calculó la vida estadísticamente en S/ 3.3 millones de soles.

Asimismo, respecto al cálculo de gastos médicos por heridos, se tomó como valor referencial el Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito (SOAT), que considera como valor de gastos médicos máximos la suma de 5 UIT.

Para el cálculo de los beneficios en términos de ahorro tanto en infraestructura y medios de vida como en vida humana y salud, se calculó en base a las alternativas de solución, de los cuales se ha identificado de manera referencial que los elementos de la Alternativa 1 alcanzarían el 25% del total de beneficios y los elementos de la Alternativa 2 alcanzaría el 50% del total de beneficios, siendo este último tomando del estudio realizado por la JICA¹⁰⁸.

Tabla N° 7

BENEFICIOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES AL 2050 EN DAÑOS EVITADOS EN INFRAESTRUCTURA, MEDIOS DE VIDA, VIDAS HUMANAS Y SALUD

Beneficios			Beneficios AS1	Beneficios AS2
I. Infraestructura y Medios de Vida				
Destruído	Número	S/.	S/.	S/.
Viviendas	22,429	2,882	721	1,441
Establecimientos de Salud	10	1,687	422	843
Instituciones Educativas	64	7,460	1,865	3,730
Hectáreas de cultivo agrícola	70,253	46	11	23
Puentes	234	2,982	746	1,491
Carreteras	4,913	33,651	8,413	16,825
Sub total en millones		48,708	12,177	24,354
Afectados	Número	S/.	S/.	S/.
Viviendas	103,727	1,556	389	778
Establecimientos de Salud	222	1,792	448	896

¹⁰⁶ Asumiendo las siguientes condiciones: Costo x m2 de una vivienda de 02 pisos en un predio de 100 m2 de 200 m2 construidos, ubicado en Lima Metropolitana, Con acabados en calidad intermedia, no incluye el costo del terreno, ni movimiento de tierras para nivelación y/o desniveles, se asume que están en zonas de casco urbano consolidado, por consolidar y/o expansión urbana con acceso para camiones hasta el frente del lote con una distancia no mayor de 5 m. aprox. Dicho monto es comparable a costos por m2 en zonas de Lima Norte.

¹⁰⁷ OSINERGMIN- Cálculo del Valor de la Vida Estadística.

¹⁰⁸ Estudio de Recolección de Datos sobre el Sector de Gestión del Riesgo de Desastres en Perú desarrollado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón-JICA.

Beneficios			Beneficios AS1	Beneficios AS2
Instituciones Educativas	1,398	2,544	636	1,272
Hectáreas de cultivo agrícola	126,607	82	21	41
Puentes	131	576	144	288
Carreteras	923	1,859	465	930
Sub total en millones		8,409	2,102	4,205
II. Vida y Salud				
	Número	S/.	S/.	S/.
Fallecidos	1,931	6,371	1,593	3,186
Heridos	80,811	1,697	424	849
Sub total en millones		8,068	2,017	4,034
Total General anual		65,185	16,296	32,593

Al beneficio neto de ambos elementos de alternativas de solución se le aplica una tasa social de descuento, determinada oficialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, de 9% al beneficio neto de las intervenciones de la EAS1 y EAS2, de modo que podamos calcular el valor neto presente de la inversión. En ese sentido, se asume que si el valor es igual o mayor a cero implica rentabilidad social. Al respecto, de aplicar la tasa social de descuento al beneficio neto se obtiene para los EAS1, el valor de S/. 168,493 millones, y para el EAS 2 el valor de S/. 308,480 millones, en consecuencia, al ser mayor a cero, permite afirmar que, de las dos alternativas, la EAS 2 tendrá mayor rentabilidad social.

Finalmente, podemos indicar que frente a un escenario de daños recurrentes, sumado a un sismo de gran magnitud seguido de Tsunami frente a la costa central, la diferencia entre el ahorro traducido en menor cantidad de personas fallecidas, heridas, y daños a viviendas, infraestructura social y medios de vida, es mayor en los elementos de la Alternativa de Solución 2, la diferencia entre el ahorro de ambas alternativas alcanzan un total de S/ 139,987 millones de beneficio adicional; como es de verse en la Tabla N° 8:

Tabla N° 8

COMPARATIVO DE ESCENARIOS DE INTERVENCIONES EN UN CONTEXTO DE EVENTOS RECURRENTES MÁS UN SISMO DE GRAN MAGNITUD SEGUIDO DE TSUNAMI FRENTE A LA COSTA CENTRAL

Escenario 1: PP 0068 en un contexto de eventos recurrentes más Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami frente a la Costa central		Escenario 2 con Intervenciones del PP 0068 más intervenciones mejoradas y Nuevas en un contexto de eventos recurrentes más Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami frente a la Costa central	
Intervención	VAN (S/ millones)	Intervención	VAN (S/ millones)
PP 0068	168,493	PP 0068 más intervenciones mejoradas y nuevas	308,480
Ahorro		139,987	

1.4 Políticas relacionadas

1.4.1 Alineación vertical

a) Acuerdo Nacional

A nivel nacional, se considera como marco principal a las Políticas de Estado acordadas en el Acuerdo Nacional y que definen los lineamientos generales para el desarrollo inclusivo, sostenible y equitativo, así como para la gobernabilidad democrática en el país. El Anexo 5 muestra con mayor detalle, el alineamiento vertical de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, considerando la transversalidad de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres.

b) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)

Del mismo modo la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 se enmarca en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional de acuerdo al detalle mostrado en el Anexo 5.

1.4.2 Alineación horizontal

Para determinar el alineamiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 con otras políticas de importancia, se han desarrollado talleres y reuniones de trabajo con los distintos sectores, los cuales han permitido identificar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 por su naturaleza multisectorial, se alinea con políticas nacionales a cargo de varios sectores. Así tenemos:

- a. Presidencia del Consejo de Ministros:
 - a.1 Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica-CTI
 - a.2 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- b. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:
 - b.1 Política Nacional de Saneamiento
 - b.2 Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023
- c. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego:
 - c.1 Política Nacional Agraria.
 - c.2 Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos
 - c.3 Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
 - c.4 Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el sector Agrario, periodo 2012-2021-PLANGRAAC
- d. Ministerio de Economía y Finanzas:
 - d.1 Política Nacional de Competitividad y Productividad
 - d.2 Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos
- e. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social:
 - e.1 Estrategia Nacional de Inclusión Social "Incluir para crecer"
- f. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:
 - f.1 Política Nacional de Igualdad de Género
 - f.2 Política Nacional en relación a las personas adultas mayores
 - f.3 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021
 - f.4 Plan de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad
- g. Ministerio del Ambiente:
 - g.1 Política Nacional del Ambiente
 - g.2 Estrategia Nacional sobre Bosque y Cambio Climático
 - g.3 Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024
 - g.4 Estrategia Nacional ante Cambio Climático
 - g.5 Estrategia Nacional de lucha contra la desertificación y la sequía
- h. Ministerio de Transportes y Comunicaciones:
 - h.1 Política Nacional del sector Transportes
- i. Ministerio de Educación:
 - i.1 Política Nacional de Educación Ambiental
 - i.2 Política de Atención Educativa para la población de ámbitos rurales.
 - i.3 Política Nacional de la Juventud.
 - i.4 Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)
- j. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:
 - j.1 Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021
- k. Ministerio de Defensa:
 - k.1 Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional.
- l. Ministerio de Energía y Minas

- l.1 Política Energética Nacional del Perú 2010-2040
- m. Ministerio de Relaciones Exteriores:
 - m.1 Política Nacional Migratoria 2017-2025.
 - m.2 Política Nacional de Desarrollo e Integración fronterizos.
 - m.3 Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional.
- n. Ministerio de Cultura:
 - n.1 Política Nacional para la Transversalización del enfoque intercultural
 - n.2 Política Nacional de Cultura
- o. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo:
 - o.1 Plan Estratégico Nacional Exportador 2025
- p. Ministerio de Salud:
 - p.1 Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030

El resultado de dicho alineamiento lo podemos apreciar en el Anexo 5.

2. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

Debido al tipo de problema público al que se busca dar solución, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, propone atacar las causas directas identificadas en el modelo del problema público y por ende sus efectos, con el objeto de alcanzar la situación futura deseada en el marco de las alternativas de solución planteadas. Es así como se plantean seis objetivos prioritarios según el siguiente detalle:

O.P.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.

El Marco de Sendai¹⁰⁹ establece como una de sus prioridades la comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, así como de las características de las amenazas o peligros y el entorno incluyendo situaciones hipotéticas sobre el cambio climático¹. Ello con el objeto de aprovechar dicho conocimiento para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y reducción y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de emergencias y desastres; en suma, para la adecuada toma de decisiones por parte de la población y el Estado.

Actualmente la comprensión del riesgo desastres, presenta grandes debilidades en todas sus dimensiones a causa de la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información existente, así como a la generación de información, estudios e investigaciones puntuales y de corto plazo que por lo general resultan dispersos, desarticulados y con poco potencial de aplicación que permita a los distintos actores involucrados, su consideración para la toma de decisiones idóneas para la gestión del riesgo de desastres y la elaboración de estrategias integrales de largo plazo con enfoque territorial, inclusivo, de género y de desarrollo sostenible; lo que a su vez se ve limitado por la falta de capacidades en todos los niveles de gobierno. A ello, se suma la inadecuada percepción que tiene la población sobre su territorio y los riesgos que presenta y sobre cómo dichos riesgos de desastres vienen siendo exacerbados por el cambio climático.

A efectos de disminuir la vulnerabilidad generada por las debilidades en la comprensión del riesgo de desastres, se requiere identificar, priorizar, y difundir, los peligros, el análisis de vulnerabilidad y el cálculo de riesgos existentes en los territorios. Para ello, la recopilación, generación, gestión y difusión de la información debe ser planificada, organizada e integrada sobre la base de objetivos prioritarios, de manera tal que cada actor sepa la información que deberá generar, recopilar, gestionar o difundir, así como los criterios y protocolos que permitan su estandarización y la definición del valor agregado que facilite su uso por otros sectores y/o sistemas y/o la población.

En suma, el país requiere contar con información sistematizada y de acceso universal, que esté incorporada en un sistema de información fortalecido, estandarizado e integrado con información territorial, que tome en cuenta otros factores de alta importancia como el cambio climático, y que cuente con valor agregado que permita su uso por los diversos actores del sistema, así como por otros sectores o sistemas estrechamente vinculados a la gestión del riesgo de desastres, la sociedad civil y la población en general. Esta información debería permitir comprender las condiciones de riesgo en los distintos territorios y en sectores diferenciados de población (sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores.) y por tanto la toma de decisiones con un adecuado enfoque de gestión del riesgo de desastres, con carácter inclusivo y de género. Consistente con ello, se hace relevante impulsar la interoperabilidad entre procesos y sistemas de información de las entidades públicas en materia de

¹⁰⁹ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

gestión de riesgos de desastres, asimismo, se espera fortalecer las plataformas digitales que promuevan el uso de datos abiertos, georreferenciados o estadísticos, adecuadamente estructurados, en materia de gestión de riesgos de desastres, todo ello aprovechando el despliegue del gobierno digital y transformación digital en el Estado. Esto último puede llevarse a cabo mediante el fortalecimiento de las plataformas digitales de naturaleza transversal como Plataforma Nacional de Interoperabilidad (PIDE), Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP), así como, el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID) y Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) en el marco del Sistema Nacional de Información para la gestión del riesgo de desastres.

Otro de los aspectos importantes a considerar es la incorporación de los conocimientos sobre el riesgo de desastres, tanto los contenidos relacionados con los tipos de gestión (prospectivo, correctivo, reactivo), como de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (estimación, prevención, y reducción del riesgo, así como, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción), en los contenidos de la educación básica regular, educación superior y técnico productiva, entre otros.

Así la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea como uno de sus objetivos prioritarios al 2050, mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.

OP: 2 Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.

La generación de dinámicas, obstáculos y dificultades que han afectado el desarrollo del país, tales como procesos de migración interna, el crecimiento acelerado de la población urbana concentrado en la costa y otros factores socioeconómicos aunados a la ausencia de una adecuada planificación y acción por parte del Estado en gestión del riesgo de desastres, tomando en cuenta factores de alta importancia como el ordenamiento territorial, variabilidad climática y el cambio climático, dieron paso a la ocupación y uso desordenado, informal e inadecuada del territorio, debido a la falta de una previa y consciente planificación que tome en cuenta sus aptitudes y condiciones de riesgo. Esta situación trajo como consecuencia la existencia de viviendas, infraestructura y servicios básicos deficientes y/o inseguros y, por tanto, medios de vida poco resilientes que incrementan las condiciones de vulnerabilidad de la población y su exclusión social.

Bajo dicho contexto, se plantea como objetivo prioritario ubicado al final de la cadena de resultados, mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio, permitiendo así disminuir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida. El establecimiento de viviendas, infraestructura y medios de vida requiere ser efectuado tomando en cuenta las condiciones de riesgo de cada territorio, para ello se plantea fortalecer a nivel nacional, las acciones orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos y a reducir la vulnerabilidad y los riesgos existentes bajo un contexto de desarrollo sostenible. Sin embargo, teniendo en cuenta las deficiencias y debilidades de los distintos niveles ello no será posible si no se fortalecen a su vez los actuales modelos de gestión de la gestión del riesgo de desastres, los que deben evolucionar a modelos de gestión especializada que cuenten con las capacidades necesarias y que tomen decisiones sobre la base de las aptitudes y por tanto particularidades de cada territorio y acorde a cada grupo diferenciado de población (según sexo, edad, personas con discapacidad y personas adultas mayores).

O.P.3. Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio

La planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres, de largo plazo, debidamente articuladas a nivel sectorial, intersectorial e intergubernamental que cuenten con enfoque territorial, inclusivo, de género, y de desarrollo sostenible, es aún un tema pendiente, priorizándose solo estrategias reactivas y de corto plazo, aunada a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil, dan cuenta de la inadecuada y/o deficiente aplicación de marcos normativos vigentes y de las debilidades aun existentes en la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo un enfoque sistémico. A todo ello, se suma la aún débil implementación del monitoreo, seguimiento y evaluación, control, fiscalización y rendición de cuentas, así como la implementación parcial de instrumentos y mecanismos de participación y articulación institucional, intersectorial e intergubernamental, de la gestión del riesgo desastres, dando como resultado las debilidades existentes aún en la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, que coadyuva al crecimiento de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo desastres en el territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta evidente que uno los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 deben estar orientado a que la gestión del riesgo de desastres al 2050 logre mejoras en su implementación en los tres niveles de gobierno debiendo para ello funcionar de manera articulada y bajo un enfoque sistémico territorial e inclusivo. Para ello se plantea la necesidad de fortalecer la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno tomando en cuenta las particularidades de cada territorio, y mejorar la coordinación y articulación entre todos los miembros del SINAGERD debiendo a su vez para ello fortalecer la especialización de los tres niveles de gobierno en materia de gestión del riesgo de desastres mediante el desarrollo de capacidades, lo que a su vez permitirá fortalecer el seguimiento, monitoreo, fiscalización, control y evaluación de la GRD.

O.P.4. Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada

La incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas de todo tipo, es uno de los aspectos que presenta serias debilidades, y trae como consecuencia el incremento de las condiciones de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida. La población y el Estado deben afrontar impactos cada vez mayores, generados por las emergencias y desastres que ocurren en el territorio, para ello la inversión tanto pública como privada debe necesariamente incorporar de manera previa y durante su ejecución, la gestión del riesgo de desastres, permitiendo así reducir las condiciones de riesgo existentes en los territorios. Ello, implica fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, a través de un adecuado fortalecimiento y aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres, la obligatoria incorporación de la gestión del riesgo de desastres en toda inversión pública y la aplicación de medidas orientadas a incentivar su incorporación a nivel de las inversiones privadas, ello aunado a un adecuado seguimiento, monitoreo, fiscalización y evaluación por parte del Estado.

Así hacia el año 2050 se espera fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres tanto a nivel de inversiones públicas como de inversiones privadas reduciendo así el impacto que pudiera generarse por emergencias y desastres que pudieran ocurrir en el territorio.

O.P.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres

El incremento del impacto de los desastres que afectan la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país, la debilidad en la implementación de mecanismos y estrategias de preparación para la respuesta oportuna y la deficiente articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y de estos con el sector privado para la atención de emergencias y desastres, aunado al débil desarrollo de capacidades y gestión de recursos, sobre todo a nivel local, dan cuenta de las deficiencias para dar una adecuada respuesta a las emergencias y desastres y para el restablecimiento de los servicios básicos indispensables. Las zonas afectadas por las emergencias y desastres ocurridos en los últimos años han dejado en evidencia las debilidades en la implementación de la preparación ante desastres y, por tanto, la falta de eficacia y oportunidad del Estado para la respuesta, sobre todo a nivel local; dando como resultado que el impacto de las emergencias y desastres se traduzca en indicadores socioeconómicos negativos que van en aumento.

Ante esta situación el Estado requiere implementar estrategias para fortalecer la gestión de los recursos para la respuesta debiendo para ello fortalecer, a su vez, la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y por tanto robustecer los modelos de gestión del riesgo de desastres, orientándolos a una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de cada territorio, población (sexo, grupo etario, poblaciones con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida, considerando el enfoque de trato digno, así como fortalecer la articulación y coordinación entre los distintos miembros del SINAGERD y fortalecer los Sistemas de Alerta Temprana con relación a peligros de gran impacto.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 debe buscar que la población sea atendida oportuna y eficazmente ante las emergencias y desastres que ocurran en el territorio con pleno respeto de sus derechos y diversidad.

Así, se plantea como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, asegurar hacia el 2050 la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.

O.P.6. Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres

La debilidad en la implementación de mecanismos y estrategias de prevención y reducción de riesgos y de recuperación, el incremento del impacto de los desastres que afectan la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país, así como la evidencia existente de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, con débil orientación hacia un enfoque de derechos e inclusión y la falta de una estrategia conjunta y planificada entre los miembros del SINAGERD, dan cuenta de la deficiente articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y del Estado con el sector privado para la recuperación, la capacidad limitada para activar los mecanismos e instrumentos para la rehabilitación y reconstrucción con eficiencia y oportunidad y las limitaciones para evaluar los resultados de la aplicación de las intervenciones en rehabilitación y reconstrucción; en gran parte debido al débil desarrollo de capacidades y a la deficiente gestión de recursos en materia de recuperación.

Las deficiencias para activar eficaz y oportunamente la recuperación de los daños con un enfoque inclusivo y de género, bajo condiciones de desarrollo sostenible y de prevención y reducción de riesgos, dan cuenta de la falta de eficacia y oportunidad existente y de la débil implementación de mecanismos que permitan optimizar resultados y fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno de manera sostenible en el tiempo.

Ante esta situación, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea como uno de sus objetivos prioritarios Mejorar hacia el 2050 la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres, debiendo para ello, fortalecer la gestión de los recursos para recuperación, así como la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y, por tanto, fortalecer y robustecer los modelos de gestión del riesgo de desastres orientándolos a una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de cada territorio, población (diferenciada por sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida, así como fortalecer la articulación y coordinación entre los distintos actores del SINAGERD.

Relación entre Causas directas, alternativas de solución y objetivos prioritarios:

La Tabla N° 12 muestra con mayor detalle la relación directa entre las causas directas, sus alternativas de solución y objetivos prioritarios determinados para la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

Tabla N° 09

RELACIÓN ENTRE LAS CAUSAS DIRECTAS, ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN Y OBJETIVOS PRIORITARIOS

Nº	Causa Directa	Alternativa de Solución	Objetivo Prioritario
1	Ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo	Fortalecer la implementación de la prevención y reducción del riesgo de desastres en los territorios, en el marco de la agenda de desarrollo. Fortalecer modelos de gestión especializados para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo a las particularidades de cada territorio, población (diferenciada por sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores) y su diversidad cultural.	O.P.2 Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.

Nº	Causa Directa	Alternativa de Solución	Objetivo Prioritario
2	Débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones	Incrementar la aplicación sistemática del conocimiento de los riesgos existentes en los territorios a través de una adecuada estandarización, integración, difusión y acceso universal de la información.	O.P.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado
3	Débil gobernanza de la Gestión del Riesgo de Desastres	Fortalecer la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno tomando en cuenta las particularidades de cada territorio y población (diferenciada por sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores) y su diversidad cultural. Fortalecer el seguimiento, monitoreo, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres. Mejorar la articulación y coordinación en materia de gestión del riesgo de desastres. Implementar la continuidad operativa del Estado frente al riesgo de desastres. Fortalecer la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades.	O.P.3. Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio.
4	Debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas	Fortalecer la aplicación de herramientas financieras relacionadas a la gestión del riesgo de desastres. Fortalecer la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones del Estado. Incentivar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones privadas. Fortalecer el seguimiento, monitoreo supervisión, fiscalización, control y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en el Estado.	O.P.4.Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada.
5	Falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación	Fortalecer la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades. Fortalecer los Sistemas de Alerta Temprana respecto de peligros de mayor impacto. Fortalecer la gestión de recursos para la respuesta y recuperación. Fortalecer la articulación y coordinación en materia de gestión del riesgo de desastres. Fortalecer modelos de gestión especializados para la gestión del riesgo de desastres, atendiendo a las particularidades de cada territorio y población (diferenciada por sexo, grupo etario, personas con discapacidad y personas adultas mayores).	O.P.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres. O.P.6. Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres

A continuación, se muestra una Matriz consolidada que establece los objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos planteados, incluyendo la identificación de los sectores responsables de su cumplimiento considerando las competencias y funciones en materia de gestión del riesgo de desastres que desarrollan desde su política sectorial:

Tabla Nº 10
MATRIZ DE OBJETIVOS PRIORITARIOS, INDICADORES Y LINEAMIENTOS

Objetivos Prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2050	Línea Base/ Valor actual	Lineamientos	Responsable del Objetivo	Co -responsable del Objetivo
O.P.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.	1.1 Índice de vigilancia de peligros en distritos expuestos.	57%	39.6%		PCM	CENEPRED/ ENTIDADES TECNICO CIENTIFICAS/ GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
	1.2 Porcentaje de entidades que han desarrollado informes técnicos y/o estudios orientados a la determinación de las condiciones de riesgo	100%	8%	L1.1. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para las distintas entidades del Estado.		
	1.3 Porcentaje de la población que aplica medidas de gestión del riesgo de desastres sobre la base de información de acceso público.	42%	22.5%	L1.2. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para la población, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural		

Objetivos Prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2050	Línea Base/ Valor actual	Líneamientos	Responsable del Objetivo	Co -responsable del Objetivo
O.P.2.Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio	2.1 Porcentaje de viviendas en zonas de muy alta exposición al peligro.	43% (Valor Sismos y Tsunamis) 13% (Valor Inundaciones)	51% (Valor Sismos y Tsunamis) 19% (Valor Inundaciones)	L2.1. Fortalecer la implementación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial de Gobiernos Regionales y Locales, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda. L2.2. Fortalecer la incorporación e implementación de la gestión del riesgo de desastres en el marco normativo de ocupación y uso de territorios. L2.3. Implementar intervenciones en gestión del riesgo de desastres, con enfoque de género e intercultural, priorizando la prevención y reducción de riesgos con enfoque integral en los territorios, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda.	PCM	MVCS/ MINSA/MINEDU / MINEM/ MTC/ GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
	2.2 Porcentaje de viviendas ubicadas en suelo habilitado y planificado por Gobiernos Locales	Por determinar	Por determinar			
	2.3 Porcentaje de infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro.	23.9% (Valor Sismos y Tsunamis) 11.9% (Valor Inundaciones)	25% (Valor Sismos y Tsunamis) 13% (Valor Inundaciones)			
O.P.3.Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio	3.1 Porcentaje de Planes Estratégicos Institucionales que incorporan la gestión del riesgo de desastres.	100%	56.76%	L3.1. Implementar medidas para la optimización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno. L3.2. Fortalecer, la coordinación y articulación a nivel sectorial, intersectorial intergubernamental y con el sector privado y sociedad civil. L3.3. Fortalecer el marco normativo del SINAGERD. L3.4 Fortalecer la articulación entre la Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión Integral de Cambio Climático en los tres niveles de gobierno. L3.5. Implementar herramientas y mecanismos para el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.	PCM	ENTIDADES DEL SINAGERD DE ACUERDO A COMPETENCIAS
	3.2. Porcentaje de pérdidas económicas directas atribuidas a las emergencias y desastres, en relación con el producto interno bruto.	Por Determinar	Por Determinar			
O.P.4.Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada	4.1 Porcentaje de ejecución financiera de la inversión pública en materia de gestión del riesgo de desastres.	66%	51.4%	L4.1. Implementar mecanismos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas, público/privadas y privadas. L4.2 Fortalecer mecanismos financieros articulados y especializados según procesos para la gestión del riesgo de desastres. L4.3. Fortalecer el marco normativo para la inclusión del enfoque de gestión del riesgo de desastres en las inversiones. L4.4. Fortalecer el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones.	PCM/MEF	Entidades del SINAGERD DE ACUERDO A COMPETENCIAS
	4.2 Porcentaje de proyectos de inversión pública en zonas de muy alta exposición a peligros	Por Determinar	Por Determinar			
O.P.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.	5.1 Porcentaje de personas damnificadas atendidas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.	100%	72.06%	L5.1. Mejorar la capacidad de respuesta en los tres niveles de gobierno, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.	PCM	INDECI/ENTIDADES DEL SINAGERD, INCLUIDO GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, DE ACUERDO A COMPETENCIAS
	5.2 Porcentaje de personas afectadas atendidas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.	100%	20.30%			

Objetivos Prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2050	Línea Base/ Valor actual	Lineamientos	Responsable del Objetivo	Co -responsable del Objetivo
O.P.6.Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.	6.1 Porcentaje de servicios públicos básicos rehabilitados por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5.	100%	56.20%	L6.1. Mejorar la capacidad para la rehabilitación de la población y sus medios de vida, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.	PCM	CENEPRED INDECI/ ENTIDADES DEL SINAGERD DE ACUERDO A COMPETENCIAS
	6.2 Porcentaje de avance de Planes de Reconstrucción.	Por Determinar	35.52%	L6.2 Mejorar la capacidad para la reconstrucción en los tres niveles de gobierno, considerando la infraestructura natural en contexto de cambio climático, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.		

3. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES

Identificación de servicios

Con el objeto de operativizar la implementación de cada uno de los lineamientos establecidos para el cumplimiento de cada Objetivo Prioritario, se han identificado uno o más servicios tomando en cuenta los enfoques de interculturalidad, de género¹¹⁰, derechos de infancia y adolescencia, ciclo de vida, intergeneracional, personas con discapacidad y personas adultas mayores, así como intersectorialidad, derechos humanos considerando el carácter inclusivo, y de territorialidad, los cuales, si bien pueden no mostrarse expresamente en la redacción de los servicios, dada la propia naturaleza de la presente política se entienden comprendidos en la misma.

Los servicios muestran la necesidad de: i) planificación, organización, generación y difusión del conocimiento; ii) especialización y capacitación de las distintas entidades del Estado; ii) la implementación de modelos de gestión; iv) la implementación de herramientas y mecanismos para la prevención y reducción de riesgos, así como para la respuesta y recuperación; y, v) el desarrollo y/o fortalecimiento de mecanismos y herramientas que permitan el monitoreo, fiscalización y supervisión para la adecuada implementación de la gestión del riesgo de desastres. Para su identificación y desarrollo a detalle se han efectuado diversos talleres y reuniones de trabajo que han contado con la participación de: INDECI, CENEPRED, CEPLAN, INEI, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio del Ambiente, representantes de la Mesa de Lucha contra la Pobreza, y representantes de organizaciones a favor de las personas con discapacidad.

En ese sentido, sobre la base de los lineamientos identificados para cada Objetivo Prioritario en el marco de las Alternativas de Solución determinadas como más viables, se han podido identificar los siguientes servicios que se presentan en la Tabla N° 14:

Tabla 11
OBJETIVOS PRIORITARIOS, LINEAMIENTOS Y SERVICIOS

Objetivos Prioritarios	Lineamientos	Servicios	Persona que recibe el servicio	Entidad Responsable de proporcionar el servicio
OP.1. Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.	L1.1. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para las distintas entidades del Estado.	S1.1. Programa de investigación aplicada y desarrollo tecnológico en materia de gestión del riesgo de desastres.	Entidades del SINAGERD	Entidades técnico-científicas, CONCYTEC, Academia, Investigadores
		S1.2. Programa de análisis del riesgo en el territorio.	Población y entidades del SINAGERD	Entidades técnico-científicas / Academia
		S1.3. Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, estandarizada e integrada, implementando el Sistema Nacional de información para la Gestión del Riesgo de Desastres.	Población y entidades del SINAGERD	INDECI / CENEPRED / Entidades del SINAGERD
		S1.4. Monitoreo y vigilancia de zonas expuestas a alto y muy alto peligro.	Población y entidades del SINAGERD	INDECI / CENEPRED / Entidades del SINAGERD
	L1.2. Implementar medidas de acceso universal a información y conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres para la población, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.	S1.5. Programa de educación y difusión del conocimiento del riesgo.	Población y entidades del SINAGERD	CENEPRED / INDECI / MINEDU

¹¹⁰ “El enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad”- Política Nacional de Igualdad de Género.

Objetivos Prioritarios	Lineamientos	Servicios	Persona que recibe el servicio	Entidad Responsable de proporcionar el servicio
OP.2. Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.	L2.1. Fortalecer la implementación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial de Gobiernos Regionales y Locales, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda.	S2.1. Programa de fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión territorial de Gobiernos Regionales y Locales.	Gobiernos Regionales y Locales	PCM / CENEPRED
	L2.2. Fortalecer la incorporación e implementación de la gestión del riesgo de desastres en el marco normativo de ocupación y uso de territorios.	S2.2. Asistencia Técnica a los Gobiernos Locales en los procedimientos vinculados con la verificación del cumplimiento de las normas de edificación, seguridad, control y supervisión.	Gobiernos Locales	MVCS
		S2.3. Programa de fiscalización y supervisión de edificaciones.	Población	MVCS
	L2.3. Implementar intervenciones en gestión del riesgo de desastres, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural, priorizando la prevención y reducción del riesgo con enfoque integral en los territorios, considerando el contexto de cambio climático en cuanto corresponda.	S2.4. Programa de servicio público educativo seguro en materia de gestión del riesgo de desastres, en zonas de alta y muy alta exposición al peligro.	Comunidades educativas en riesgo ante desastres	MINEDU
		S2.5 Programa de servicio público de salud seguro en materia de gestión del riesgo de desastres, en zonas de alta y muy alta exposición al peligro.	Población en riesgo ante desastres	MINSA
		S2.6 Programa de servicio público de transporte e infraestructura vial segura en materia de gestión del riesgo de desastres, en zonas de alta y muy alta exposición al peligro.	Población en riesgo ante desastres	MTC
		S2.7 Programa de servicio de saneamiento seguro en materia de gestión del riesgo de desastres, en zonas de alta y muy alta exposición al peligro	Población en riesgo ante desastres	MVCS
		S2.8. Programa de mejoramiento y/o acondicionamiento de edificaciones con fines de vivienda frente a peligros.	Población en riesgo ante desastres	MVCS
		S2.9. Programa de protección en gestión del riesgo de desastres en el manejo de cuencas.	Población en riesgo ante desastres	SECTORES (Desarrollo Agrario y Riego, ANA)/ Gobiernos Regionales y Locales
		S2.10. Programa de asistencia técnica para incorporar la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo de actividades productivas y económicas en zonas de alta y muy alta exposición al peligro.	Población ubicada en zonas de alta y muy alta exposición al peligro	PCM / CENEPRED/ SECTORES COMPETENTES
OP.3. Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio.	L3.1. Implementar medidas para la optimización de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.	S3.1. Asistencia Técnica a los tres niveles de gobierno sobre la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo de instrumentos de planeamiento estratégico y operativo.	Gobiernos Regionales y Locales	PCM/ CEPLAN
		S3.2. Programa de fortalecimiento de competencias para los funcionarios en gestión del riesgo de desastres.	Entidades Públicas	PCM / CENEPRED / INDECI
		S3.3. Programa de continuidad operativa del Estado.	Población	Entidades del Estado en los tres niveles de gobierno
	L3.2. Fortalecer la coordinación y articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y con el sector privado y sociedad civil.	No presenta servicios.		
	L3.3. Fortalecer el marco normativo del SINAGERD, considerando el carácter inclusivo y enfoque de género.	No presenta servicios.		
	L3.4 Fortalecer la articulación entre la Gestión del Riesgo de Desastres y la Gestión Integral de Cambio Climático en los tres niveles de gobierno.	No presenta servicios.		
	L3.5. Implementar herramientas y mecanismos para el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.	S3.4. Plataforma para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.	Entidades Públicas	PCM / INDECI / CENEPRED / ENTIDADES DEL SINAGERD

Objetivos Prioritarios	Lineamientos	Servicios	Persona que recibe el servicio	Entidad Responsable de proporcionar el servicio
OP.4. Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada.	L4.1. Implementar mecanismos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas, público/privadas y privadas.	S4.1. Programa de fortalecimiento de capacidades de las entidades del sector público en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública.	Entidades Públicas	MEF
		S4.2. Programas de supervisión de la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas.	Población	ENTIDADES DEL SINAGERD INVOLUCRADOS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
	L4.2. Fortalecer mecanismos financieros articulados y especializados según procesos para la gestión del riesgo de desastres.	S4.3. Instrumentos de retención y transferencia de riesgos.	Entidades públicas	MEF
	L4.3. Fortalecer el marco normativo para la inclusión del enfoque de gestión del riesgo de desastres en las inversiones.	No presenta servicios.		
	L4.4. Fortalecer el monitoreo, seguimiento, fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones.	No presenta servicios.		
OP.5. Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.	L5.1. Mejorar la capacidad de respuesta en los tres niveles de gobierno, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.	S5.1. Capacidad instalada para la respuesta.	Población	INDECI/ENTIDADES DEL SINAGERD, INCLUIDO GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
		S5.2. Atención frente a emergencias y desastres a la población damnificada y afectada.	Población damnificada y afectada	ENTIDADES DEL SINAGERD, INCLUIDO GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES / INDECI
		S5.3. Sistemas de Alerta Temprana implementados.	Población	INDECI/ ENTIDADES DEL SINAGERD, INCLUIDO GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
OP.6. Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.	L6.1. Mejorar la capacidad para la rehabilitación de la población y sus medios de vida, con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural. .	S6.1. Programa de rehabilitación de servicios públicos básicos, infraestructura y medios de vida, por tipo de evento	Población	INDECI/ ENTIDADES DEL SINAGERD, INCLUIDO GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES Y ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS
	L6.2. Mejorar la capacidad para la reconstrucción en los tres niveles de gobierno, considerando la infraestructura natural en contexto de cambio climático con carácter inclusivo y enfoque de género e intercultural.	S6.2. Programa de reconstrucción física, económica y social, bajo condiciones de sostenibilidad, garantizando el respeto de los derechos sociales y económicos en condiciones de igualdad de mujeres y hombres.	Población	Entidades de los tres niveles de gobierno.

Los estándares nacionales de cumplimiento hacen referencia a las características o atributos específicos para cada servicio, su definición e indicadores se encuentran detallados en el Anexo N° 8, “Matriz de Consistencia de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

4.1 Seguimiento

El Viceministerio de Gobernanza Territorial liderará el proceso de seguimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo del Desastre. Asimismo, en coordinación con INDECI y el CENEPRED será responsable de emitir los reportes de seguimiento a la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El seguimiento de las políticas nacionales se realiza a través del aplicativo informático CEPLAN V.01, el cual permite generar reportes de seguimiento estandarizados.

Los reportes de seguimiento tendrán una periodicidad anual, y contendrán la información que deberá ser provista por los distintos miembros del SINAGERD. Estos reportes servirán de insumo para la elaboración de los reportes de cumplimiento.

4.2. Evaluación

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 ha programado dos (2) tipos de evaluaciones durante su vigencia:

- a) **Evaluación de implementación:** La Presidencia del Consejo de Ministros lidera el proceso de evaluación de implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 en coordinación con el INDECI y el CENEPRED.
- b) **Evaluación de resultados:** La Presidencia del Consejo de Ministros lidera el proceso de evaluación de resultados de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en coordinación con el INDECI y el CENEPRED.

En cumplimiento del artículo 25 del Decreto Supremo N°029-2018-PCM y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo 168-2020-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros remitirá los reportes anuales de Implementación y de Resultado, cada 15 de junio, a través del reporte de cumplimiento e informe de evaluación respectiva.

En la etapa de Evaluación se procederá a verificar el cumplimiento de los Objetivos Prioritarios de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que se orientan a reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio; específicamente con los indicadores de:

“Índice de vigilancia de peligros en distritos expuestos.”

“Porcentaje de entidades que han desarrollado informes técnicos y/o estudios orientados a la determinación de las condiciones de riesgo”

“Porcentaje de población que aplica medidas de gestión del riesgo de desastres sobre la base de información de acceso público.”

“Porcentaje de viviendas en zonas de muy alta exposición a peligros.”

“Porcentaje de infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro.”

“Porcentaje de Planes Estratégicos Institucionales que incorporan la gestión del riesgo de desastres.”

“Porcentaje de ejecución financiera de la inversión pública en materia de GRD.”

“Porcentaje de personas damnificadas atendidas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.”

“Porcentaje de personas afectadas atendidas ante la ocurrencia de emergencias y desastres.”

“Porcentaje de servicios públicos básicos rehabilitados por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5.”

Sin embargo, para medir la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 en el territorio, y su transversalización con las demás políticas de desarrollo, cuyos impactos se traslucirán en el mediano y largo plazo, se ha considerado asimismo los indicadores siguientes:

“Porcentaje de viviendas ubicadas en suelo habitado y planificado por el Gobierno Local.”

“Porcentaje de pérdidas económicas directas atribuidas a las emergencias y desastres en relación con el producto interno bruto (PIB).”

“Porcentaje de proyectos de inversión pública en zonas de muy alta exposición a peligros.”

“Porcentaje de avance de Planes de Reconstrucción.”

Respecto de los cuales aún no se cuenta con información de Línea de Base que permita calcular los logros esperados, por lo que es imprescindible iniciar acciones que permitan la construcción de información sobre los indicadores mencionados. En la Tabla N° 15 se incluye un cronograma preliminar de actividades para la obtención de información y cálculo de indicadores, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

Tabla N° 12
CRONOGRAMA PRELIMINAR PARA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN Y CÁLCULO DE INDICADORES

Fases	2020						2021												2022-2050
	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
FASE 1: Julio 2020 – Julio. 2021																			
1.1 Actividades preparatorias																			
1.2 Validación de variables, mapeo de actores e información requerida para indicadores																			
1.3 Levantamiento de información para línea de base y estándares de las Fichas Técnicas de Indicadores																			
1.5 Informe de línea de base y estándares																			
1.4 Validación de indicadores																			
FASE 2: Anual (Agosto 2021 – 2050)																			
2.1 Levantamiento de información para evaluación																			
2.2 Informe de evaluación (2022-2050) Anual																			

5. ACRÓNIMOS

ACC	Adaptación al Cambio Climático
ANA	Autoridad Nacional del Agua
APASEG	Asociación Peruana de Empresas de Seguros
ARCC	Autoridad para la Reconstrucción con Cambios
ASBANC	Asociación de Bancos del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CAPRADE	Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres
CC	Cambio Climático
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COP	Conferencia sobre el Cambio Climático
CPI	Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disaster
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
DTS	Desarrollo Territorial Sostenible
EAS	Elementos de la Alternativa de Solución

EM - DAT	Emergency Events Database
ENAGERD	Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
FOGASA	Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario
FONDES	Fondo de Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
FORSUR	Fondo de Reconstrucción del Sur
GEAD	Grupo de Trabajo Empresarial de Apoyo en caso de Desastres
GGLL	Gobiernos Locales
GGRR	Gobiernos Regionales
GIRD	Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
GTA	Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General
IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
IIEE	Instituciones Educativas
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico, Metalúrgico y Minero
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MOF	Manual de Organizaciones y Funciones
MSRRD	Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Organismo Público

OPD	Organismo Público Descentralizado
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIRCC	Plan Integral de Reconstrucción con Cambios
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PLANGRAAC	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el sector Agrario
PNGRD	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PP	Programa Presupuestal
PREDES	Centro de Estudios de Prevención de Desastres
PREVAED	Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres
PRODUCE	Ministerio de la Producción
RENAMU	Registro Municipal de Municipalidades
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SAC	Seguro Agrícola Catastrófico
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIMSE	Sistema de Información de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINPAD	Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOAT	Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito
SPIJ	Sistema Peruano de Información Jurídica
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
VAN	Valor Actual Neto