

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

en la planificación por resultados



LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

en la planificación por resultados



El presente documento forma parte del proyecto “Fortalecimiento de capacidades de autoridades locales y actores de la sociedad civil para la integración de la gestión de riesgo en la planificación del desarrollo sostenible” que está financiado por la Unión Europea.

Créditos

La gestión del riesgo de desastres en la planificación por resultados / Autor: Federico Arnillas Merino. — Lima: Soluciones Prácticas, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Asociación Nacional de Centros (ANC); 2013 p.: il.

GESTIÓN DE RIESGOS / DESASTRES / RIESGOS / VULNERABILIDAD / PROYECTOS / SISTEMATIZACIÓN / DESARROLLO/ PLANES/ PLANIFICACIÓN

124/A75

Clasificación SATIS. Descriptores OCDE

© **Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza**

Calle Ureta 147 Miraflores, Lima, Perú

Telefax: (511)4472006

Página web: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

© **Asociación Nacional de Centros (ANC)**

Belisario Flores 667 Lince, Lima, Perú

Teléfono: (511) 4728888 / (511)4728944

Fax: 4728962

Página web: <http://www.anc.org.pe>

© **Practical Action para su sello editorial Soluciones Prácticas**

Calle Tomás A. Edison 257 San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (511) 411-2950 / (511) 441-3035

Página web: <http://www.solucionespracticas.org.pe>

ISBN: N° 978-612-4134-18-0

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-18577

Segunda edición

Tiraje: 2000 ejemplares

Lima, noviembre 2013

Impreso en Cecosami Pre Prensa e Impresión Digital.

Calle los Plateros 142 Urb. El Artesano Ate Vitarte.

Elaboración de contenidos: Federico Arnillas Merino

Participantes en la revisión: Alejandro Laos, Pedro Ferradas, Alcides Vilela, Miluska Ordóñez, Indeci, Cenepred, PNUD, OCHA

Coordinación y cuidado de edición: Francis Salas, Doris Mejía

Diseño y diagramación: Calambur

Ilustración de carátula: adaptación realizada de la publicación "Gestión del riesgo de desastres para la planificación del desarrollo local". MCLCP, 2009

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Soluciones Prácticas y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Este documento puede ser reproducido y difundido, total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente. Por favor enviar a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo, y Soluciones Prácticas la copia de cualquier documento, artículo u otro texto que cite esta publicación.

Contenido

CAPÍTULO I p.14

HACIA UNA CULTURA INSTITUCIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

1. MARCO CONCEPTUAL

- 1.1. Desarrollo sostenible
- 1.2. Medios de vida
- 1.3. Peligro, vulnerabilidad y capacidad en la gestión del riesgo
- 1.4. La gestión del riesgo de desastres (GRD)
- 1.5. La planificación del desarrollo
 - 1.5.1. Plan Estratégico de Desarrollo Concertado (PDC)
 - 1.5.2. Presupuesto Participativo (PP)

2. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Antecedentes legales
- 2.2. La Ley 29664 y su reglamento
- 2.3. Principales normas y acuerdos

3. LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

- 3.1. Los actores de la acción humanitaria
- 3.2. La Red Humanitaria Nacional
- 3.3. Mesas temáticas para la respuesta al desastre

4. EL SINAGERD

- 4.1. Las instituciones
- 4.2. Los instrumentos de gestión
- 4.3. Los procesos y subprocesos

5. EL FINANCIAMIENTO DE LA GRD

- 5.1. El programa de financiamiento
- 5.2. El SNIP y la GRD

6. POLÍTICAS Y PLANES PARA LA GRD

- 6.1. La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- 6.2. El Plan Nacional de GRD y los planes por procesos
- 6.3. El Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
- 6.4. El Plan de Educación Comunitaria
- 6.5. La emergencia y el Plan de Operaciones de Emergencia

6.6. Las declaratorias de emergencia

7. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GRD

7.1. Participación de la sociedad civil y el sector privado

7.2. Las redes de gestión del riego de desastres y adaptación al cambio climático

8. LAS MUNICIPALIDADES EN LA GRD

8.1. Roles y funciones de los gobiernos regionales y locales en la GRD

8.2. Los Grupos de Trabajo

8.3. Las Plataformas de Defensa Civil

CAPÍTULO II p.84

CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO

9. CONSTRUYENDO EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO

9.1. Carácter del PDC

9.2. Componentes del PDC

9.3. Fases del PDC

10. EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR RESULTADOS

10.1. El Presupuesto Participativo por Resultados

10.2. Objetivos del Presupuesto Participativo por Resultados

10.3. Actores del Presupuesto Participativo y sus roles

10.4. Fases del Presupuesto Participativo

10.5. El Comité de Vigilancia

CAPÍTULO III p.114

HERRAMIENTAS PARA LA GRD

11. LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

11.1. Los insumos y productos de la estimación del riesgo de desastres

11.2. Responsabilidades de las instituciones en la estimación del riesgo de desastres

11.3. Consideraciones en los estudios de estimación del riesgo de desastres

12. MAPA COMUNAL DE RIESGOS

13. MAPA DE ACTORES

Relación de acrónimos

AdR: Análisis del Riesgo

APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

ASER: Auxilio Social de Emergencia Regional

CENEPRED: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres

CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

DGPM-MEF: Dirección General de Programación Multianual del Sector Público/MEF

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FICR: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

GRD: Gestión del Riesgo de Desastres

INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil

MAH: Marco de Acción de Hyogo

MCLCP: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONGH: Organizaciones no gubernamentales humanitarias

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPS: Organización Panamericana de la Salud

PDC: Plan Estratégico de Desarrollo Concertado

PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional "Plan Bicentenario"

PIP: Proyecto de Inversión Pública

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Presupuesto Participativo

PREVAED: Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres

RHN: Red Humanitaria Nacional

SINADECI: Sistema Nacional de Defensa Civil

SINAGERD: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

SINPAD: Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Presentación

Ubicado en el cinturón de fuego del Pacífico y teniendo a la Cordillera de los Andes como la espina dorsal del territorio nacional, el Perú está permanentemente expuesto a la ocurrencia de sismos y múltiples fenómenos naturales.

En el futuro próximo, el calentamiento global en curso, tendrá impactos sobre el clima y el territorio nacional aun más significativos de los que ya podemos dar cuenta. De acuerdo a las proyecciones, al retroceso de los glaciares alto andinos que ya se observa, se sumará un mayor incremento de la variabilidad climática, de modo que sequías e inundaciones, las elevación de las temperaturas, a la par que la ocurrencia de los llamados "friajes" y nevadas serán más frecuentes y los eventos serán más extremos.

Como muestra nuestra historia, la ocurrencia de estos fenómenos naturales ha tenido impactos no deseados sobre la sociedad como son la pérdida de vidas humanas, así como la pérdida de viviendas, carreteras, unidades productivas, maquinarias, equipos, etc. que son parte de los medios de vida de la población del país. Estos impactos han tocado a todos los grupos sociales, pero afectan más a los más pobres. La severidad de los daños está asociada tanto con la intensidad del fenómeno, como con las precauciones tomadas o dejadas de tomar por las poblaciones y sus autoridades.

Tanto desde el Estado como desde la sociedad, tenemos hoy una mayor atención y preocupación con esos fenómenos y sus impactos. En concordancia con ello, hay un esfuerzo creciente para prevenir los daños, así como para tener una adecuada capacidad de respuesta en las emergencias y para recuperarse en caso que se den.

El compromiso de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza con esta problemática no es nuevo, como lo atestigua el apoyo al desarrollo y aprobación de la Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre la materia y la publicación en el año 2009 de la guía “Gestión del Riesgo de Desastres para la Planificación del Desarrollo Local” realizada conjuntamente con Soluciones Prácticas, Caritas e Indeci.

El trabajo que con estas líneas presentamos se inscribe en ese esfuerzo por mejorar las políticas públicas en gestión de riesgos. Busca ofrecer a las autoridades locales y regionales, así como a los líderes de las instituciones de la sociedad civil una aproximación al ordenamiento legal vigente a partir de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de la aprobación del programa presupuestal de gestión de riesgos.

**Mesa de Concertación de Lucha
Contra la Pobreza**

Introducción

Del 2003 al 2011 nuestro país sufrió 39,086 emergencias, las mismas que afectaron a 8'741,151 personas, 575,381 viviendas y representaron la pérdida de 801,338 hectáreas, según el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad).

De acuerdo al Sinpad, en el 2011 las emergencias afectaron a 930,805 personas: 32% fueron perjudicadas por las precipitaciones (nevada, granizadas, lluvias), 29% por las heladas, 24% por inundaciones y el 15% por otras causas (incendios, contaminación, etc.).

Los riesgos de desastres implican las probabilidades de daños en las personas y los bienes a consecuencia de un fenómeno destructivo que actúa sobre los más vulnerables. Tanto los fenómenos destructivos como la vulnerabilidad de las personas y bienes aumentan debido a las dinámicas de desarrollo. El mal manejo de los recursos naturales y el cambio climático influyen en el caso de los fenómenos; mientras que la vulnerabilidad se incrementa por los procesos de ocupación del territorio, las condiciones de pobreza de las poblaciones, las políticas públicas y, en general, las dinámicas de crecimiento e inversión pública y privada.

Tras el terremoto del 2007, en nuestro país se desarrolló un amplio debate que devino en la derogación de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil y, en su reemplazo, se promulgó en el 2010 la nueva ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

Esta publicación recoge los aportes conceptuales y normativos contenidos en la Ley del Sinagerd, así como los principales cambios surgidos en la gestión del riesgo de desastres y en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

El capítulo I desarrolla el marco conceptual y normativo de la gestión del riesgo de desastres y presenta de manera desarrollada el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; profundiza también en la gestión del riesgo en los gobiernos regionales y locales.

El capítulo II aborda el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

El capítulo III presenta las herramientas para la gestión del riesgo de desastres, entre ellas: los lineamientos técnicos para la estimación del riesgo de desastres, la metodología para la elaboración de un mapa comunal de riesgos y la metodología para la elaboración del mapa de actores.

Esta publicación está dirigida a funcionarios de municipalidades medianas, así como a actores de la sociedad civil, a todos aquellos que participan de modo directo o indirecto en los diversos procesos y niveles de la planificación y gestión del desarrollo; de manera especial, a quienes trabajan en el ámbito local buscando fortalecer sus capacidades para incorporar y fomentar los principios de la GRD en la ejecución y actualización de los Planes de Desarrollo Concertado en el marco del Presupuesto Participativo.

CAPÍTULO

I

Hacia una cultura institucional de gestión del riesgo de desastres



1

MARCO CONCEPTUAL

1.1 El desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo asociado al crecimiento y al bienestar se acuñó en el siglo XIX en el contexto de la revolución industrial; sin embargo, las condiciones de los trabajadores contrastaban con tal asociación, por lo que aquel progreso fue percibido más como una aspiración.

A lo largo del siglo XX se extendió este concepto de desarrollo, asociado al crecimiento económico. Pero para fines del siglo XX, la situación de agotamiento y peligro de extinción de un conjunto de recursos del planeta puso la voz de alerta sobre la "sostenibilidad" de un modelo basado en la explotación desmedida de los recursos naturales, con la posibilidad de agotar los medios indispensables para las generaciones futuras.

En este contexto se crea el concepto de "desarrollo sostenible", sustentado en la

idea de un crecimiento que haga frente a cuatro grandes problemáticas:

- a) La existencia de un conjunto de recursos que, aunque abundantes, son limitados; su desmedida explotación y la concentración de beneficios que producen los van a acabar (petróleo, minerales, etc.).
- b) La existencia de otro conjunto de recursos que, aunque se pueden regenerar, se explotan de manera incontrolada llevando a su depredación y hasta extinción (deforestación, agotamiento de los recursos marinos y recursos hídricos).
- c) La identificación de que toda actividad económica relacionada con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios produce siempre un desecho (basura, relaves, humo, etc.). Tales desechos, de

¹ Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común". Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, 1987.

una u otra forma, van a parar a la naturaleza, afectando la calidad de vida y la disponibilidad y condiciones de otros recursos como el agua, la tierra, el aire.

- d)** La ocurrencia de desastres, en general inducidos por la acción del hombre, marcados por daños y pérdidas en la salud, fuentes de sustento, hábitat, infraestructura, actividad económica y medio ambiente.

Por lo expresado: *“Se llama desarrollo sostenible al desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”¹.*

En el 2011, este concepto de desarrollo fue incorporado en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, definiéndolo en su reglamento de la siguiente manera:

Proceso de transformación, económica, social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de la condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación

de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones. (Artículo 2)

1.2 Medios de vida

Para que un país y sus comunidades puedan desarrollarse de manera sostenible es preciso reconocer la disponibilidad y las características de los recursos que utilizan y producen la dinámica económica y social; también es esencial observar la interrelación que se da entre estos recursos y las actividades que se sostienen en ellos, y su proyección de futuro.

Los medios de vida, o medios de subsistencia, se basan en el reconocimiento de sus principales recursos: humanos, naturales, sociales, físicos y financieros.

Cuadro 1**Principales medios de vida****MEDIOS DE VIDA O MEDIOS DE SUBSISTENCIA****Recursos humanos**

Representan las destrezas, el conocimiento, la capacidad de trabajo y la buena salud de las personas. Estos recursos varían dependiendo del tamaño de la familia, los niveles de destreza, la educación, el potencial de liderazgo, la salud, etcétera.

Recursos naturales

Indican la existencia de bosques, tierras agrícolas, agua, aire, ganado, clima, biodiversidad, y otros recursos de los que dependen las personas.

Recursos sociales

Son las relaciones interpersonales, formales e informales, de las cuales se derivan oportunidades y beneficios para el fortalecimiento de los medios de vida. Se desarrollan mediante la mejora de la interacción, la cual aumenta la capacidad de las personas para trabajar en conjunto; la pertenencia a grupos más formales; las relaciones de confianza que faciliten la cooperación, reduzcan costos de transacción y ayuden a desarrollar redes de protección entre grupos sociales de menores recursos. Los principales beneficios del recurso social son: el acceso a la información, a la influencia o al poder, su participación, así como su capacidad de organización y la posibilidad de presentar algún reclamo o exigir el apoyo de otros.

Recursos físicos

Es el entorno físico que ayuda a las personas a satisfacer sus necesidades básicas y a ser más productivas: la infraestructura básica, los sistemas de transporte, el abastecimiento de agua y saneamiento, la energía, buenas comunicaciones y el acceso a la información, el capital productivo que mejora los ingresos, los artículos y utensilios domésticos y los bienes de consumo personal.

Recursos financieros

Son los que utilizan las personas para incrementar, diversificar u optimizar sus medios de vida. Incluye los recursos disponibles (ahorros, crédito, efectivo, depósitos bancarios o activos como ganado y joyas) y flujos regulares de dinero (pensiones, salarios, remesas, etcétera).



El nevado Ampay en Abancay

Analizando los recursos de una sociedad o comunidad –desde una perspectiva de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas– es posible plantear estrategias de protección o fortalecimiento que conduzcan a la construcción de un modelo de desarrollo eficiente en el manejo de sus recursos, equitativo en su distribución y uso, y resiliente ante las adversidades.

1.3 Peligro, vulnerabilidad y capacidad en la gestión del riesgo

El peligro (o amenaza)

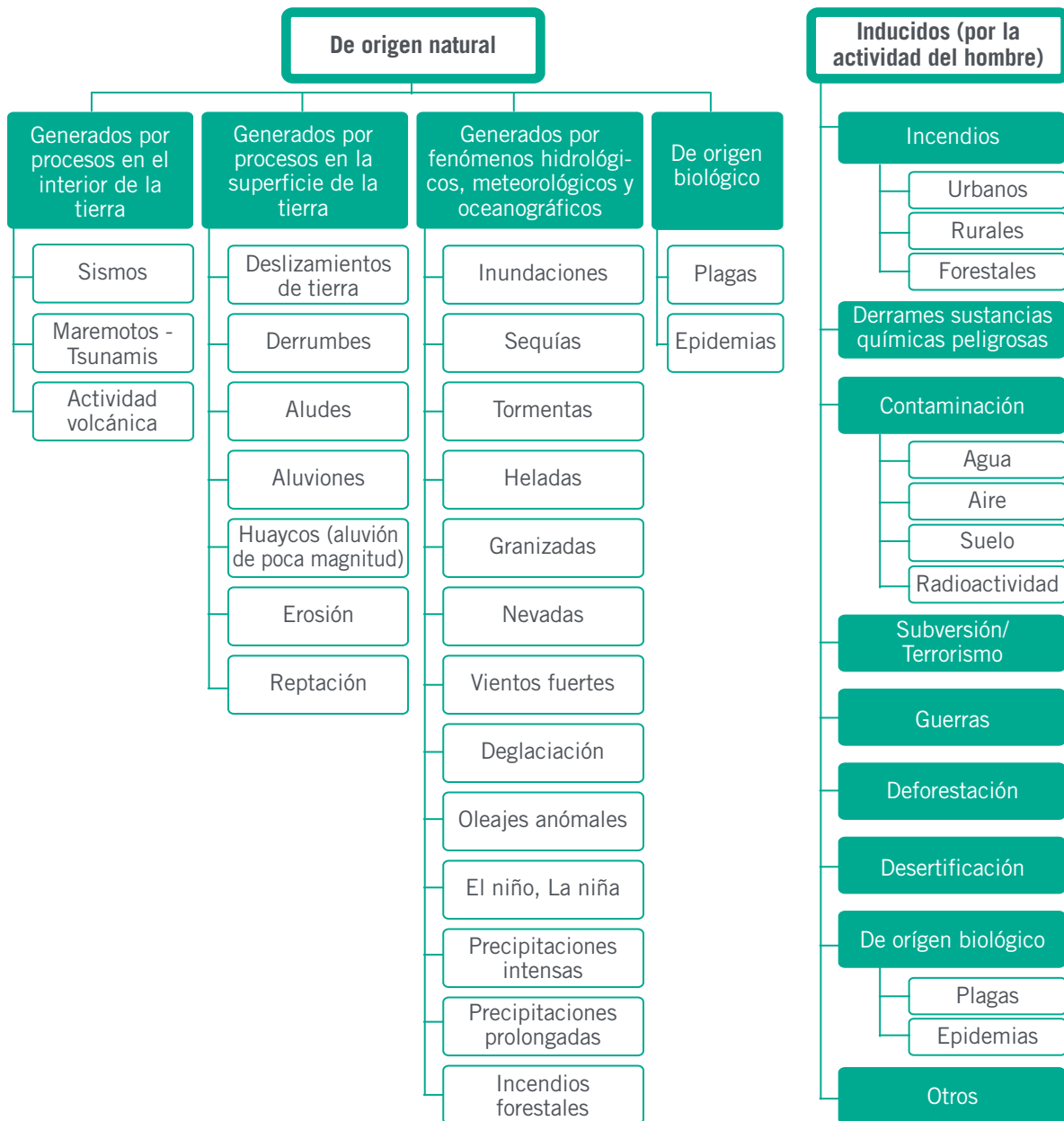
Es “la probabilidad de que un fenómeno físico potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana”² afecte a una población, una estructura física o una actividad socioeconómica **vulnerable**, es decir “susceptible de sufrir daños”.

El Indeci clasifica los peligros según su origen: naturales o inducidos por el hombre, tal como se detalla en la siguiente tabla:

² Tomado del Reglamento de la Ley 29664 (creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sinagerd) aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.

Cuadro 2

Clasificación de los peligros según su origen



Fuente: Plan Nacional de Operaciones de Emergencia. Indeci, 2007

También puede indicarse que los peligros son siconaturales cuando tienen entre sus causas la acción del hombre sobre la naturaleza. De hecho, cada vez más, los fenómenos de origen hidrometeorológicos devienen por la acción del hombre, como en los casos del cambio climático o el mal manejo de los recursos naturales.

La vulnerabilidad

Es la condición de incapacidad de una unidad social para anticiparse, resistir y recuperarse de los efectos adversos de un peligro.

Es el conjunto de características de una población y sus medios de vida, vistas desde su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de un peligro. Implica la combinación de distintos factores que determinan el grado en que la vida y la subsistencia de alguien –o un medio de vida– queda en riesgo.

La vulnerabilidad debe ser entendida como un proceso estrechamente asociado al desarrollo. Esto significa que las dinámicas productivas: de ocupación

y uso del territorio, de construcción y demográficas (migraciones, crecimiento de la población, etc.) impactan directamente en la vulnerabilidad de una población y sus medios de vida.

A la vulnerabilidad se la clasifica en tres dimensiones:

- a) Exposición: es decir, su ubicación (población y medios de vida) respecto a la zona de influencia del peligro.
- b) Fragilidad: deficiencia técnica de la infraestructura tanto pública como privada.
- c) Resiliencia: capacidad de la población e instituciones para organizarse y tomar acciones dirigidas a gestionar el riesgo de desastres.

Igualmente, existen diversos factores que influyen sobre el grado de vulnerabilidad, tal como se visualiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 3**Factores que influyen en la vulnerabilidad**

DIMENSIONES DE LA VULNERABILIDAD	FACTORES INFLUYENTES
<p>Exposición (de unidades sociales a peligros)</p>	<p>Crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades, incremento de las migraciones, etc.</p> <p>Ausencia de normas y regulaciones para la ocupación del territorio, capacidades para el control, etc.</p> <p>Desconocimiento, percepción del riesgo, "riesgo aceptable", etc.</p>
<p>Fragilidad (para resistir el impacto de la amenaza)</p>	<p>Uso de formas de construcción y materiales no apropiados al medio físico. Falta de regulación o capacidad de control de cumplimiento, etc.</p> <p>Uso de tecnologías inadecuadas al medio.</p>
<p>Resiliencia (capacidades para asimilar el impacto y recuperarse)</p>	<p>Escasa diversificación de actividades productivas.</p> <p>No se aplica el principio de "a mayor diversidad (variedades, genes) menor riesgo".</p> <p>Reducida investigación de la resistencia de las especies a la variabilidad y el cambio climático.</p> <p>Alta dependencia del clima.</p> <p>Insuficientes recursos.</p>

Las capacidades

Conforman el conjunto de recursos con que cuenta la sociedad para prevenir o mitigar los riesgos de desastres, o para responder a situaciones de emergencia. El desarrollo de capacidades se desencadena a partir de eventos de alto impacto, eventos frecuentes y de la motivación individual, conjuntamente con las instituciones para enfrentar los riesgos de desastres. Implica, por tanto, el trabajo mancomunado de personas, familias, instituciones públicas y privadas; en los últimos años, por ejemplo, muchas comunidades, municipalidades y gobiernos regionales han elaborado planes de emergencias frente a deslizamientos, friajes. Igualmente, los saberes ancestrales, las tecnologías endógenas y externas (modernas) constituyen capacidades importantes para manejar y reducir el riesgo.

El desastre

El Reglamento de la Ley 29664 (creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sinagerd) aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, define así el desastre:

Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustentos, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana. (Artículo 2)

La "imagen" del desastre representada principalmente por el "desborde de la naturaleza" ha prevalecido (y aún prevalece entre nosotros). Esta imagen, que trae consigo la idea fatalista de lo "inevitable" y ocurrencia altamente probable, ha fomentado una cultura centrada en el desastre como algo relativamente "inesperado, pero ante el cual podemos prepararnos". Tal visión ha favorecido un enfoque de política, planificación y gestión centrado en "esperar el desastre" y "prepararse para actuar frente a él".

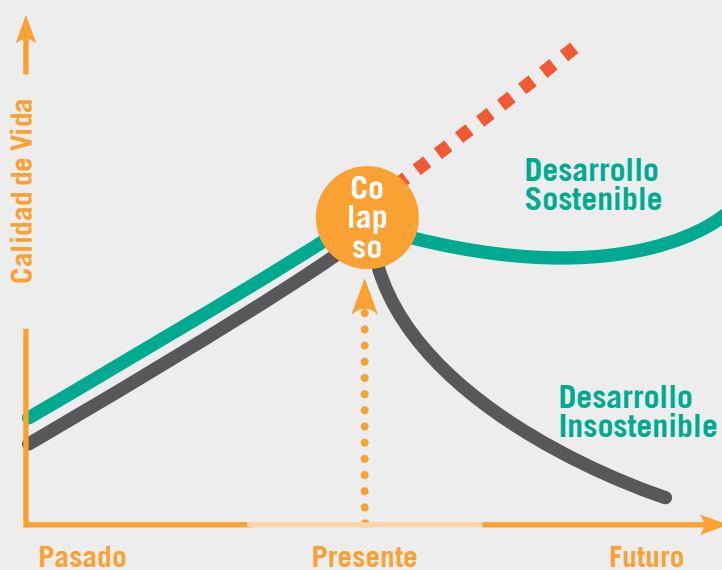
Desde esta mirada surgió la figura de los "fondos de emergencia o contingencia", y en general todos los planes y presupuestos se orientaron por la interro-

gante ¿Qué hacer si...? En nuestro país, este enfoque se institucionalizó en 1961 con la ley que creó el **Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER)**.

Sin embargo, a partir de mediados de los 80 se empiezan a cuestionar los modelos de intervención centrados exclusivamente en la necesidad de responder a las catástrofes. Sin dejar de reconocer la importancia de “estar preparados para el desastre”, las investigaciones realizadas a lo largo de los 90 y principios del siglo XXI identificaron, por un lado, la estrecha

relación que existe entre los desastres y el desarrollo; es decir, mientras más crece un país (se construyen más casas, más caminos, se amplían las zonas de cultivo, etc.) las construcciones y actividades quedan más expuestas a los peligros. Por otro, las sociedades y los países responden y se recuperan a ritmos sustancialmente diferentes, resaltando con claridad que los países con modelos de desarrollo más sostenibles tienen mayor capacidad para resistir al evento, responder a él y recuperarse.

Impacto del desastre en el desarrollo



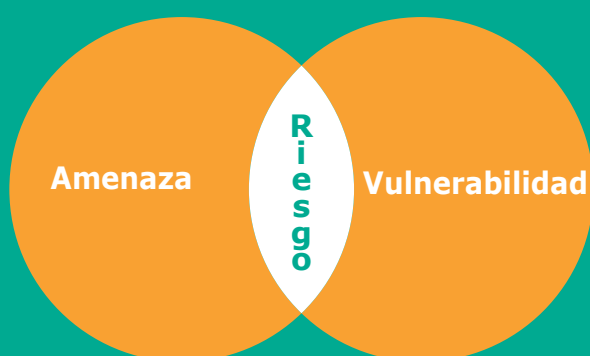
El cuadro grafica el impacto que representa un desastre en la línea del desarrollo, este afecta con mayor seriedad (línea ploma) a las sociedades y comunidades con “medios de vida” débiles y no enmarcados en un modelo de “desarrollo sostenible”.

Estas investigaciones apuntaron de manera especial a reconocer que los desastres son el resultado del desencadenamiento de un peligro y la situación de vulnerabilidad de una población.

Así, por ejemplo: Una fuerte lluvia en una ciudad, con avenidas y calles sin sistemas de alcantarillados para evacuar el agua, dejará como resultado una gran inundación. O un fuerte movimiento sísmico en una zona donde se levantan viviendas construidas sin estructuras sismorresistentes traerá, como consecuencia, el derrumbe de las mismas.

Estos aportes resultaron fundamentales: mientras el **desastre** solo puede ser medido una vez ocurrido el hecho, el **peligro** (aunque impredecible) y la **vulnerabilidad** pueden ser identificados y medidos con anterioridad, tanto sus posibles características (por ejemplo, magnitud de un sismo, volumen de precipitación de lluvias) como la probabilidad de que sucedan. Desde esta perspectiva, si se adoptan las políticas, planes y lineamientos de gestión adecuados, es factible identificar y reducir o eliminar los factores de peligro o de vulnerabilidad, y disminuir así la magnitud o probabilidad de un desastre.

El riesgo como la relación entre peligro y vulnerabilidad



El gráfico muestra la relación entre peligro y vulnerabilidad, la cual establece el nivel de riesgo: a mayor vulnerabilidad mayor riesgo. Si el riesgo no se maneja, o no se reduce la vulnerabilidad, entonces ocurre el desastre.

A este enfoque, que implica el desarrollo de capacidades orientadas a evitar que se generen riesgos, a reducir los existentes y a responder ante las emergencias se le denomina **gestión del riesgo de desastres**. Como veremos, es un enfoque que debe ser transversal al proceso de planificación y desarrollo.

1.4 La gestión del riesgo de desastres (GRD)

Según la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, de defensa nacional y territorial de manera sostenible. (Artículo 3)

La gestión del riesgo de desastres es, a la vez, un enfoque y un proceso de planeamiento que debe ser incluido de manera transversal por todas las instancias e instituciones en el marco de la planificación del desarrollo e intervención local; está compuesta por:

La gestión prospectiva: es el conjunto de acciones que se planifican y realizan para prevenir y evitar la conformación del riesgo futuro, que podría originarse con el desarrollo de

nuevas inversiones y proyectos en el territorio.

La gestión correctiva: es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objetivo de corregir o mitigar el riesgo existente.

La gestión reactiva: es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres, ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

1.5 La planificación del desarrollo

Como hemos visto, el desarrollo sostenible es un proceso que tiene como meta enfrentar cuatro problemáticas, para lo cual se apoya en los recursos que conforman "los medios de vida" de una comunidad articulada al territorio local, regional y nacional.



El proceso de desarrollo es aún mayor cuando reconocemos que al interior de una comunidad o sociedad conviven y se interrelacionan un conjunto de actores: individuos, familias, grupos sociales o culturales, instituciones privadas y públicas. Todos ellos buscan su propio desarrollo personal y familiar y ponen en acción sus propios medios de vida,

en el marco de visiones u orientaciones sociales, políticas y culturales, muchas veces diferentes y contradictorias.

En una sociedad de tales características, la conflictividad puede tornarse en un factor de riesgo para uno o varios de sus actores, o para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Con el propósito

de canalizar y resolver determinadas contradicciones, debe contarse con instrumentos institucionales, democráticos y legítimos.

Dos herramientas son fundamentales en este proceso: el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP) de los gobiernos regionales y locales. Dichos instrumentos buscan la participación y compromiso de los diversos actores que conviven en un territorio, y recogen una visión colectiva común o consensuada.

1.5.1 Plan Estratégico de Desarrollo Concertado (PDC)

Como lo señala el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Ceplan (2012): *“El Plan Estratégico de Desarrollo Concertado es un instrumento de planificación estratégica que se elabora participativamente y constituye una guía (vinculante) para la acción de las entidades del Estado y un marco orientador para la acción del sector privado”³.*

Su función es establecer una visión integral de los medios de vida del territorio y una perspectiva de su desarrollo, con la finalidad de asegurar que el desenvolvimiento de las actividades económicas, sociales, culturales e institucionales garanticen el mejoramiento de la condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural y sentando las bases de un desarrollo similar para las generaciones futuras.

El PDC, siguiendo los planteamientos del Ceplan, debe partir de un diagnóstico hecho sobre la base de los seis ejes estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “Plan Bicentenario”(PEDN).

³ Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. Ceplan, 2012, página 13.

Cuadro 4

Ejes estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

PLAN BICENTENARIO (PEDN)

Eje estratégico	Temática
Eje estratégico 1 Derechos fundamentales y dignidad de las personas	Población, comunidades indígenas, estructura social, desarrollo humano y pobreza, justicia.
Eje estratégico 2 Oportunidades y acceso a los servicios	Salud, educación, seguridad alimentaria, infraestructura de servicios básicos, vivienda, seguridad ciudadana, inversión social.
Eje estratégico 3 Estado y gobernabilidad	Democracia institucional, gestión pública de los poderes del Estado, confianza en las instituciones, seguridad ciudadana, conflictos sociales, transparencia institucional, credibilidad pública en las instituciones. Integración territorial (regional, provincial, distrital) a través de mancomunidades regionales y locales, convenios de cooperación internacional.
Eje estratégico 4 Economía, competitividad y empleo	PBI, actividades productivas, turismo, servicios financieros, servicios comerciales, productividad científica. Ciencia y tecnología, investigación, innovación productiva, índice de competitividad, conglomerados productivos.
Eje estratégico 5 Desarrollo regional e infraestructura	Infraestructura productiva, infraestructura vial, infraestructura de servicios básicos (luz, agua, desagüe), infraestructura de comunicaciones no viales, infraestructura de investigación en ciencia y tecnología.
Eje estratégico 6 Recursos naturales y ambiente	Agua, suelo, flora, aire, fauna, minerales. En este eje se debe incorporar la variable riesgos naturales y/o efectos del cambio climático en las diversas formas como se manifieste (deshielo, inundaciones, huaycos, lluvias torrenciales, inundaciones, etc.).

Como se señala en el eje estratégico 6: el Plan Estratégico “...debe incorporar la variable riesgos naturales y/o efectos del cambio climático en las diversas formas como se manifieste (deshielo, inundaciones, huaycos, lluvias torrenciales, inundaciones, etc.)”. Debe incorporar también, siguiendo los planteamientos de la nueva concepción del desastre establecidos en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), los riesgos de desastres inducidos por la acción humana tales como la contaminación, depredación, entre otros⁴.

El PDC, por tanto, deberá contar entre sus insumos con estimaciones y evaluaciones de riesgos de desastres y la organización (o propuestas de organización) de las actividades en el territorio; para esto último cuenta con la Zonificación Económica y Ecológica y la elaboración del Ordenamiento Territorial.

1.5.2 Presupuesto Participativo (PP)

La Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056, señala lo siguiente:

El proceso del Presupuesto Participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. (Artículo primero)

Los principales objetivos del Presupuesto Participativo son:

- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.

⁴ Ver cap. I. 3.

- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, según las prioridades señaladas en los Planes de Desarrollo Concertados y Planes Sectoriales Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal sobre la base de acuerdos concertados.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa, a fin de generar compromisos y responsabilidades compartidas.

Nevada ocurrida en Setiembre 2013, Provincia Grau - Abancay



2

MARCO NORMATIVO

2.1 Antecedentes legales

En 1961 se promulgó la Ley 14638 que creó el Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER), esta ley definió la emergencia como:

El estado de necesidad colectiva que afecta en su vida, salud o economía a los habitantes de uno o más centros poblados en área urbana o rural del territorio de la República que por la magnitud de tales daños y por la situación de los damnificados, haga indispensable la cooperación inmediata del Estado para conjurar una crisis social. (Artículo 2)

La Ley 14638 le reconoció al ASER un presupuesto dentro del Presupuesto General de la República y estableció un Consejo Directivo presidido por el ministro de Salud Pública y Asistencia Social (en representación del presidente de la República) e integrado por miembros del Senado y de la Cámara

de diputados; el ministro de Defensa Nacional; los ministros de Gobierno y Policía, de Fomento de Obras Públicas, de Trabajo; y el Contralor General de la República.

El ASER, sin embargo, fue diseñado principalmente para atender las emergencias y organizar la rehabilitación.

En 1972 se promulga la Ley 19338 que crea el Sistema Nacional de Defensa Civil (Sinadeci), como parte del sistema de defensa nacional, con la finalidad de *“proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su origen.”*⁵

El Sinadeci reemplazó al ASER añadiéndole dos objetivos fundamentales: *la prevención de daños y la participación de la población a través de la concientización de la misma*; se convirtió así en

⁵ Artículo número 1 de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil, Ley N° 19338, de 1972.

el ente que canalizaría toda la acción y quien centralizaría todo tipo de ayuda nacional e internacional.

El Sinadeci adquirió una dimensión y estructura nacional con la creación del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), que incluía: las direcciones regionales de defensa civil; los comités regionales, subregionales, provinciales y distritales de defensa civil; las oficinas de defensa civil regionales y subregionales; las oficinas de defensa civil sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado; las oficinas de defensa civil de los gobiernos locales. De esta forma, el Indeci asumió en la práctica el rol de ente rector y centralizador de todo el sistema.

2.2 La Ley 29664 y su reglamento

En el año 2007 nuestro país sufrió un fuerte terremoto que afectó una gran parte del territorio nacional, desde Ica hasta Huancavelica. Como consecuencia de ese terremoto y las inmediatas acciones que se tomaron para atender, socorrer y rehabilitar las zonas devastadas, surgieron debates que evidenciaron el poco o inexistente peso que tiene en la planificación del

desarrollo la conciencia sobre los desastres posibles que acompañan a un sismo, así como la necesidad de la incorporación de la prevención.

Este hecho, sumado a la creciente reflexión sobre la vulnerabilidad existente en todo el territorio del país ante los diversos efectos climatológicos, asociados "al calentamiento global" y "al cambio climático", han despertado una preocupación cada vez mayor por preparar e institucionalizar la **gestión del riesgo de desastres**, vinculándola directamente con la planificación y la inversión en el marco del desarrollo.

A medida que la necesidad de estar más fortalecidos y preparados frente a un desastre se ha venido convirtiendo en un elemento significativo de la planificación para garantizar el proceso de desarrollo, surge la necesidad de incorporar la Planificación del Riesgo de Desastres a la Planificación y Gestión del Desarrollo.

En este sentido, la **gestión del riesgo de desastres** deja de ser responsabilidad de un departamento, oficina o institución y se convierte más propiamente en un enfoque, y en un elemento significativo y transversal, que debe ser añadido por todos los niveles organiza-

tivos institucionales en sus respectivos planes y presupuestos.

Siguiendo estas premisas, **la gestión del riesgo de desastres** fue incorporada como política 32 de Estado por aprobación del Acuerdo Nacional.

En este marco, en el año 2011 se promulga la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) estableciendo con claridad la transversalidad y el énfasis en la prevención:

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible. (Artículo 3)

Desde la perspectiva de la nueva ley, la gestión del riesgo de desastres debe basarse en la investigación científica siguiendo un registro de información, debe servir para orientar la política, las estrategias y las acciones en todos los

niveles de gobierno. Así, la GRD involucra a todos: desde el más alto nivel hasta el poblador más alejado. Y tiene entre sus retos, que la población desarrolle una conciencia y una cultura de gestión del riesgo de desastres que le permitan identificar los peligros y riesgos de las zonas en las que habita o labora, y los tenga incorporados en su propia planificación.

Esta ley representa un avance en la forma de mirar los desastres: primero porque incorpora la identificación y reducción de los riesgos asociados a peligros y busca minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, sin perder de vista la preparación y atención de las situaciones de desastre. Y segundo, porque otorga a los gobiernos locales y regionales –en la figura del alcalde y presidente regional– la responsabilidad de formular, aprobar normas y planes, evaluar, dirigir, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar todos los procesos de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción.

2.3 Principales normas legales y acuerdos

Las principales disposiciones legales y acuerdos las resumimos en el siguiente cuadro:

Cuadro 5

Principales normas legales y acuerdos

Año	Norma/acuerdo	Temática
2005	Marco de Acción de Hyogo	<p>En el 2005, 168 países firmaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH), el mismo que consideraba lograr para el 2015 “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”.</p> <p>El MAH estableció cinco áreas prioritarias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr que la reducción del riesgo de desastre sea una prioridad. 2. Mejorar la información sobre los riesgos y las alertas tempranas. 3. Crear una cultura de seguridad y resiliencia. 4. Reducir los riesgos en sectores clave. 5. Fortalecer la preparación para una respuesta eficaz.
2010 Abril	Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados	<p>Mediante Decreto de Urgencia N° 024-2010, se creó el Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida ante peligros naturales, buscando fortalecer la identificación de los peligros, promover la priorización y fomentar la intervención eficaz y articulada.</p> <p>De esta manera, se introducía la gestión del riesgo de desastres en el marco del Presupuesto por Resultados.</p>

Año	Norma/acuerdo	Temática
<p>2010 Diciembre</p>	<p>Acuerdo Nacional Política 32</p>	<p>El Acuerdo Nacional fue el resultado de un acuerdo entre el presidente de la República, el Congreso y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil peruana, con el objetivo de sentar las bases para la transición y consolidación de la democracia, afirmar la identidad nacional y lograr una visión compartida de país hacia el futuro. Este Acuerdo se firmó en julio del 2002 y establecía 30 políticas de Estado.</p> <p>En diciembre del 2010 se incorporó la política 32 del Acuerdo Nacional, la misma que reconoce los procesos de la gestión del riesgo de desastres, la promoción de una cultura de prevención y su contribución al desarrollo.</p>
<p>2011 Febrero Mayo</p>	<p>Se crea el Sinagerd y su reglamento</p>	<p>Mediante Ley 29664 se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y por DS N° 048-2011-PCM se establece un nuevo marco institucional para la gestión del riesgo de desastres: la PCM tendrá la rectoría del sistema y se crea el Centro Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).</p> <p>La Ley 29664 define los principios de la gestión del riesgo de desastres y sus instrumentos, y reconoce el carácter de transversalidad del sistema en todas las instituciones y niveles de gobierno.</p> <p>Poco tiempo después, mediante Decreto Supremo 048-2011-PCM se publicó el reglamento que señala, entre otros puntos, las funciones de las instituciones en el marco del Sinagerd.</p>

Año	Norma/acuerdo	Temática
<p>2011 Diciembre</p>	<p>Plan de Incentivos ala Mejora de la Gestión y Modernización Municipal</p>	<p>Mediante la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.</p> <p>Este plan tenía como objetivo promover el crecimiento y el desarrollo sostenible a nivel local, sobre la base de transferencias de recursos condicionadas al cumplimiento de metas que debían ser alcanzadas por las municipalidades.</p> <p>Entre las metas, esta ley plantea que las municipalidades, tipo A y B, para el objetivo de prevenir el riesgo de desastres, debían realizar estudios de evaluación de riesgos en un sector crítico urbano, en materia de vivienda, construcción y saneamiento. Los estudios debían contemplar propuestas de medidas de prevención y mitigación del riesgo.</p>
<p>2012 Octubre</p>	<p>Lineamientos técnicos para la constitución y funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la GRD en los tres niveles de gobierno</p>	<p>Mediante Resolución Ministerial N° 276-2012-PCM, a propuesta del Cenepred, se establecieron los lineamientos técnicos para la constitución y funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>Los grupos tienen entre sus objetivos incorporar los procesos de la GRD en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales y en sus procesos de planificación institucional y de desarrollo.</p>
<p>2012 Noviembre</p>	<p>Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</p>	<p>Mediante Decreto Supremo N° 111-2012-PCM se estableció la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, señalando cuatro objetivos prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalizar y desarrollar los procesos de la gestión del riesgo de desastres a través del Sinagerd.

Año	Norma/acuerdo	Temática
		<ol style="list-style-type: none"> 2. Fortalecer el desarrollo de las capacidades en todas las instancias del Sinagerd, para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno. 3. Incorporar e implementar la GRD a través de la planificación del desarrollo y la priorización de recursos humanos, materiales y financieros. 4. Fortalecer la cultura de prevención y el aumento de la resiliencia para el desarrollo sostenible.
2012 Diciembre	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013	<p>La Ley 29951 establece entre sus prioridades la reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, y le asigna S/.708 millones de nuevos soles (5 veces más que el 2012) para acciones de reducción de vulnerabilidades y atención de emergencias.</p>
2012 Diciembre	RM 334-2012-PCM	<p>Lineamientos técnicos del proceso de estimación del riesgo de desastres.</p>
2013 Febrero	Resolución Ministerial 046-2013-PCM	<p>Lineamientos que definen el marco de responsabilidades en gestión del riesgo de desastres de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno.</p>
2013 Mayo	Secretaría de Gestión del Riesgo de desastres en la PCM	<p>Mediante el Decreto Supremo N° 055-2013-PCM, se crea la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).</p> <p>Se fortalece de esta manera el rol rector de la PCM y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p>
2013 Agosto	RM 220-2013-PCM	<p>Lineamientos técnicos del proceso de reducción del riesgo de desastres.</p>
2013 Agosto	RM 222-2013-PCM	<p>Lineamientos técnicos del proceso de la prevención del riesgo de desastres.</p>

3

LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

La acción humanitaria busca brindar asistencia y proteger a las personas afectadas por un desastre o una crisis que perjudica gravemente sus vidas, el entorno y los medios de vida. Sus objetivos son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento de las poblaciones y mantener la dignidad humana.

Las personas damnificadas por los desastres tienen el derecho de solicitar y recibir dicha protección y asistencia por parte del Gobierno. Los portadores principales de este deber son los gobiernos y la administración de los países afectados. Los actores humanitarios internacionales y de la sociedad civil se adscriben a los marcos legales vigentes y a los principios humanitarios.

3.1 Los actores de la acción humanitaria

Los Estados:

Tienen la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de

desastres y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, tienen el rol prioritario en la iniciación, organización, coordinación y prestación de la asistencia humanitaria dentro de su territorio (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/182).

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja:

Está integrado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) y las 186 sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Las organizaciones no gubernamentales humanitarias (ONGH):

Internacionales y nacionales, que pueden operar en redes. Las ONG han contribuido en el establecimiento de estándares y normas comunes, desde lo local hasta lo internacional.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Es la responsable de coordinar la asistencia internacional que se brinda en respuesta a los desastres para apoyar a los Estados, y en defensa de las poblaciones afectadas.

Los organismos intergubernamentales regionales y subregionales:

Caprade, CDEMA, Cepredenac, REHU, OEA, Unasur, etc.

Otros gobiernos:

Pueden canalizar ayuda a través de agencias de las Naciones Unidas, las ONG o Cruz Roja, y también de manera bilateral, de país a país, movilizando recursos financieros, materiales o técnicos.

3.2 La Red Humanitaria Nacional

Es un mecanismo de coordinación entre el Estado peruano, la Cooperación Internacional y los Organismos No Gubernamentales acreditados ante

la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI–, y contribuye en los procesos de preparación y respuesta a emergencias por desastres. La Red Humanitaria Nacional –RHN– está copresidida por la coordinadora residente de las Naciones Unidas y por el jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil.

(Art. 62 del Reglamento de la Ley del Sinagerd, DS 048-2011-PCM).

La RHN está organizada en el marco del Comité Interagencial Permanente, establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas

3.3 Mesas temáticas para la respuesta a desastres

Las **mesas temáticas** para la respuesta a desastres constituyen un mecanismo de coordinación que busca optimizar la canalización de los recursos disponibles, para lo cual define las tareas, roles y responsabilidades de los miembros que las conforman en pro de contribuir con una respuesta humanitaria oportuna, eficiente, eficaz y de calidad.

Cuadro 6

**Mesas temáticas para la respuesta a desastres
Red Humanitaria Perú**

Mesa Temática de Ayuda Alimentaria y Nutrición

Líder: Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)

Coordinadores internacionales: Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Objetivo general: Apoyar de manera eficaz y eficiente la atención de las necesidades de alimentación y nutrición de las poblaciones afectadas por desastres, con especial énfasis en las poblaciones vulnerables.

Mesa Temática de Salud

Líder: Ministerio de Salud

Coordinador internacional: Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)

Objetivo general: Reducir la mortalidad, morbilidad y discapacidad evitables, y restaurar la provisión de, y el acceso equitativo a, atención en salud preventiva y curativa tan pronto como sea posible, y de la manera más sostenible que sea factible.

Mesa Temática de Educación

Líder: Ministerio de Educación

Coordinador internacional: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Objetivo general: Apoyar la restitución y continuidad del servicio educativo afectado por desastres para garantizar el derecho a la educación.

**Mesa Temática de
Agricultura y Seguridad
Alimentaria**

Líder: Ministerio de Agricultura

Coordinador internacional: Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)

Objetivo general: Contribuir a la recuperación de los medios de vida agropecuarios para garantizar la seguridad alimentaria.

**Mesa Temática de Gestión
y Coordinación de
Albergues y Campamentos**

Líder: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Coordinador internacional: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Objetivo general: Contribuir a la atención de las necesidades humanitarias de las personas ubicadas en albergues y campamentos.

**Mesa Temática de
Vivienda de Emergencia**

Líder: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Coordinadores internacionales: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Cruz Roja Peruana

Objetivo general: Contribuir en la reducción de la vulnerabilidad de las personas afectadas en sus condiciones de vivienda temporal.

**Mesa Temática de Agua,
Saneamiento e Higiene**

Líder: Ministerio de Salud

Coordinadores internacionales: Cáritas del Perú y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Objetivo general: Contribuir a una oportuna y efectiva atención a las necesidades de agua, saneamiento e higiene de la población afectada por desastres.

Mesa Temática de Protección

Líder: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Coordinadores internacionales: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Objetivo general: Contribuir a la protección de los derechos de la población afectada por desastres sin discriminación alguna, con especial énfasis en las poblaciones vulnerables.

Mesa Temática de Recuperación Temprana

Líder: Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)

Coordinador internacional: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Objetivo general: Contribuir a que la respuesta de la emergencia tenga una perspectiva de sostenibilidad sobre la base de la participación comunitaria.

Mesa Temática de Logística

Líder: Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)

Coordinador internacional: Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Objetivo general: Contribuir al flujo oportuno y eficaz de la ayuda humanitaria en base a la coordinación de servicios de transporte, bienes almacenados, ingreso aduanero, donantes y proveedores de insumos humanitarios tanto nacionales como internacionales.

Mesa Temática de Telecomunicaciones

Líder: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Coordinador internacional: Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Objetivo general: Contribuir a la provisión de servicios confiables y sostenidos de informática y telecomunicaciones para apoyar las operaciones de emergencia de todos los actores humanitarios.

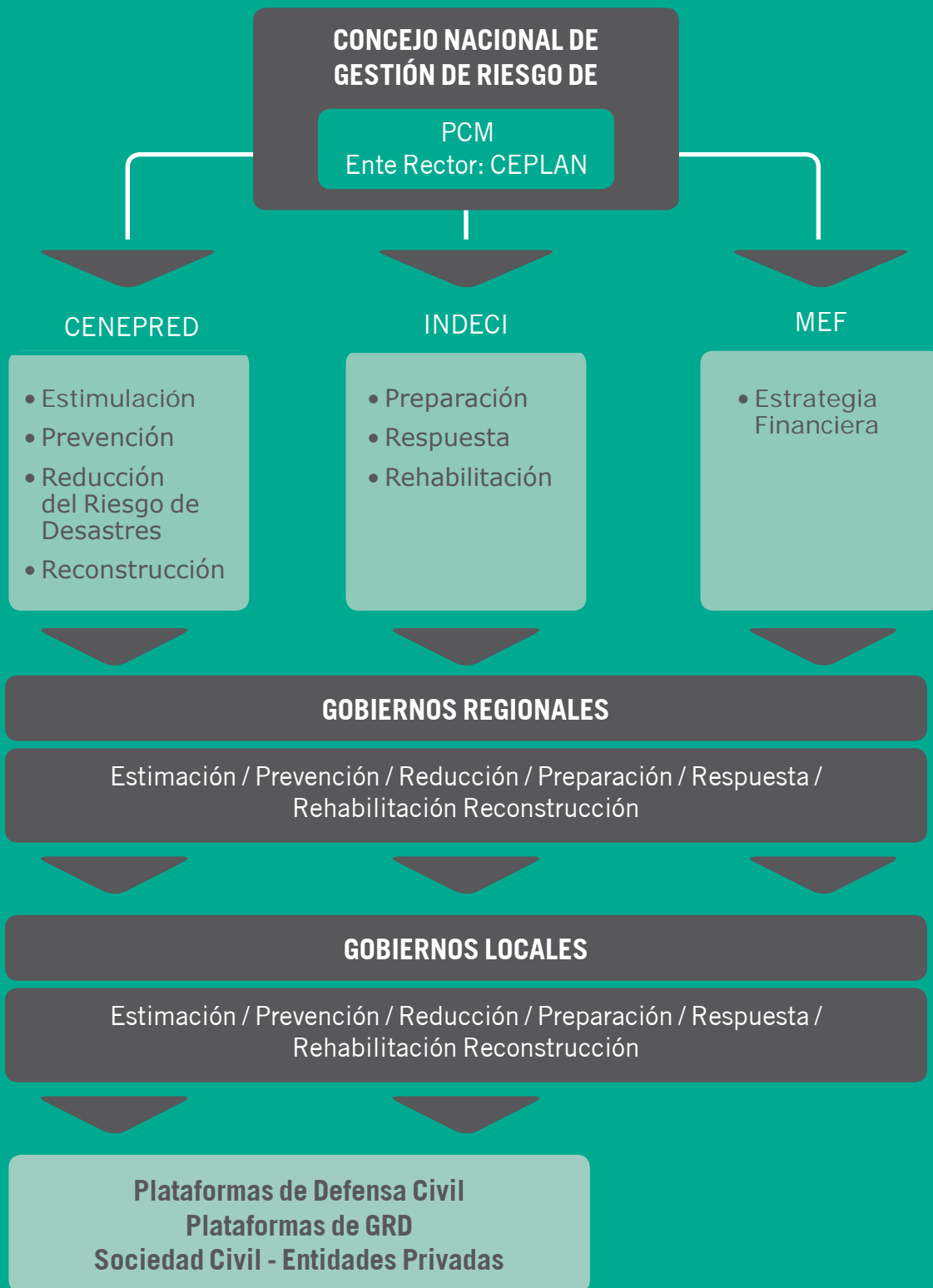
4 EL SINAGERD

4.1 Las instituciones que integran el Sinagerd

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) tiene como ente rector ala Presidencia del Consejo de Ministros, componen el sistema las siguientes instituciones:

- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es el órgano de máximo nivel de decisión política y coordinación estratégica. Lo lidera el presidente de la República y sus ministros, tiene el objetivo de dar seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como de establecer una plataforma de decisión política y de coordinación ante el impacto o peligro inminente de desastres.
- El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), se le asignan los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción.
- El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), se le asigna específicamente los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, se le asigna la responsabilidad de la Estrategia de la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres.
- Los gobiernos locales y regionales—en la figura de los alcaldes y presidentes regionales—tienen la máxima responsabilidad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres y su incorporación en la gestión del desarrollo en los ámbitos de su competencia.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- Los ministerios.
- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Entidades privadas y la sociedad civil.

Las instituciones que integran el Sinagerd



4.2 Los instrumentos de gestión del Sinagerd

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con los siguientes instrumentos:

- La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, propuesta por el Cenepred y el Indeci al órgano rector.
- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que integra todos los procesos y establece las líneas estratégicas.
- La Estrategia de la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, que es establecida por el MEF.
- Los mecanismos de decisión, coordinación, comunicación y gestión de la información.
- El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Radio Nacional, que está a cargo del Instituto Nacional de Radio y Televisión (IRTP).

4.3 Los procesos y subprocesos del Sinagerd

La aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con sus procesos y respectivos subprocesos.

Cuadro 7

Procesos y subprocesos del Sinagerd

Proceso	Subprocesos
Estimación del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar normas, lineamientos y herramientas técnicas. • Desarrollar mecanismos de participación de la población. • Generar conocimiento de peligros, amenazas. • Analizar las vulnerabilidades. • Establecer niveles de riesgo y escenarios. • Difundir los conocimientos sobre GRD.
Prevención del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar normas, lineamientos y herramientas técnicas. • Planificación preventiva. • Desarrollar mecanismos de participación de la población. • Desarrollar indicadores para la prevención en el territorio. • Financiar la prevención (establecer recursos financieros). • Implementar la prevención. • Control y evaluación.
Reducción del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar normas, lineamientos y herramientas técnicas. • Participación social. • Evaluar programas y proyectos. • Informar periódicamente de las acciones de reducción. • Planificación participativa a través de los PIP. • Planificación integral, armonizada y transversal. • Gestionar recursos para la ejecución de los proyectos de desarrollo integrando GRD. • Implementar la reducción de riesgos: planes y proyectos. • Seguimiento y evaluación.

Proceso	Subprocesos
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Informar sobre escenarios de riesgo. • Formular y actualizar el planeamiento de la Preparación, Respuesta y Rehabilitación en los tres niveles de gobierno. • Desarrollar capacidades. • Gestión de recursos para la respuesta. • Monitoreo y alertas temprana. • Información pública y sensibilización.
Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Conducción y coordinación de las acciones en emergencia. • Análisis operacionales. • Búsqueda y salvamento. • Brindar salud en situaciones de emergencia. • Asegurar la disponibilidad y continuidad de las comunicaciones. • Organizar la logística. • Asistencia humanitaria. • Movilización: emplear recursos y bienes (según Ley de Movilización Nacional).
Rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecer los servicios básicos e infraestructura. • Normalización progresiva de los medios de vida. • Continuidad de los servicios básicos públicos. • La coordinación de la participación del sector privado.
Reconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> • Definir el esquema institucional requerido para la reconstrucción. • Definir los alcances, del proceso y los mecanismos de comunicación con la población afectada. • Diseñar y definir los mecanismos técnicos y legales para la reconstrucción. • Evaluación de impacto. • Priorizar intervenciones. • Planificar participativamente la reconstrucción. • Hacer un inventario de la infraestructura dañada y priorizar. • Gestionar la información pública. • Seguimiento y evaluación.

5

EL FINANCIAMIENTO DE LA GRD

5.1. El Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (Prevaed)

En el 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Indeci y el Cenepred, sobre la base del Programa Presupuestal Estratégico en Gestión del Riesgo de Desastres, crearon el Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (Prevaed) que tiene mandato de prioridad desde el 2013.

El Prevaed ha definido las estrategias de

gestión financiera del riesgo de desastre en tres momentos:

- **Antes de la emergencia:** se asigna presupuesto en el marco del Presupuesto Participativo por Resultados (PPR) para acciones de prevención y reducción del riesgo.
- **Durante la emergencia:** los gobiernos regionales, municipales y el central dispondrán de las reservas de contingencia para cubrir acciones de respuesta y rehabilitación.
- **Después del impacto:** se otorgan líneas de crédito para las acciones de reconstrucción.

Taller Regional presupuesto GRD Cusco 2012



Esquema de la estrategia de la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Objetivos del Prevaed:

- Reducir la exposición de la población y sus medios de vida.
- Mejorar la resistencia de los bienes y servicios de la población.
- Mejorar la respuesta de la población organizada.

Estos objetivos se cumplen a través de siete acciones:

- Realización y difusión de estudios territoriales sobre peligros.
- Aplicación de instrumentos para la planificación del desarrollo.
- Ocupación del territorio controlado.
- Protección física de la población y sus medios de vida.
- Servicios básicos resistentes.
- Fortalecimiento y preparación de la población para las emergencias.
- Capacidad para el manejo de emergencias por parte del Estado.

Los gobiernos regionales y locales deben ejecutar obligatoriamente desde el 2013 hasta ocho tipos de proyectos de inversión pública (PIP) asociados a la gestión del riesgo de desastres:

1. Implementación de los centros de operaciones de emergencia (COE).
2. Desarrollo de capacidades del personal y usuarios.
3. Reforzamiento de los centros educativos y de salud.
4. Infraestructura de protección.
5. Desarrollo de capacidades de monitoreo.
6. Desarrollo de capacidades para el acondicionamiento territorial.
7. Mejoramiento de la accesibilidad.
8. Desarrollo de capacidades de evaluación y resguardo.

PIP's asociados a la Gestión de Riesgo de Desastres de ámbito local y regional



Es importante señalar que el Gobierno asignó en el presupuesto público para el año 2011, S/. 63.2 millones; para el año 2012, aumentó el presupuesto a S/. 138.9 millones; y para el año 2013 el presupuesto es de S/. 708 millones, de los cuales corresponderán: al Gobierno nacional (Presidencia del Consejo de Ministros más sectores) S/. 359 millones, a los gobiernos regionales S/. 171.5 millones y a los gobiernos locales S/. 177.5 millones.

La ventaja de incluir proyectos de GRD en el marco del presupuesto por resultados es importante porque permite incorporar el enfoque de la gestión del riesgo de desastres como un eje en la planificación, darle recursos, y a su vez evaluar los proyectos y la inversión.

5.2. El SNIP y la GRD en los proyectos de inversión pública

El **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** es el sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) con la finalidad de lograr que los escasos recursos públicos tengan mayor impacto. Ha sido creado como mecanismo para la transparencia del

gasto público y la rendición de cuentas; es una herramienta de planificación de la inversión que es anterior a la formulación del presupuesto.

Los **Proyectos de Inversión Pública (PIP)** están definidos como “toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto y son independientes de los de otros proyectos”.

El SNIP establece como requisito, para declarar la viabilidad de un PIP, que se demuestre que este es socialmente rentable, sostenible, y que se enmarque en las políticas sectoriales, regionales y locales.

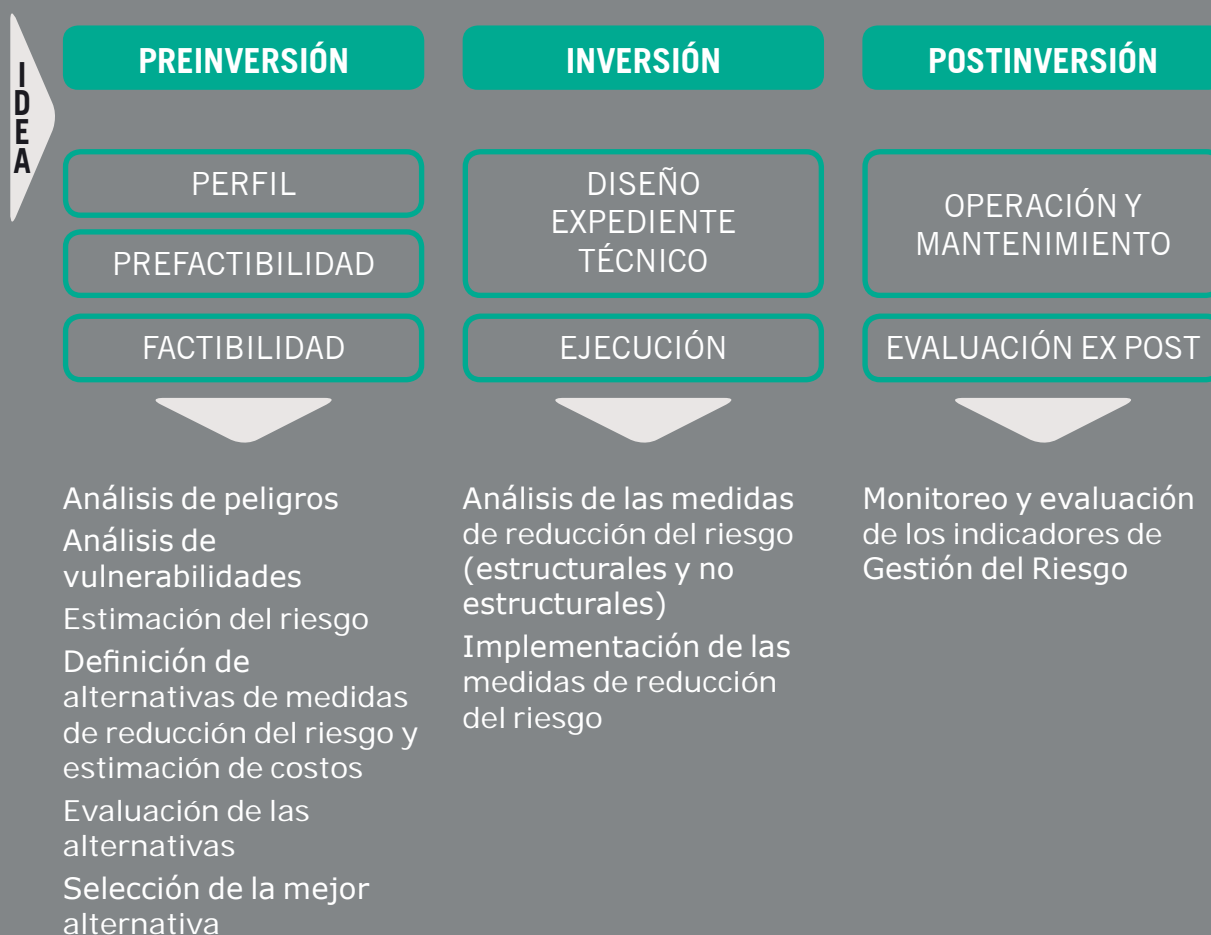
Cuando un proyecto es afectado por un peligro, se genera la interrupción parcial o total del servicio que brinda el proyecto, gastos en rehabilitación y/o reconstrucción y pérdidas económicas, físicas y/o sociales para los usuarios.

Como consecuencia de esta situación, los beneficios son menores a los previstos y los costos mayores a los

inicialmente planificados, todo lo cual afecta negativamente la rentabilidad social del proyecto. Más aún, al interrumpirse los servicios, se está dañando la sostenibilidad del mismo, en términos de los beneficios que brinda.

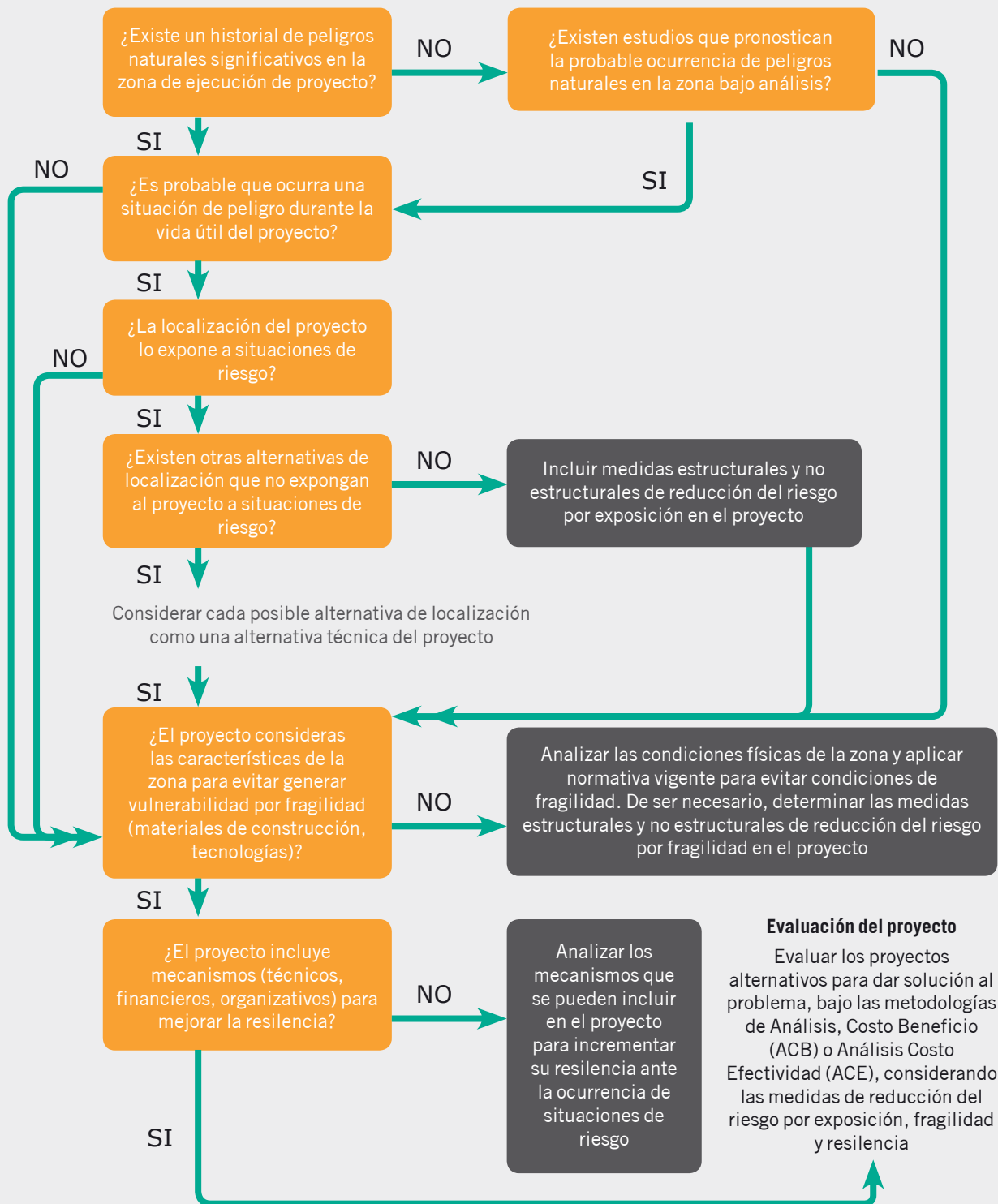
A fin de incorporar la GRD, el MEF ha planteado la incorporación del análisis del riesgo de desastres (AdR) como requisito indispensable para la formulación y ejecución de los PIP.

Enfoque transversal del análisis del riesgo (AdR) en el ciclo de proyectos de inversión pública



Fuente: Pautas metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública. Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, Ministerio de Economía y Finanzas (DGPM-MEF), 2007, página 16.

Flujograma de decisiones para evaluar los elementos del riesgo: peligro y vulnerabilidades



6

POLÍTICAS Y PLANES PARA LA GRD

6.1. La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tal como figura en el DS N°111-2012-PCM, está compuesta por 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. Tiene como objetivo minimizar los efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente, y señala la responsabilidad que tienen todas las instituciones públicas y de todos los niveles de gobierno en implementar sus lineamientos en sus respectivos procesos de planeamiento.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

A fin de poner en marcha la gestión del riesgo de desastres, la Política Nacional establece cuatro objetivos prioritarios:

1. Institucionalizar y desarrollar los procesos de la gestión del riesgo de desastres a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en todas las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.
3. Incorporar e implementar la gestión del riesgo de desastres a través de la planificación del desarrollo y la priorización de los recursos humanos, materiales y financieros.
4. Fortalecer la cultura de prevención y el aumento de la resiliencia para el desarrollo sostenible.

6.2 El Plan Nacional de GRD y los planes por procesos

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene como finalidad 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.

En su diseño deben estar contemplados los programas presupuestales estratégicos y otros programas presupuesta-

les que formen parte de la Estrategia de la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres en el marco del presupuesto por resultados.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se sustentará en los procesos de Estimación del Riesgo, Prevención del Riesgo, Reducción del Riesgo, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción. El Plan debe establecer los indicadores respectivos de desempeño e impacto que servirán de base a los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los grupos de trabajo de todas las entidades públicas y de todos los niveles de gobierno formulan, aprueban y ejecutan los

siguientes planes:

a. *Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres*

b. *Plan de Reparación*

c. *Plan de Operaciones de Emergencia*

d. *Plan de Educación Comunitaria*

e. *Plan de Rehabilitación*

6.3 Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres⁶

El Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres está referido a la gestión prospectiva y gestión correctiva del riesgo de desastres, con excepción de lo referido a la educación comunitaria que teniendo contenidos propios de la prevención y reducción del riesgo están incorporados en un plan diferenciado y específico.

La gestión prospectiva se orienta a evitar que se generen o incrementen las condiciones de riesgo existentes en los procesos de desarrollo y, por tanto, tiende a incidir principalmente sobre el diseño de los planes de ocupación del territorio, los programas, políticas públicas y nuevos proyectos de desarrollo.

La gestión correctiva se orienta a la reducción o mitigación de riesgos ya existentes y, por tanto, busca reordenar los procesos que generan o determinan las condiciones de riesgo.

La reducción del riesgo tiene un carácter más permanente o definitivo,

en contraste con la preparación ante desastres que se orienta a un periodo crítico o episodio determinado.

La prevención y la reducción del riesgo pueden implicar propuestas o proyectos integrales para dicha finalidad, como puede ser el encausamiento de un río, o propuestas más parciales como la construcción de muros de defensa en un tramo determinado, o la inclusión en la currícula educativa de contenidos formativos para reducir los riesgos; en contraste, la preparación puede comprender medidas provisionales como son usualmente la limpieza de cauces o la instalación de gaviones para afrontar la temporada de lluvias. Los planes de preparación y respuesta a desastres se diferencian así de los de prevención y reducción de riesgo.

La prevención y reducción del riesgo son procesos de la gestión del riesgo que implican ante todo el desarrollo de capacidades institucionales y la articulación de los diversos actores del desarrollo, tanto las distintas instancias del gobierno central, los gobiernos regionales y locales, como las instituciones privadas, sean estas con o sin fines de lucro.

⁶ Se elaboró sobre la base del Plan de Reducción del Riesgo de Desastres de Lima Metropolitana 2014-2017.

OBJETIVOS

El objetivo general es reducir los riesgos de desastres y evitar que se generen nuevas condiciones de peligro en el territorio mediante la incidencia en los planes y obras de desarrollo, el fortalecimiento y articulación de las capacidades institucionales y de la población, y la aplicación de medidas integrales de reducción de la vulnerabilidad.

Objetivos específicos y lineamientos estratégicos

Institucionalizar los procesos de prevención y reducción del riesgo de desastres:

- Asegurando el funcionamiento de los Grupos de Trabajo de gestión del riesgo.
- Incorporando las estrategias y medidas del Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres en las diversas áreas e instancias.
- Diseñando una propuesta para la creación de la gerencia de gestión del riesgo o una instancia que impulse los procesos de gestión del riesgo

conjuntamente con las diversas gerencias e instancias.

- Actualizando normas regulatorias y de control urbano sobre la ocupación y en la calidad sismorresistente de las edificaciones.
- Integrando y validando las estimaciones y estudios de riesgo ya existentes en coordinación con el Cenepred.
- Coordinando con los gobiernos distritales, provinciales y regionales para mejorar la zonificación de uso del suelo considerando los riesgos existentes, lo cual permitirá orientar el crecimiento urbano hacia zonas seguras.
- Concertando con los sectores y las municipalidades para realizar una evaluación del riesgo de desastres en los centros educativos y locales que albergan niños, personas de tercera edad y en situación de discapacidad; para que se planteen y apliquen con efectividad medidas de reducción del riesgo.
- Incorporando la GRD en los planes de desarrollo e institucionales, incidiendo en la zonificación de uso

de suelo urbano, áreas de expansión, vialidad y redes de servicios básicos.

Fortalecer las capacidades de prevención y reducción del riesgo del gobierno local, así como en actores públicos y privados de la jurisdicción:

- Formulando y poniendo en funcionamiento procesos de desarrollo de competencias acreditados.
- Capacitando a los funcionarios públicos y privados en los procesos de prevención y reducción del riesgo y en los mecanismos para acceder a su financiamiento.
- Fortaleciendo los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para la GRD e implicando en ello al sector privado y las empresas de servicios.

Reducir riesgos de desastres existentes y los factores subyacentes que determinan su generación:

- Desarrollando programas de mantenimiento preventivo de infraestructura y servicios básicos, llevados a cabo tanto por las municipalidades como por las empresas.

- Previendo la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos de desastres existentes o latentes en el territorio sobre la base de la zonificación de suelos, los procesos constructivos (auto construcción y crecimiento vertical), estabilización de taludes, la remodelación de tugurios y viviendas ruinosas; y programas de reducción de la vulnerabilidad de los centros educativos y de salud.
- Previendo la reducción de riesgos ante huaycos e inundaciones con la incorporación de medidas de mitigación (muros de protección), y el diseño y puesta en funcionamiento de propuestas integrales (encausamiento, control de cárcavas, reforestación).
- Diseñando planes de reubicación de asentamientos altamente vulnerables.
- Orientando la dotación de servicios a zonas seguras a través de normas y procesos de concertación con empresas de servicios.
- Incorporando evaluaciones de riesgo a detalle y medidas de prevención y reducción del riesgo en todas las

obras que se ejecuten en el distrito, provincia o región, tanto a nivel municipal, local, sectores, empresas de servicios y otros.

Desarrollar mayor conciencia sobre la prevención y reducción de riesgos:

- Incorporando la prevención y la reducción del riesgo de desastres en las currículas de las instituciones educativas.
- Concertando planes de comunicación entre gobiernos locales, entidades públicas y privadas y medios de comunicación para desarrollar campañas de prevención y reducción del riesgo.

Encuentro GRIDES en Lima Setiembre 2013



6.4 Plan de Educación Comunitaria⁷

El Plan de Educación Comunitaria es un instrumento que establece el conjunto de acciones de capacitación en la comunidad. Se parte del reconocimiento de los saberes de la población y del potencial de los procesos educativos centrados en la interacción de experiencias comunitarias y de conocimientos más especializados.

El Plan diferencia procesos centrados en el interaprendizaje, que se concentran en ámbitos específicos de las comunidades, de otros procesos orientados a la sensibilización de la población mediante campañas públicas, y donde los mensajes externos a la comunidad se orientan a reforzar sus motivaciones y conocimientos sobre la gestión del riesgo.

La capacitación comunitaria constituye un proceso que debe implicar además las capacidades educativas existentes en el territorio, en particular las universidades, las ONG, etc.

⁷ Se elaboró sobre la base del Plan de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres de Lima Metropolitana 2013.

6.4.1 Objetivos

El Plan de Educación Comunitaria tiene como objetivo capacitar a las comunidades y líderes con la finalidad de interiorizar en ellos el enfoque de gestión del riesgo de desastres, prestando especial atención a la prevención, la reducción de desastres y preparándolos para responder a situaciones de desastre.

Debe abarcar la totalidad de la jurisdicción municipal y a su vez estar articulado, coordinado y armonizado con los planes de los diversos niveles de gobierno (especialmente los referidos a los niveles distrital, provincial y regional).

Considerando que el Plan de Educación Comunitaria debe buscar conocer los riesgos, las medidas para prevenirlo y la preparación para responder a ellos, sus objetivos específicos son:

- Conocer los riesgos de desastre en las comunidades y las medidas para reducirlos.
- Identificar los riesgos potenciales y las estrategias para evitar que se desarrollen como tales.
- Desarrollar actitudes y aptitudes

para responder adecuadamente a las emergencias.

- Fortalecer el liderazgo y la organización de las comunidades a fin de que puedan desarrollar su capacidad de resiliencia.
- Identificar y conocer las causas y procesos que generan los riesgos, y que las medidas para reducirlos puedan ser incorporadas a los procesos de planificación participativa.

El Plan de Educación Comunitaria tiene dos componentes fundamentales: las campañas públicas dirigidas a la población en general y las acciones educativas.

El Plan de Educación Comunitaria debe combinar y hacerse de manera articulada con los siguientes planes y protocolos:

- El Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres.
- El Plan de Preparación ante Desastres.
- El Plan de Operaciones de Emergencia.
- Los protocolos de coordinación interinstitucional ante desastres.

La población no solo debe conocer qué hacer en caso de desastre, sino también cuáles son los riesgos existentes y las medidas a tomar para reducirlos; además, debe saber identificar los procesos que generan las condiciones de riesgo y la manera de revertirlas.

6.4.2. La educación en gestión del riesgo

La educación basada en el enfoque de gestión del riesgo de desastres debe privilegiar la reflexión, el conocimiento y el análisis, y la creación de estrategias o búsqueda de soluciones que permitan reducir y controlar los niveles de riesgo existentes. Como tal, la educación en gestión del riesgo debe estar orientada a desarrollar herramientas conceptuales, metodológicas, analíticas y programáticas, destrezas y habilidades que posibiliten:

- Mostrar una secuencia o un proceso lógico que vaya desde el análisis o la mirada crítica a las acciones y actores en materia de los riesgos, hasta la necesidad de una ruptura de enfoques y la construcción de nuevos paradigmas que permitan avanzar y contribuir con el objetivo de la reducción de riesgos.
- La identificación del riesgo a partir

del reconocimiento de sus componentes: peligros y vulnerabilidad, y de las características, dinámica y comportamientos particulares. Esta identificación debe no solo responder a la condición actual del riesgo, sino también a un análisis retrospectivo y prospectivo; es decir, analizar el proceso de configuración de estas condiciones, así como su probable evolución en un tiempo determinado.

- La ley y el reglamento del Sinagerd establecen como un proceso la estimación y representación del riesgo previamente identificado. Se trata de desarrollar instrumentos de análisis, evaluación y graficación del escenario de riesgo o escenario de desastre (¿qué pasa sí...?).
- La identificación del conjunto de actores que intervienen en el ámbito o escenario determinado. Reconocimiento de sus roles y funciones, de sus capacidades y limitaciones que

potencian o dificultan su accionar, y de sus vinculaciones y relaciones con otros componentes del tejido social.

- La identificación de las propuestas y priorización de las medidas o acciones de intervención necesarias, para transformar el escenario actual en uno menos riesgoso.
- La elaboración del diseño y aplicación de los instrumentos de intervención más adecuados para la transformación de los escenarios donde se actuará (planes de gestión del riesgo o inclusión de este componente en los planes de desarrollo, planes de preparación y medidas de respuesta en los planes de operaciones de emergencia y de contingencia, necesarios para intervenir en caso de materialización del riesgo).
- La recuperación de saberes y conocimientos de la comunidad basados en su experiencia y práctica.
- Dotar a las instituciones y organismos, y al conjunto de actores sociales, de herramientas e instrumentos que aporten al fortalecimiento de sus capacidades en materia de

gestión del riesgo. Se trata tanto de crear como de recuperar y revalorar la experiencia ya desarrollada y los instrumentos ya existentes, evaluándolos y adecuándolos a la realidad local y al enfoque propuesto.

- La educación debe ser vista como el soporte de procesos de gestión del riesgo establecidas en los planes de Prevención y Reducción como el de Preparación que se estén desarrollando, a distintas escalas: local, distrital y metropolitano, y que comprometan en su aplicación al conjunto de actores sociales.

6.4.3. Contenidos de la capacitación

En su diseño y formulación, y para poder atender los distintos niveles, demandas y expectativas del conjunto de actores sociales, el Plan de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo ha considerado una estructura que articula, de un lado, los tipos de educación y, por otro, actores acorde a los niveles o público meta beneficiario de la capacitación.

Entre los aspectos clave a incorporar en la educación comunitaria para la gestión del riesgo destacamos:

1. Las dimensiones éticas y valores asociados a la responsabilidad y solidaridad social y familiar.
2. El conocimiento de las situaciones de riesgo y los procesos que generan tales condiciones.
3. El mapeo o zonificación de riesgo (incluidas las zonas seguras, la rutas de evacuación y las zonas de mayor riesgo).
4. La vulnerabilidad referida a la ubicación en zonas inseguras, las deficiencias constructivas y la insuficiente resiliencia. La identificación de los grupos más vulnerables y las medidas para protegerlos. Las condiciones clave de la vulnerabilidad.
5. El daño probable en caso de ocurrencia de desastres.
6. Las medidas para evitar que se generen nuevos riesgos, para reducir los riesgos existentes y para responder adecuadamente en caso de desastre.
7. La organización y participación para la gestión del riesgo.
8. Los planes comunitarios de gestión del riesgo.
9. Las habilidades a desarrollar por algunos miembros de la comunidad: comunicaciones, auto construcción, primeros auxilios, búsqueda y rescate, evaluación de daños y necesidades, remoción de escombros, recuperación psicosocial, obras de emergencia (drenaje, apuntalamiento).
10. El conocimiento y habilidades para el uso de las tecnologías apropiadas para la reducción del riesgo y para la recuperación de los saberes ancestrales o tradicionales.
11. Las responsabilidades de las instituciones y los mecanismos de coordinación.
12. La rehabilitación y reconstrucción.
13. La incorporación de la gestión del riesgo en los planes y presupuestos participativos.
14. Las leyes y normas relacionadas con la gestión del riesgo.
15. Los programas y proyectos en ejecución que incorporan la gestión del riesgo.

Hay que tener en cuenta que corresponde al Ministerio de Educación enseñar sobre gestión del

riesgo en las escuelas. Para ese fin tiene fondos asignados por el MEF y no se podrá usar presump-

to municipal para educar en la gestión del riesgo de desastres en los centros educativos.



Mesa nacional de GRD promovida por la ANC y REMURPE

6.4.4. Metodología

El propósito es **fomentar**, a través de este proceso, **el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas en las comunidades.**

El proceso educativo brindará el espacio propicio para el intercambio y fortalecimiento de los conocimientos teóricos, así como para el desarrollo de instrumentos que contribuyan a mejorar la capacidad de las comunidades en la gestión del riesgo.

Los contenidos de la educación comunitaria deberán traducirse necesariamente en instrumentos de aplicación: flexibles para múltiples adecuaciones en correspondencia a los procesos de toma de decisiones en los distintos niveles; apropiables y que a la vez se apropien de todos aquellos instrumentos de intervención ya producidos (e incluso muchos de ellos con múltiples validaciones) y en actual producción. Por ende, el orden, estructura y tratamiento de los contenidos deberán responder y conducir a la generación y elaboración de instrumentos de intervención que aporten a la toma de decisiones.

El proceso de educación es de construcción colectiva, de diálogo permanente, participativo y compromete al conjunto. Se basa en el desarrollo grupal del conocimiento, a través de: reflexiones, opiniones, pareceres, análisis de conductas y actitudes; y no solo, como hasta ahora se viene procediendo, haciendo uso de exposiciones de especialistas o cátedras magistrales de expertos, siempre de una sola vía y sin reconocer la experiencia, vivencia ni el conocimiento de los que participan en la capacitación.

Rescatar la experiencia y sacar lecciones en conjunto debe ser el punto de partida para el desarrollo del conocimiento y la generación de habilidades y destrezas. La práctica y el análisis crítico del quehacer y entendimiento inicial sobre el tema, hecho de manera no solo particular e individual sino colectivo, conducen a una nueva relectura y a la construcción de una nueva dimensión o visión compartida.

Por un lado, recuperar la experiencia motiva y obliga a **compartir conocimientos**, como un ejercicio de doble vía en donde todos intercambian sus distintas visiones y experticia. Esto desde ya conduce a una

reciprocidad horizontal y homogénea del conocimiento, de un transmitir y retroalimentarse del diálogo grupal y, a partir de allí, reflexionar sobre las nuevas visiones, nuevos conceptos y nuevas ideas que pueden ser el motor de un cambio de percepción, conductas y práctica o intervención en materia de riesgos y desastres.

Por otro lado, **los nuevos conocimientos deben ser confrontados con la realidad y luego señalar cuáles son las implicaciones prácticas** que se derivan del proceso teórico-práctico de la capacitación. Estas repercusiones son, más bien, el establecimiento de compromisos por parte de los participantes, acorde al rol que le toca cumplir, que conlleva a la formulación y validación (en la práctica) de algunas estrategias o herramientas de intervención, el desarrollo de las acciones necesarias y requeridas, y la búsqueda de acuerdos, alianzas y consensos entre los participantes.

El proceso de educación debe buscar construir y fortalecer capacidades; que cada reflexión, contenido o unidad teórica y cada ejercicio práctico conlleve a un resultado o **producto real** y preciso en términos de conocimientos, instrumentos, destrezas y habilidades

que permita apoyar a los participantes en sus propios procesos individuales de organización y toma de decisiones para intervenir en el marco de la gestión del riesgo. El éxito del proceso de capacitación o aprendizaje depende del logro de los resultados y del seguimiento de cada uno de los momentos o pasos mencionados arriba.

Por último, **la educación debe responder a una lógica de proceso: de capacitación de capacitadores** seleccionados previamente, como actores clave de las instituciones, quienes a su vez tendrán la responsabilidad de mantener vivo y activo el proceso educativo; también deberán asumir el compromiso directo con el Sinagerd y con su institución u organización de capacitar a distintos niveles (metropolitano, provincial, distrital, local) según su especialidad y carácter institucional.

Para el desarrollo de los procesos educativos en la temática de la gestión del riesgo de desastres, tanto para la educación general como para la educación específica, es necesario definir paquetes o unidades pedagógicas que respondan a un contenido específico y que lo aborde tanto en concepto como

metodológica e instrumentalmente; es decir, al final de cada tema se espera tener un producto o resultado concreto del proceso de análisis, o planificación o intervención (según el tema o temática).

Otro aspecto es que las unidades deberán estar articuladas entre sí, guardando siempre el eje conductor que va desde el cambio de visión o enfoque, que responde al conocimiento del riesgo, hasta las medidas o acciones de intervención o instrumentos prácticos de aplicación (sobre todo en el caso de las temáticas de manejo de emergencias). No obstante, estas unidades deben ser relativamente autónomas y flexibles y pueden ser aplicadas de modo indistinto, de forma independiente o parcial, de acuerdo y respondiendo a las necesidades o demandas de capacitación que se detecten.

6.4.5. Estrategia de ejecución

GESTIÓN, COORDINACIÓN Y RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

- Como ente responsable de la gestión del riesgo, será el Grupo de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastres el encargado de promover, compartir y difundir el presente Plan de

Educación Comunitaria.

- La responsabilidad y el compromiso de ejecución del Plan de Educación Comunitaria recae en la unidad correspondiente (Gerencia, Subgerencia de Defensa Civil) como en el Grupo de Trabajo y la Plataforma de Defensa Civil.
- La unidad de defensa civil debe asumir la función de facilitar y desarrollar mecanismos de ajuste y control para verificar la calidad de los contenidos de las capacitaciones (sistema de monitoreo, seguimiento, ajuste y evaluación) y, en lo posible, aportar criterios y dar conformidad a los mensajes que dan los demás organismos sobre el tema.
- La ejecución del Plan de Educación requiere de una gran capacidad de coordinación y gestión por parte de las instituciones involucradas y la definición clara de sus responsabilidades. Por ello, la generación y promoción de algunos mecanismos de organización e intercambio, como parte del proceso de desarrollo del Plan, serían de enorme utilidad. Por ejemplo, la constitución de una red interinstitucional de trabajo.

- Poner en marcha el proceso de capacitación a capacitadores sobre gestión del riesgo, aplicada a los sectores, y su inclusión en propuestas y programas de desarrollo. En principio se priorizará su aplicación según cada actor.

LA CONTINUIDAD DEL PLAN

A fin de lograr que los cursos y talleres se den de manera organizada y logren un impacto, que se consolide y profundice con el paso del tiempo y no se difumine, y se fortalezca la capacidad de la institución frente al riesgo de desastres, es importante desarrollar mecanismos que den continuidad y seguimiento a la educación. Podemos señalar los siguientes:

- Asegurar la permanencia de los participantes del proceso en sus instituciones y organismos, y brindarles además las facilidades y el apoyo requerido dentro de las mismas.
- Promover los procesos multiplicadores o formación de facilitadores de manera constante y permanente, buscando generar procesos réplica en todos los niveles, y fortalecer la interrelación y la acción conjunta entre los organismos e instituciones.
- Cada proceso educativo debe estar acorde a la especialización o temática de la institución y a las funciones que cada quien debe asumir o asumirá en un momento determinado.

Pasantes en la oficina de monitoreo de peligros en Zurite



6.5 La emergencia y el Plan de Operaciones de Emergencia

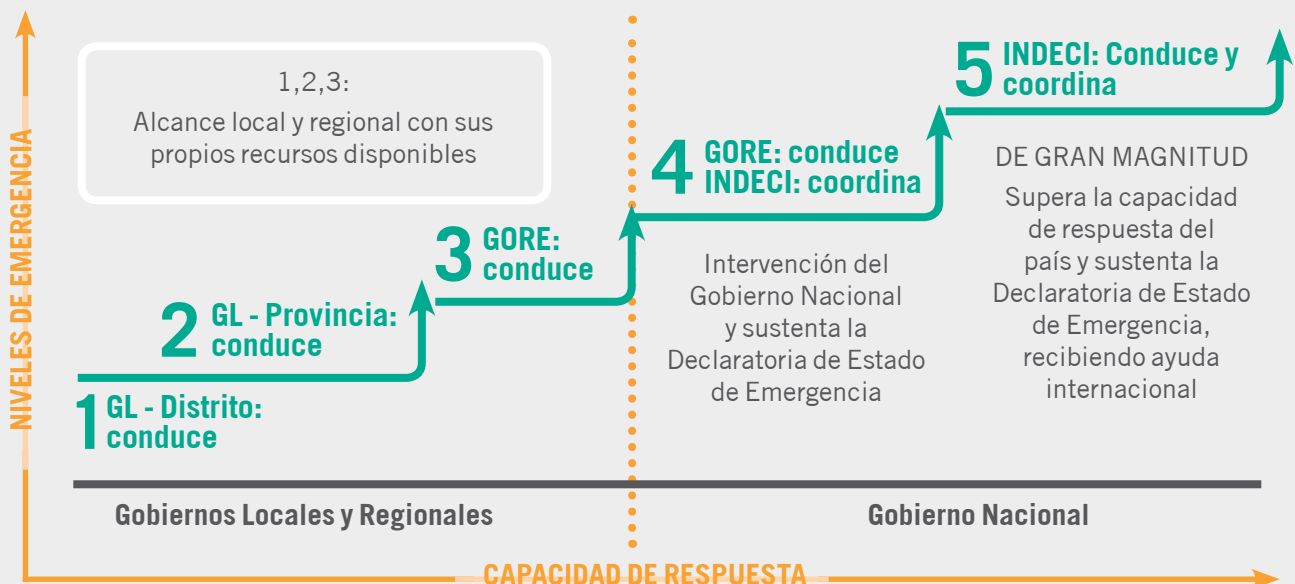
La emergencia

Cuando la ocurrencia de un fenómeno genera daños sobre la vida, el patrimonio y el medio ambiente, y altera el normal desenvolvimiento de las actividades de la zona afectada, decimos que estamos en una emergencia.

Siguiendo el principio de subsidiaridad, la instancia de gobierno más cercana a la población es la primera llamada a atender, conducir y coordinar las acciones que dan respuesta a la emergencia.

Las emergencias se miden en cinco niveles, según la capacidad de los distintos niveles de gobierno, esto se aprecia en el gráfico siguiente:

Flujograma Niveles de gobierno en las emergencias



Fuente: Ficha Coordinación Estatal. Planes y protocolos principales. Indeci, PNUD⁸.

⁸ Esta ficha fue elaborada para el ejercicio de simulación de sismo y tsunami en Lima y Callao, para centros de investigación y desarrollo, organizado por la Asociación Nacional de Centros, Indeci, y PNUD, en marzo del 2012.

El Plan de Operaciones de Emergencia

Al igual que los demás planes, el Plan de Operaciones de Emergencia será formulado, aprobado y ejecutado por el Grupo de Trabajo que corresponda a cada entidad pública y a cada nivel de gobierno, el cual será presidido: en el caso del gobierno regional, por el presidente regional; y en el caso de los gobiernos locales, por sus alcaldes.

El Plan de Operaciones de Emergencia es un plan de nivel operativo que organiza la preparación y la respuesta a la emergencia, considerando los riesgos y los medios disponibles en el momento para salvaguardar la vida y el patrimonio frente a los desastres de cualquier índole. Este Plan es evaluado periódicamente mediante simulaciones y simulacros.

El Plan de Operaciones de Emergencia es un proceso técnico permanente y continuo, se realiza con base en la estimación de los riesgos existentes en las respectivas áreas de competencia (nacional, sectorial, regional, institucional y local), con la finalidad de determinar las medidas a aplicar y los recursos a utilizar para evitar, reducir o eliminar los efectos de los desastres.

El Plan, como documento formal, debe establecer el escenario y los objetivos específicos; así también asignar las tareas, responsabilidades y recursos necesarios; debe contener las decisiones explícitas y coherentes que involucren a las instituciones y personal responsable; y definir la utilización coordinada de los recursos con el propósito de cumplir los objetivos encomendados.

Formato básico del Plan

En lo posible, se respetará el esquema del Plan que se describe a continuación:

I. Título del Plan de Operaciones de Emergencias

a) Información cartográfica.

Es el mapa de la jurisdicción conteniendo la ubicación de cuencas, ríos, centros poblados, asentamientos humanos, vías de comunicación, zonas agrícolas y puntos de alto riesgo de la zona. Se ubica como primer anexo al Plan.

b) Base legal

c) Organización

II. Situación.

Se presenta la realidad actual de la jurisdicción, los recursos humanos, materiales y financieros que tiene la comunidad, y las suposiciones de lo que podría suceder como resultado de la Evaluación de Riesgos.

a) Situación actual.

- Indicar los peligros y vulnerabilidades que presenta su jurisdicción.
- Describir antecedentes de emergencias o desastres ocurridos.
- Indicar el grado de vulnerabilidad y preparación de la población en acciones de Defensa Civil, para enfrentar desastres, y recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta.
- Otros aspectos que caractericen su realidad.

b) Supuestos e hipótesis.

- De acuerdo a la situación actual, se indicará qué fenómeno podría ocurrir.
- De acuerdo a la situación actual, qué pérdidas posibles va a tener su localidad.
- Qué otros efectos se podrían producir.
- Otras suposiciones que sean convenientes, de acuerdo a la situación actual.

III. Misión

Indica: Quién, Qué, Cuándo, Dónde y Para Qué.

Ejemplo:

Quién: El Comité Provincial de Defensa Civil de la Provincia de Jaén.

Qué: Aplicará en la prevención y atención, las medidas para reducir el riesgo frente a probables inundaciones.

Cuándo: Durante el período de tiempo comprendido entre el mes de mayo y noviembre del presente año.

Dónde: En todo el ámbito de la Provincia de Jaén.

Para Qué: Para preparar a la población ante la probabilidad de ocurrencia de inundaciones, reducir su vulnerabilidad y aumentar su capacidad de respuesta, para disminuir las pérdidas humanas y daños materiales.

<p>IV. Ejecución. Es el conjunto de medidas, acciones, asignación de recursos, tareas y responsabilidades para el cumplimiento de la Misión.</p>	<p>En la prevención: Las Comisiones deberán definir las actividades que ejecutarán y las de las instituciones y entidades que pertenecen a su comisión.</p> <p>En la atención de la emergencia: Se ejecutará el plan para la atención de la emergencia. Cada componente cumplirá estrictamente con las tareas asignadas, por ejemplo, la Comisión de Salud se encargará de atender a los heridos, la Policía Nacional se encargará del orden interno, etc-</p> <p>En la reconstrucción: Se asignarán las tareas necesarias para la reconstrucción de la infraestructura dañada. Por ejemplo: el Sector Agricultura diseñará programas de reconstrucción de la zona agrícola afectada, en coordinación con el Comité de Defensa Civil.</p>
<p>V. Instrucciones de Coordinación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicar las coordinaciones a efectuar con los diferentes organismos públicos y privados, para el cumplimiento de las tareas asignadas. 2. Mencionar las acciones de difusión que se realizarán a través de los medios de comunicación.
<p>VI. Administración.</p>	<p>Personal Indicar la relación de personal que participará directamente en el cumplimiento de la misión logística. Indicar los recursos materiales, vehículos, locales y otros, que se emplearán antes, durante y después.</p> <p>Financiación Señalar los gastos que demandará el cumplimiento de la Misión.</p>
<p>VII. Control, Coordinación y Comunicaciones</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puesto de Control y Coordinación Local donde se encuentre instalado el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). 2. Comunicaciones <ul style="list-style-type: none"> • Números de teléfonos del comité o del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), según sea el caso. • Frecuencia de radio, número de fax, correo electrónico.

Luego de concluir con todas las partes del Plan, el presidente del Grupo de Trabajo lo firmará para que se oficialice y se inicie su ejecución. Al igual que en todos los documentos oficiales se colocará, al pie de la página, la Lista de Distribución.

Finalmente, y en páginas adicionales, deben colocarse los anexos, que pueden incluir:

- Mapas o cartas geográficas
- Red de comunicaciones
- Organizaciones conformadas para cumplir las tareas
- Inventarios de recursos humanos
- Inventarios de recursos materiales
- Otros

6.6 Las declaratorias de emergencia

El Estado de Emergencia es una declaratoria excepcional de carácter extraordinario, generada por hechos que perturban la paz y el orden interno, o situaciones catastróficas que afectan la vida de la Nación. El correspondiente procedimiento es dado por el DS N° 048-2011-PCM, según los artículos 67, 68 y 69 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Las declaratorias de emergencia tienen por finalidad la ejecución de medidas de excepción, inmediatas y necesarias, frente a un peligro inminente o la ocurrencia de un desastre de gran magnitud; o cuando sobrepasa la capacidad de respuesta del gobierno regional, protegiendo la vida e integridad de las personas, el patrimonio público y privado y restableciendo los servicios básicos indispensables.

El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el Estado de Emergencia por un plazo de 60 días calendario, en todo el territorio nacional o parte de él, dando cuenta al Congreso de la República o a la Comisión Permanente.

La solicitud de declaratoria de emergencia, por peligro inminente o por ocurrencia de un desastre, es presentada por el gobierno regional al Indeci, debidamente sustentada con el informe de estimación de riesgos o el informe EDAN (evaluación de daños y necesidades), así como con la opinión técnica de los sectores involucrados, en los casos que corresponda.

El Indeci emite opinión sobre la procedencia de la solicitud, alcanzando el informe técnico respectivo; el expediente es presentado a la PCM con la recomendación correspondiente.

Los titulares de los sectores y organismos públicos descentralizados también podrán, con la debida sustentación técnica, solicitar la declaratoria de emergencia, canalizando su respectiva solicitud a través del Indeci.

Excepcionalmente, el presidente del Consejo de Ministros puede presentar de oficio a este despacho la declaratoria del Estado de Emergencia de la zona afectada por un peligro inminente u ocurrencia de un desastre, previa comunicación y recomendación de medidas o acciones inmediatas con el Indeci.

Las normas complementarias serán aprobadas por la PCM, a propuesta del Indeci, y mediante decreto supremo.

Los gobiernos regionales podrán solicitar al Indeci la prórroga del Estado de Emergencia, con los respectivos informes técnicos y las medidas presupuestales necesarias. Esta prórroga no podrá exceder los 60 días calendario.



*Fenómeno
nevadas
setiembre
2013*

7

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GRD

7.1. La participación de la sociedad civil y el sector privado

Un aspecto fundamental del Sinagerd es la incorporación de la participación ciudadana en la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastre. Entre las instancias más importantes en las que participa la sociedad civil debemos señalar: el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local, las juntas vecinales y comunales, los comités de gestión y las mesas de concertación, incluyendo a todas aquellas instancias que están involucradas directa o indirectamente en la planificación del desarrollo local y en la asignación de presupuesto: Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

En este sentido, la gestión del riesgo de desastres, a través del Sinagerd, se integra con todas las políticas del desarrollo nacional: articulándose principalmente con las políticas referidas: al ordenamiento territorial; los proyectos de inversión pública; la gestión ambiental, cambio climático; y sobre todo con la planificación del desarrollo que se hace a nivel local, regional y nacional, privado y también desde la sociedad civil.

Hay que señalar, sin embargo, que aunque el Sinagerd reconoce la importancia de la participación de todos los sectores de la sociedad (principio IX), la actual Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Gobiernos Municipales se mantienen aún en el marco normativo del Sinadeci y solo reconocen la participación de la sociedad civil en las Plataformas de Defensa Civil. A fin de fortalecer la participación de la sociedad civil, diversos gobiernos locales y regionales han optado por conformar Mesas, Redes y/o Plataformas de Gestión

del Riesgo a fin de abordar las problemáticas vinculadas a la GRD en sus localidades.

En este mismo sentido de fortalecer la participación de la sociedad civil, hay que señalar que se están llevando a cabo diversas iniciativas que buscan transversalizar la gestión del riesgo de desastres a todas las gerencias e instituciones de gobierno, así como crear espacios de articulación entre los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil.

A nivel nacional, podemos mencionar la propuesta

de modificatoria a la Ley Orgánica de Gobiernos Municipales presentada en el 2012 por la Red de Municipalidades, Urbanas y Rurales del Perú –REMURPE–, la que propone entre otros un conjunto de artículos referidos a la gestión del riesgo de desastres.

Otro ejemplo es la conformación por iniciativa regional o local de Plataformas de Gestión del Riesgo, como espacios de articulación de la gestión del riesgo entre entidades de gobierno y la sociedad civil.

7.2. Las redes de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático

Como hemos visto, reducir el riesgo de desastres e incorporar este enfoque en los procesos de desarrollo implica un

cambio cultural no solo en los niveles e instancias de gobierno, sino en la sociedad en su conjunto: hay que romper con paradigmas fatalistas de lo “inevitable”, y la cultura centrada solamente en “esperar el desastre” y “prepararse para actuar frente a él”.

Esto nos obliga a trabajar para que cada uno de los miembros de la sociedad reconozcamos que todos somos susceptibles de ser afectados por un desastre, y que también somos potenciales generadores de riesgos.

Trabajar por que los actores de la sociedad incorporen la **gestión del riesgo del desastre** en su planificación cotidiana, es fundamental para reducir las condiciones de vulnerabilidad y fortalecer su capacidad de resiliencia y adaptación.

Las redes de gestión del riesgo son grupos de trabajo y espacios de coordinación que buscan incidir como colectivo con propuestas locales y regionales a partir del diálogo y la formulación de iniciativas, basándose en el soporte que tiene el intercambio de experiencias y conocimientos.

Estas redes contribuyen a la recuperación del conocimiento tradicional y local promoviendo la inclusión social y territorial y facilitando el aporte especializado para la prevención, reducción del riesgo, respuesta a emergencias y adaptación al cambio climático y protección de los medios de vida. Agrupan a todo tipo de organizaciones con capacidad de inci-

La Ley del Sinagerd ha establecido la participación de la sociedad civil en la gestión del riesgo de desastres, entre sus principios y como política.

Sin embargo, aún están pendientes de definir los mecanismos de articulación en los niveles regionales y locales que faciliten su implementación.

Desde esta perspectiva, las redes de gestión del riesgo de desastres son plataformas locales o regionales que articulan y facilitan la participación de los diversos actores gubernamentales, de la sociedad civil, organizaciones de base y del sector privado, para una efectiva gestión del riesgo.

dencia en el tema de gestión del riesgo, tales como organizaciones de productores, líderes de organizaciones comunales, brigadistas, redes estudiantiles, representantes de gobiernos locales, regionales y nacionales, universidades, institutos de investigación, colegios de profesionales, bomberos, gremios laborales, agencias de cooperación, las ONG, asociaciones de mujeres, niños, docentes, etc.

Las redes de gestión del riesgo deben propiciar la participación amplia del conjunto de actores locales. El concurso amplio de la sociedad civil es clave para garantizar una efectiva aplicación del enfoque de gestión del riesgo en el nivel nacional, regional y sobre todo local.

Las redes de gestión del riesgo de desastres, desde esta perspectiva, son espacios dinámicos y participativos, cuyo objetivo es abordar todos los procesos de la GRD a fin de volverlos transversales en la sociedad.

Pasos para constituir una red

Paso 1: Buscar el compromiso político de instituciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales para promover

la conformación de redes de gestión del riesgo, y que el grupo asuma la obligación de dar seguimiento e impulso a las actividades de la red.

Es importante definir el alcance de la red: si es regional, subnacional, regional o nacional, esto será fundamental para el mapeo de los actores y en adelante.

Paso 2: Identificar las instituciones, organismos y organizaciones que intervienen en el ámbito local o donde se pretenda promover la red de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de sensibilizarlos sobre el tema y luego convocarlos para su incorporación como parte de la red. Es importante además tener una aproximación a sus competencias, roles y funciones en cuanto a la temática de riesgos y desastres.

Paso 3: Desarrollar un taller de sensibilización sobre gestión del riesgo con los actores, para concientizar sobre la necesidad de articular esfuerzos, intercambiar información y conocimiento, promover y generar

mecanismos de coordinación para la acción concertada y atender en conjunto la reducción del riesgo, la adaptación al cambio climático y la protección de los medios de vida de la población vulnerable.

Paso 4: Conformación de redes de gestión del riesgo.

Paso 5: Desarrollo del Plan de Trabajo colectivo identificando las acciones y actividades a impulsar de manera planificada.

Paso 6: Promover foros, talleres y espacios de intercambio y actividades de incidencia; así como mecanismos y estrategias de coordinación para cambiar información con otros.

Paso 7: Organizar círculos de estudios con la finalidad de fortalecer y conocer con exactitud los contenidos de la gestión del riesgo; generar conciencia para realizar acciones de reducción del riesgo, adaptación al cambio climático y protección de los medios de vida, con compromiso y responsabilidad.

Paso 8: Realizar pasantías e intercambios. Las pasantías tienen como finalidad compartir experiencias, pero sobre todo

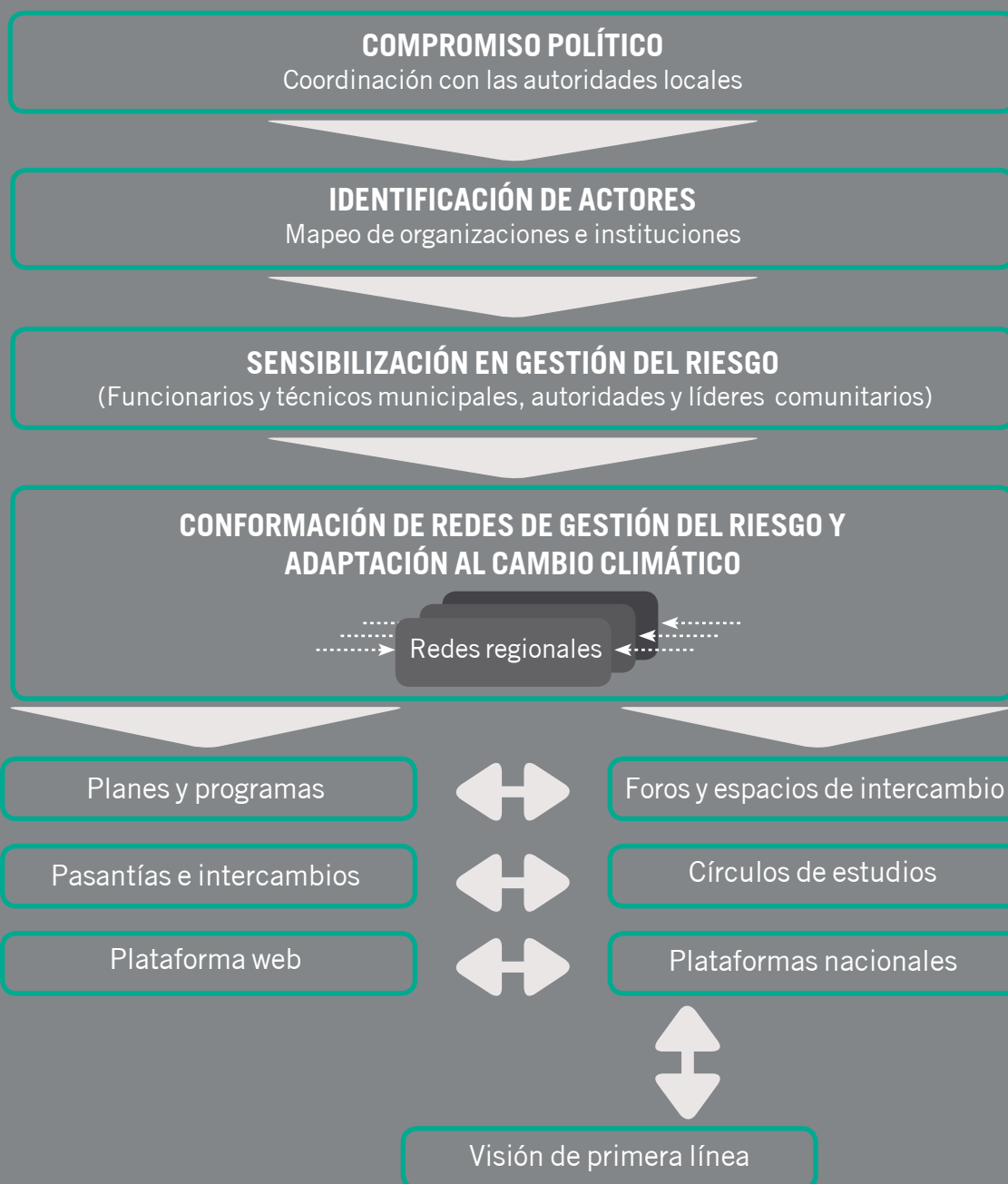
rescatar las iniciativas exitosas que nos ayuden a la reducción de los impactos de los desastres.

Paso 9: Diseñar y desarrollar una plataforma web como un espacio o mecanismo para favorecer el intercambio de información y cooperación, y responder a la necesidad de aprender de las lecciones para mejorar la práctica y el quehacer en gestión del riesgo.

Paso 10: Una Plataforma Nacional deberá ser el mecanismo de coordinación para lograr la plena incorporación de la gestión del riesgo de desastres a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo.

Paso 11: Visión de primera línea (VPL) es una herramienta metodológica de investigación ejecutada por la sociedad civil para medir el avance de ejecución de las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo (MAH), las cuales contribuyen a la reducción de riesgos. Esta medición se hace a nivel local incluyendo a las autoridades de comunidades locales.

Proceso metodológico para impulsar una red⁹



⁹ Recoge los aportes de la publicación: *5 herramientas para la gestión del riesgo de desastres*. Linda Zilbert y Gilberto Romero. Dipecho, 2012.

8

LAS MUNICIPALIDADES EN LA GRD

La gestión local del riesgo de desastres es el proceso en el cual los actores locales logran evitar y reducir el nivel de riesgo en su ámbito, y establecer las condiciones para que la reducción sea sostenible y plenamente integrada en la marcha del desarrollo.

Los gobiernos locales son las instituciones de gobierno más cercanas a la población, su rol en la organización, regulación y fiscalización del territorio, así como su rol en la planificación y gestión del desarrollo, las convierten en instituciones fundamentales dentro del Sinagerd, tanto para incorporar la GRD en su planificación y gestión como para promover de manera adecuada el involucramiento y la participación de la sociedad civil y del sector privado.

8.1. Roles y funciones de los gobiernos regionales y locales en la gestión del riesgo de desastres

La Ley del Sinagerd establece como funciones de los gobiernos regionales y locales los siguientes:

- Los gobiernos regionales y locales formulan, aprueban normas y planes; evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su competencia. Esto lo realizan en armonía con la marcha del ordenamiento territorial y en articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo y sus procesos.

- Los presidentes regionales y los alcaldes, como máximas autoridades responsables de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, deben constituir los respectivos grupos de trabajo de GRD.
- Son los responsables de incorporar los procesos de la GRD en la gestión del desarrollo, con apoyo de las demás entidades públicas y la participación del sector privado. Deben poner especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.
- Los gobiernos regionales y locales que generen información técnica y científica sobre los peligros, vulnerabilidad y riesgos están obligados a incorporar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la GRD.

8.2 Los grupos de trabajo en la gestión del riesgo de desastres

Son espacios internos en los gobiernos regionales, locales e instituciones del Estado, cuyo fin es la articulación de las unidades orgánicas competentes en cada entidad pública. Su objetivo es la formulación de normas y planes, así como la evaluación y organización de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en los ámbitos de su competencia.

Tienen como máxima autoridad a la persona que ejerza la presidencia regional o alcaldía (según corresponda).

Los grupos de trabajo en gestión del riesgo de desastre deben estar constituidos por quienes ocupen los más altos cargos funcionarios de la institución, mediante resolución o norma equivalente.



Pasacalle en Zurite en conmemoración al Día Internacional para la Reducción de Desastres

Cuadro 8 Conformación de los Grupos de Trabajo en GRD

Nivel Regional	Nivel Local	Entidad Pública
Presidenta o presidente regional (quien lo preside)	Alcaldesa o alcalde (quien lo preside)	Titular de la entidad o quien la preside
Gerente/a general regional	Gerente/a municipal	Secretario/a general
Gerente/a regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Gerente/a de Desarrollo Urbano y Gestión Territorial, Desarrollo Económico o quien haga sus veces en Planificación y Presupuesto	Responsable de los órganos de línea
Gerentes/as regionales de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Infraestructura y Desarrollo Social	Gerente/a de Desarrollo Social, Ambiente, Población y Salud, Servicios Públicos e Infraestructura	Jefe/a de la Oficina de Planificación y Presupuesto
Jefe/a de la Oficina de Defensa Civil o quien haga sus veces	Jefe/a de la Oficina de Defensa Civil	Jefe/a de la Oficina de Seguridad y Defensa Nacional
Jefe/a de la Oficina de Administración		Jefe/a de Administración

Nota: en el caso de las municipalidades que tengan menos miembros directivos, la conformación del Grupo de Trabajo en GRD se adecuará a su capacidad organizativa.

Entre los objetivos del grupo de trabajo está la **incorporación de la gestión del riesgo de desastres** en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental, de inversión pública, con base en la identificación de los peligros, análisis de vulnerabilidades y la determinación de los niveles de riesgo que los proyectos pueden crear en el territorio, y las medidas necesarias para su prevención, reducción y/o control; para lo cual requerirán del asesoramiento y la asistencia técnica del Cenepred.

En concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los grupos de trabajo de todas las entidades públicas y de todos los niveles de gobierno formulan, aprueban y ejecutan los siguientes planes:

- a.** Plan de Prevención y Reducción de Desastres
- b.** Planes de preparación
- c.** Planes de operaciones de emergencia
- d.** Planes de educación continua
- e.** Planes de rehabilitación
- f.** Planes de contingencia

8.3 Las Plataformas de Defensa Civil

Las plataformas de Defensa Civil son espacios permanentes de participación, coordinación, convergencia de esfuerzos e integración de propuestas entre los gobiernos regionales y locales con las organizaciones sociales y la población. Se constituyen así en elementos de apoyo para la preparación, respuesta y rehabilitación. Su ámbito de funcionamiento está en las jurisdicciones regionales y locales.

Las convoca y constituye la persona que ejerza la presidencia regional o alcaldía, siendo obligatoria la participación de las organizaciones sociales a través de sus representantes y cuenta con el apoyo de organizaciones humanitarias.

Son funciones de las plataformas de Defensa Civil:

- Formular propuestas para la ejecución de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.
- Promover y convocar a todas las entidades privadas y organizaciones sociales.
- Proponer normas relativas a los procesos de rehabilitación y respuesta.

CAPÍTULO

2

Concertación para el Desarrollo



9

CONSTRUYENDO EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO

El Plan Estratégico de Desarrollo Concertado (PDC) regional o local es un instrumento de planificación estratégica que se elabora de manera participativa y constituye una guía (vinculante) para la acción de las entidades del Estado y un marco orientador para la acción del sector privado ¹⁰.

La planificación concertada debe ser entendida como un instrumento técnico de gobierno y de gestión pública, que orienta y ordena las acciones necesarias para lograr los objetivos estratégicos de desarrollo integrado del país, y de sus diversas localidades.

El PDC representa un acuerdo y compromiso político-social que establece las orientaciones y prioridades estratégicas de desarrollo de una comunidad y territorio.

En la estructura de Planes Nacionales, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” es el referente de planificación nacional, el Plan Regional de Desarrollo Concertado es el referente de la planificación regional y el Plan de Desarrollo Concertado Local es el referente local.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) es el ente rector a nivel nacional, y tiene la prerrogativa de coordinar y emitir directivas para orientar, monitorear y asesorar los procesos de planificación. Por eso tiene por mandato, entre sus funciones, dar la “no objeción”; es decir, tiene la obligación de dar “opinión técnica favorable”, tanto a los planes sectoriales como a los planes regionales y locales antes de pasar para su aprobación a la instancia correspondiente.

¹⁰ Ver la Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. Ceplan, 2012.

Roles y funciones del Ceplan en los PDC

Roles y funciones que cumple el Ceplan de acuerdo a los diferentes tipos de planes estratégicos de desarrollo y los niveles de gobierno.

TIPOS DE PLAN	ROL CEPLAN	FÓRMULA	NO OBJECCIÓN	APRUEBA
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional	Coordina	CEPLAN		Concejo de Ministros
Planes Estratégicos Sectoriales	Directivas y No Objeción	Ministerios	CEPLAN	Ministro del Sector
Planes de Desarrollo Regionales Concertados	Directivas y No Objeción	Gobiernos Regionales	CEPLAN	Concejo Regional
Planes de Desarrollo Municipal Provincial Concertados	Directivas	Municipalidad Provincial	Gobiernos Regional	Concejo Provincial
Planes de Desarrollo Municipal Distrital Concertados	Directivas	Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial	Concejo Distrital

Fuente: Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. Ceplan, 2012, página 16.

9.1 Carácter del PDC

El PDC tiene un carácter territorial, vinculante y participativo.

El PDC tiene un carácter territorial, en primer lugar, porque está circunscrito a una delimitación territorial, con características topográficas, geológicas, climáticas e hidrográficas. En segundo

lugar, porque el marco territorial en el que se circunscribe posee un componente ecosistémico, basado en la flora y fauna que alberga y la relación que este tiene más allá de sus límites geopolíticos (ej. cuencas). En tercer lugar, el territorio posee también una dimensión humana: demográfica, distribución en el espacio, institucional, cultural y simbólica. Y en cuarto lugar, porque los elementos

anteriores coinciden y se superponen con el espacio jurídico-administrativo (diversos niveles de gobierno: regional, provincial, distrital).

El PDC también tiene un carácter vinculante, esto significa que los planes estratégicos institucionales (PEI) y sus respectivos planes operativos institucionales deben estar en concordancia con él; y que los planes sectoriales deben concordar con el PDC, en sus objetivos, indicadores y metas. En síntesis, que cualquier plan de alcance territorial debe tomar como referente el respectivo PDC. También los presupuestos participativos y la programación multianual de inversiones deben ser concertados.

Finalmente, que el PDC tenga un **carácter participativo** implica que es una construcción colectiva y debe constituirse, en cada uno de los momentos del proceso de formulación, a partir de una participación activa y propositiva de diferentes actores.

9.2 Componentes del PDC

El PDC tiene tres componentes: el político, el técnico y un proceso permanente.

El componente político implica el

reconocimiento de las voluntades de la población, las organizaciones y las autoridades; expresado en un acuerdo y compromisos para su jurisdicción. Este componente incluye, entre otros, la participación, la concertación, la descentralización, la apropiación colectiva de los acuerdos a través de compromisos, y su validación para lograr su legitimidad.

El componente técnico implica que para lograr la viabilidad de los acuerdos estos deben darse dentro del marco normativo y legal, y recoger los aportes profesionales y técnicos respectivos.

El proceso permanente, para que el PDC pase de la propuesta a la acción y sea un real instrumento de gestión se requiere: que los roles de los actores estén claramente definidos; que sea punto de partida del Presupuesto Participativo; que los planes y proyectos estén directamente vinculados al PDC a través de sus metas, objetivos e indicadores; que haya un eficaz seguimiento de la implementación del PDC en sus logros y objetivos en los planes y programas; y un mecanismo de evaluación permanente que permita su actualización, retroalimentación y rendición de cuentas.

9.3 Fases del PDC

Fase de Preparación. Conlleva un conjunto de condiciones indispensables: la voluntad política, la conformación de los equipos técnicos, la asignación presupuestal y el cumplimiento de las normas y procedimientos. Esta fase supone pensar de manera anticipada todo el proceso, a fin de lograr la participación de todos los actores y el consenso y compromisos necesarios.

Fase de Diagnóstico. Comprende un acercamiento organizado y sistemático a la realidad del territorio, buscando establecer entre otros: cuántos somos, a qué nos dedicamos, cómo se distribuyen nuestras actividades en el territorio, cuáles son nuestros recursos, cuáles son los problemas que retrasan el desarrollo y cuáles son los riesgos de desastres que hay en él.

Fase de Formulación Estratégica. Es la etapa principal del proceso de elaboración del PDC, comprende: la elaboración de la visión del desarrollo; la descripción de los posibles escenarios (deben incluirse los lugares susceptibles de sufrir riesgos de desastres); los objetivos estratégicos; las metas e indicadores (señalados según los ejes del

PEDN); las políticas y estrategias para la gestión; y los programas y proyectos que permitirán el logro de los objetivos y metas (aquí deben diseñarse programas y proyectos orientados a identificar los riesgos, reducir las vulnerabilidades y preparar a la población frente a un desastre).

Fase de Validación. El objetivo de esta etapa es buscar la validación del PDC por parte de los diferentes actores, con el fin de darle legitimidad, que sea ampliamente difundido y pueda convertirse en un instrumento de gestión.

Fase de Implementación. Es la fase en la que cada actor social cumple sus compromisos, se institucionaliza el PDC a nivel de las instancias de gobierno con el desarrollo y ejecución de los programas y proyectos.

Fase de Seguimiento y Evaluación. Supone realizar el seguimiento y recopilar información entorno a los indicadores, a fin de generar alertas sobre el avance y logros alcanzados. Sirve a la vez como mecanismo de evaluación y retroalimentación del PDC.

10

EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR RESULTADOS

10.1. El presupuesto Participativo por Resultados (PPR)

El PPR es un proceso que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel del gobierno regional o gobierno local, con la participación de la sociedad civil organizada, esto genera compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos.

El Presupuesto Participativo basado en resultados se enmarca dentro del nuevo enfoque de la gerencia y gestión pública, en el cual los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se deben alcanzar para mejorar el bienestar de la población.

Lograr estos cambios supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas.

El PPR comprende la incorporación de las corrientes de gestión por resultados en donde la ciudadanía y los resultados constituyen el eje del accionar público. Para tal fin, se estructuran los presupuestos en función a los productos, es decir bienes y servicios que la población recibe de parte de las instituciones públicas. El presupuesto anual debe garantizar las dotaciones de recursos necesarios para poder desarrollar los productos, esto incluye: recursos humanos, insumos materiales y bienes de capital que sean necesarios.

Para una mayor efectividad, los proyectos que tengan prioridad en el marco del proceso participativo deben ser pensados y estructurados en función de resultados ("solución de problemas"), de esta manera Proyectos, Productos y Resultados se conectan y garantizarán mejoras en la calidad de vida de la población, especialmente en los sectores más necesitados.

10.2. Objetivos del Presupuesto Participativo por Resultados

Los objetivos del PPR son los siguientes:

- 1.** Promover la creación de condiciones económicas, sociales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad y de pertenencia, y las relaciones de confianza.
- 2.** Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza los mecanismos de democracia directa y democracia representativa, a fin de generar compromisos y responsabilidades compartidas.
- 3.** Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes Estratégicos de Desarrollo Concertado y los Planes Sectoriales y Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- 4.** Orientar los proyectos sobre resultados.
- 5.** Fijar prioridades del gasto público, con énfasis en la inversión pública, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada y estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, cuando corresponda.
- 6.** Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del PDC, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen, como contribuyentes y como actores, en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo colectivo.
- 7.** Crear y desarrollar, a partir de la normativa existente, condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.
- 8.** Buscar el aumento de la competitividad regional y local a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación,

cobertura de salud, seguridad jurídica, establecimiento de derechos de propiedad, de adecuada regulación en estándares de calidad y sanidad, entre otros, con la finalidad de contribuir a elevar los niveles de competitividad regional y local.

9. Reforzar el seguimiento, control, transparencia, rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del proceso participativo y para la vigilancia ciudadana.

10.3. Los actores del Presupuesto Participativo y sus roles

Cuadro 9 Actores y roles en el PP

ACTORES	ROLES
<p>Los alcaldes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a reuniones para atender el Presupuesto Participativo en calidad de presidente/a del Consejo de Coordinación Local Distrital. • Organizar las actividades del proceso participativo, haciéndolas de conocimiento público. • Proponer, para consideración, los resultados prioritarios a favor de la población que pueden ser objeto de atención en el proceso. • Proponer la cartera de proyectos a ser sometida al Presupuesto Participativo, señalando explícitamente su conexión al resultado prioritario que corresponda. • Determinar e informar a los agentes participantes el porcentaje del presupuesto institucional que corresponderá al Presupuesto Participativo, sin perjuicio de los recursos no incluidos en el Presupuesto Participativo por Resultados claramente especificados. • Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso. • Desarrollar las acciones necesarias para la ejecución de los acuerdos. • Rendir cuenta a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos el año anterior.
<p>Consejo Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar el desarrollo oportuno de cada una de las fases del proceso. • Velar por el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por el gobierno local.
<p>Consejo de Coordinación Local Distrital</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar y promover activamente el proceso. • Responder a las convocatorias que realizan las autoridades regionales o locales.

Toda votación se hará por mayoría simple y podrán votar solo los agentes participantes.

ACTORES

ROLES

Agentes participantes

- Coordinar la incorporación de los proyectos de inversión en el presupuesto institucional correspondiente.
- Apoyar al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de las acciones acordadas en el Presupuesto Participativo.
- Otras actividades que le sean asignadas.

- Participar activamente en la discusión, definición, priorización y toma de decisiones respecto de los resultados a ser priorizados en el proceso, así como de los proyectos a ser considerados para contribuir al logro de dichos resultados.
- Participar con voz y voto en la discusión y toma de decisiones del Proceso de Presupuesto Participativo basado en resultados
- Suscribir las actas y demás instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.
- Otros que demande el proceso.

Equipo técnico

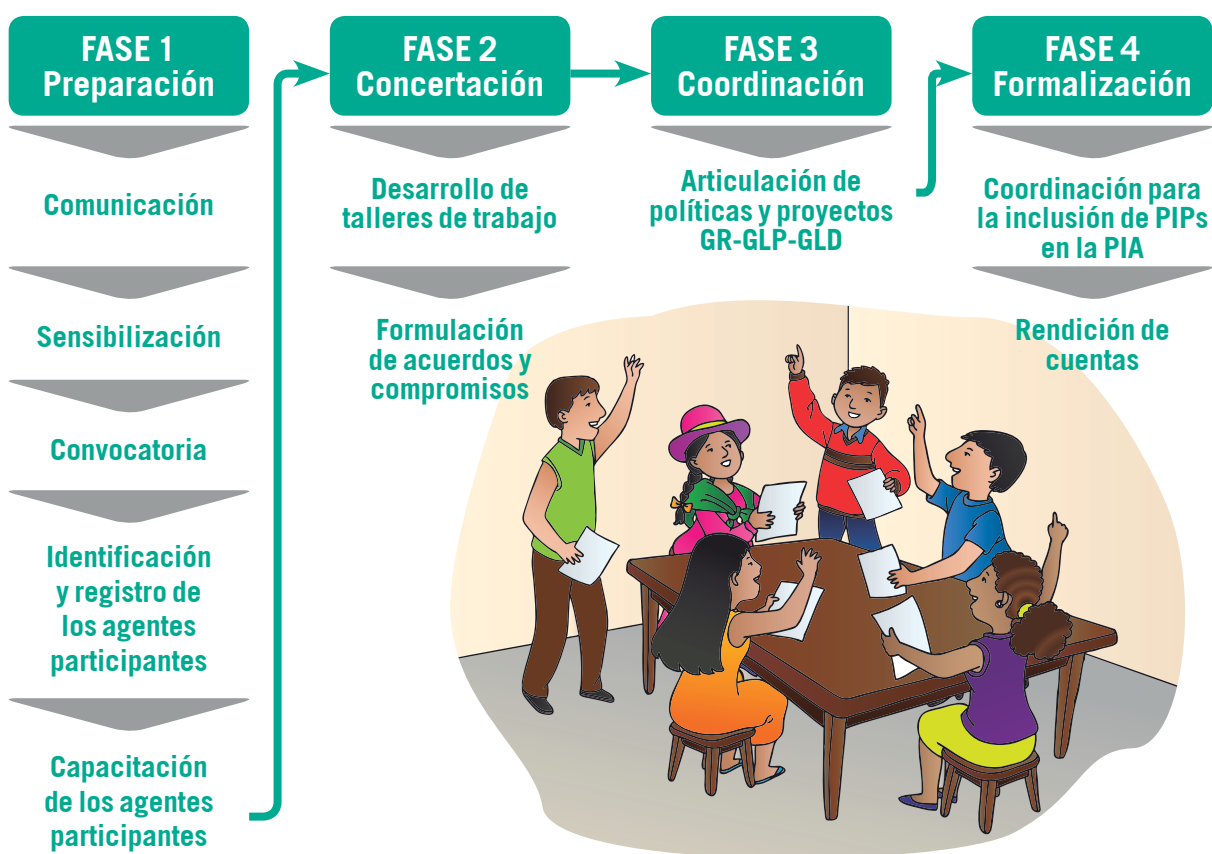
- Brindar apoyo para la organización y desarrollo del proceso.
- Facilitar información para el desarrollo de los talleres de trabajo.
- Realizar la evaluación técnica y financiera de los proyectos propuestos.
- Preparar y presentar la lista de proyectos que aprobaron la evaluación técnica y financiera.

Gerencia de Planeamiento y Desarrollo

- Proponer a las instancias correspondientes el Presupuesto Institucional de Apertura, incorporando los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo.
- Remitir copia del Acta de Acuerdos y Compromisos, así como el documento del proceso a la Dirección General de Presupuesto Público.
- Mantener actualizado el aplicativo interactivo en las diversas fases del proceso.

10.4. Fases del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo se desarrolla en cuatro fases descritas a continuación:



Fuente: Gestión del riesgo de desastres para la planificación del desarrollo local. MCLCP, 2009, página 31.

Se sugiere considerar aspectos del enfoque de gestión del riesgo dentro de cada fase del Proceso del Presupuesto Participativo. Se ha tomado como

referencia fundamental para el desarrollo de las fases el Reglamento de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

FASE 1: PREPARACIÓN

Esta fase está compuesta por las acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los agentes participantes. Antes del inicio de las operaciones es necesaria la aprobación de la ordenanza que reglamenta el Proceso del Presupuesto Participativo del Año Fiscal. En ella debe precisarse el cronograma del proceso, la conformación del equipo técnico y los mecanismos de registro de los agentes participantes, entre otros aspectos. Se sugiere que esta ordenanza, llamada en muchos casos “de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo”, considere un enunciado que refleje la importancia de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo local.

Un momento importante a considerar en esta etapa es la conformación del equipo técnico, el mismo que está integrado por profesionales y técnicos de las siguientes dependencias: la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del gobierno regional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los gobiernos locales, la Oficina de Programación e Inversiones en los gobiernos regional y local, Área de Desarrollo Urbano y Rural o quienes

hagan sus veces y los profesionales en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la sociedad civil. Es conveniente incluir en este equipo al profesional o técnico de la Oficina de Defensa Civil y un representante del Grupo de Trabajo de la GRD, que permitiría tener una voz que ponga en agenda el tema de gestión del riesgo.

Otro aspecto importante es la capacitación que debería tener el equipo técnico con la finalidad de actualizar conocimientos, unificar criterios y asumir el proceso de forma conjunta y con responsabilidades definidas. Sugerimos que uno de los temas esté referido a la GRD.

Comunicación

Los gobiernos regionales y locales desarrollan actividades de comunicación con el fin de que la población sea debidamente informada sobre los avances y resultados del proceso. Para ello pueden utilizar todos los medios con que cuenta la localidad (periódicos, radios, televisión, afiches, bambalinas, perifoneo, volanteo, participación en espacios comunales, etcétera), haciendo énfasis en la descripción del proceso, para motivar la participación de la población.

Esto incluye las acciones de comunicación que se llevan a cabo para mantener informada a la comunidad sobre el desarrollo, los avances, dificultades y logros del Proceso de Presupuesto Participativo, lo cual contribuye a la transparencia del mismo.

Sensibilización

La importancia de esta acción radica en la necesidad de promover la participación responsable de la sociedad civil en la programación participativa del presupuesto, ejecución, control y sostenibilidad de los proyectos de inversión, con el fin de lograr una participación comprometida de la población.

Convocatoria

El gobierno regional o gobierno local, en coordinación con su Consejo de Coordinación, convoca a la población organizada a participar en el Proceso del Presupuesto Participativo, haciendo uso de los medios de comunicación. La convocatoria debe promover la integración al proceso de representantes de las distintas entidades del Estado



y de la sociedad civil, tales como: direcciones regionales, universidades, entidades públicas de desarrollo, organizaciones empresariales, colegios profesionales, asociaciones juveniles, organizaciones sociales de base, comunidades, asociaciones de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, niños y otros en situación de riesgo y vulnerabilidad, sea por razones de pobreza, etnicidad, violencia o género.

En esta labor resulta muy útil para los gobiernos locales contar con el Registro Único de Organizaciones Sociales, el mismo que permite conocer el eje temático de cada organización, fecha de constitución, ubicación, junta directiva, etcétera.

Un elemento que puede motivar la respuesta de la población a la convocatoria es reconocer los peligros a los que está expuesta una zona y su grado de vulnerabilidad. Asimismo, a nivel de organizaciones relacionadas a la gestión del riesgo es conveniente convocar a los representantes del Comité de Defensa Civil del nivel distrital y comunal, a las organizaciones representativas de la población afectada por los desastres y a las instituciones públicas y privadas que intervienen en materia de reconstrucción y gestión del riesgo.

Identificación y registro de agentes participantes

El gobierno regional o gobierno local dispone de formas de registro de los agentes participantes, quienes deben ser designados o elegidos para cada proceso participativo por las organizaciones a las cuales pertenecen.

El proceso de inscripción se realiza mediante la apertura del Libro de Agentes Participantes, anotándose allí a todas las organizaciones que hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Ordenanza del Proceso del



Presupuesto Participativo (solicitud, copia simple de DNI, acreditación del representante de la comunidad para participar en el Proceso del Presupuesto Participativo local, etc.). Estos requisitos varían de acuerdo con las características de la zona y su población.

En esta actividad se considerará el registro de las organizaciones relacionadas a la gestión del riesgo que deseen participar, como los Comités de Defensa Civil, las organizaciones sociales creadas en el marco de la emergencia o reconstrucción.

Capacitación de agentes participantes

El gobierno regional o gobierno local implementa mecanismos de capacitación y programas de desarrollo de capacidades para los agentes participantes, en especial para los consejeros regionales, regidores y agentes de la sociedad civil.



Asimismo, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, desarrollará y promoverá programas de capacitación descentralizados, orientados a fortalecer el Proceso del Presupuesto Participativo, así como otros que se consideren necesarios.

Las capacitaciones deben ser permanentes, ajustándose a las necesidades y características de la población de la jurisdicción y pueden realizarse por medio de reuniones y talleres, en donde las autoridades y la población se informen acerca de las tareas que involucra dicho proceso.

El cronograma de capacitación sirve para fortalecer las competencias de los participantes en el proceso de presupuesto. Adicionalmente a los contenidos que propone el instructivo sobre Presupuesto Participativo, es importante considerar los siguientes temas:

Los desastres y el desarrollo

Aquí se pueden exponer los siguientes contenidos:

1. Desarrollo y medios de vida sostenibles.
2. Conceptos básicos de la gestión del riesgo.
3. Vinculación entre desastre y desarrollo.

Los impactos del cambio climático

Sobre este tema se pueden exponer los siguientes contenidos:

1. Causas, efectos y consecuencias.
2. Cómo hacer frente al cambio climático, medidas de adaptación y mitigación.

Para la capacitación se puede contar como soporte técnico con el Indeci, el Cenepred, los organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional, para ejecutar acciones referidas a esta temática.

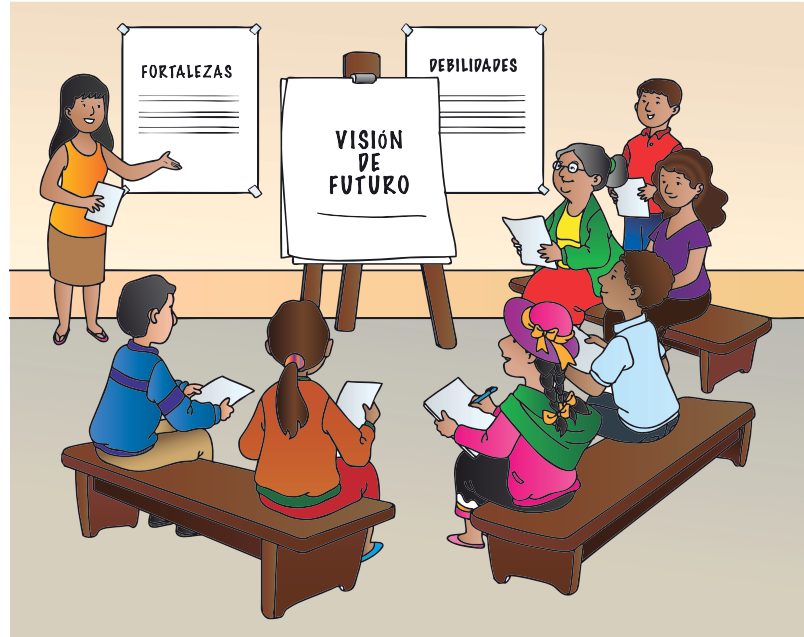
FASE 2: CONCERTACIÓN

Comprende las actividades de identificación de los problemas, evaluación técnica de las posibles soluciones y la priorización de proyectos propuestos por el presidente de la región o el alcalde, así como la formulación de acuerdos y compromisos respecto al financiamiento. El objetivo de esta fase es reunir a los funcionarios del Estado y los representantes de la sociedad civil para desarrollar un trabajo concertado de diagnóstico, identificación y priorización de problemas y de proyectos de inversión que constituyan soluciones a las demandas de la población, sobre todo de aquellos sectores con mayores necesidades de servicios básicos.

En esta etapa se llevan a cabo talleres de trabajo coordinados y dirigidos por el equipo técnico, quienes son responsables del Proceso del Presupuesto Participativo.

Desarrollo de los talleres de trabajo

Los talleres son convocados por el presidente regional o el alcalde, en su calidad de presidente del Consejo de Coordinación Local; en estos espacios



se desarrollarán las distintas acciones que conduzcan a la priorización de proyectos de inversión y compromisos del Estado y la sociedad civil. Los talleres tienen por objeto, con base en la visión y los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, identificar, analizar y priorizar los problemas y soluciones a través de los proyectos de inversión.

El equipo técnico es el encargado de brindar apoyo para la realización de los talleres de trabajo, debiendo preparar la información necesaria y consolidar los resultados para la posterior evaluación de las propuestas de inversión resultantes del proceso, a fin de que sean consideradas en los presupuestos institucionales.

En los talleres es importante entregar una carpeta con material de consulta que

podría contener un resumen del PDC, un informe de la gestión del año anterior, la relación de los proyectos concluidos y sus costos de mantenimiento, y los recursos totales y por fuentes financieras que se asignan en el proceso. También se entrega material relacionado a los temas que se van desarrollando en los talleres de capacitación.

En el caso del tema “Los desastres y el desarrollo”, el material de consulta podría ser el registro de los desastres en la localidad, el mapa de peligros y riesgos.

Para la realización de los talleres es necesario realizar acciones preparatorias como las siguientes:

Actualización del diagnóstico del PDC: que como vimos en el capítulo I, debe estar organizado siguiendo los seis ejes estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En la elaboración del diagnóstico –tener en cuenta la capacidad del gobierno regional o local para acceder a esta información– se deberá considerar lo siguiente:

a) Condiciones de vida de la población:

- Población y distribución espacial, por edades, género, empleo e ingresos.
- Identificación de los grupos más vulnerables, principalmente niños de 0 a 5 años y madres gestantes. Determinar quiénes son, dónde están, cuántos son y qué servicios de atención primaria de salud reciben.
- Condiciones de vida de la población en nutrición, salud, educación, saneamiento básico y vivienda.
- Identificación de las necesidades básicas insatisfechas de la localidad, ubicando los grupos y los lugares donde se encuentra la población, reconociendo a aquellos que tienen condiciones de vida más precaria.
- Información sobre la existencia de bienes y servicios en la localidad que permiten atender las diferentes necesidades. Los problemas de cobertura de los diferentes servicios y programas sociales. De dónde provienen los recursos para atender esos servicios y programas, su evolución futura (por ejemplo, si existen planes de expansión de los servicios de agua y desagüe, etc.).

b) Actividades económicas:

- Identificación de la producción de bienes y servicios de la localidad, las zonas donde se realizan las actividades y las condiciones en las cuales se desarrollan: ¿Cuál es la producción principal? ¿Quiénes y cuántos son los productores (unidades productivas y trabajadores)? ¿Cuál es el volumen de producción y para qué mercados se destina? ¿Cuál es el nivel tecnológico de su producción, los insumos que se utilizan, su procedencia, la mano de obra que moviliza? ¿Cómo están organizadas las unidades productivas y sus articulaciones? ¿Cuáles son los costos de producción? ¿Cuáles son los circuitos comerciales y su articulación? ¿Cuáles son los principales problemas que tienen los agentes económicos? Identificar potenciales productivos y de servicios.

c) Localidad, vías de comunicación, energía, medio ambiente y riesgos de desastres:

- Señalar las vías de comunicación existentes (vial, fluvial o lacustre, o aérea), servicios de transporte, sistemas de comunicaciones (radio, telefonía y telecomunicaciones).

- Costo de llevar la producción a los principales mercados del ámbito local, regional y nacional.
- Tipos de energía utilizados en la localidad.
- Vulnerabilidades de la localidad en relación a su ubicación geográfica frente a la ocurrencia de fenómenos naturales de diversa índole (desastres), así como por actividades humanas. Mencionar la existencia de normas e instrumentos para el manejo de riesgos. Hacer una memoria de los desastres ocurridos en periodos anteriores.
- Recursos naturales existentes, situación actual, posibilidades de explotación. Considerar todos los recursos disponibles: mineros, suelo, bosques, agua, flora y fauna, paisajes, arqueológicos y otros relevantes. Formas de protección y conservación del medio ambiente.

d) Existencia y actividad de actores locales y definición de sus roles (organizaciones e instituciones públicas y privadas).

e) Los documentos e información que

se detallan en el anexo, además de otros que se consideren necesarios, pueden ser utilizados para el desarrollo del diagnóstico.

Taller de identificación y priorización de problemas

Este taller tiene como objetivo identificar los problemas fundamentales que afectan a la población para, posteriormente, permitir una adecuada asignación de los recursos públicos.

Para ello se toma como base el diagnóstico actualizado y que se utilizará en el Proceso de Presupuesto Participativo, el mismo que es enriquecido con las opiniones de los agentes participantes.



Responsabilidades del equipo técnico

- Brindar apoyo para la organización y desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo.
- Facilitar la información para el desarrollo de los talleres de trabajo y la formalización de acuerdos.
- Capacitar a los agentes participantes sobre las distintas fases del proceso y brindar asesoría en los talleres de trabajo.
- Realizar la evaluación técnica y financiera de los proyectos resultantes en los talleres de trabajo, verificando que corresponda al ámbito de competencia del nivel de gobierno y a los estándares técnicos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- Preparar y presentar la lista de proyectos que aprobaron la evaluación técnica y financiera.
- Sistematizar la información y elaborar los instrumentos normativos y técnicos que requiera el Proceso del Presupuesto Participativo.
- Registrar los resultados de los talleres de trabajo en las actas correspondientes.

Presentación del PDC

En este taller se presenta la visión y objetivos estratégicos contenidos en el PDC.

En general, un PDC debe contener como mínimo lo siguiente: (1) Diagnóstico (2) Visión de desarrollo (3) Ejes y objetivos estratégicos (4) Proyectos estratégicos.

Los problemas de atención relevante orientarán la evaluación que realizará el equipo técnico y la priorización de proyectos. De esta fase se obtiene un informe con los problemas identificados y priorizados.

Evaluación técnica de proyectos

En esta fase hay que considerar que la evaluación se realizará sobre los proyectos que ya se encuentran en la cartera del gobierno local, partiendo de la premisa de que estos ya cuentan con Planes de Desarrollo Concertado en los cuales se han determinado las líneas estratégicas, objetivos estratégicos y programas.

Ya que el objetivo es la evaluación técnica de la cartera de proyectos que

tiene el gobierno local, los mismos deben ser propuestos como soluciones a los problemas que tienen prioridad.

Para realizar la evaluación se deben considerar los siguientes criterios de impacto establecidos por el MEF:

De alcance, referido al nivel de extensión geográfica que cubre el proyecto.

De cobertura, referido al impacto que de manera directa o indirecta debe tener el proyecto en la población objetivo.

De monto de inversión, referido a la estimación del costo total del proyecto.

El equipo técnico analiza los proyectos vinculados a los problemas que tienen prioridad, verifica si cuentan con la viabilidad correspondiente en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) o el Informe Técnico favorable para el caso de los proyectos de gobiernos locales no sujetos a dicho sistema, su vigencia y si estos guardan coherencia con los criterios de alcance, cobertura y monto de inversión establecidos. Para ello debe considerar:

Para proyectos de impacto regional

Los gobiernos regionales, al determinar los Proyectos de Impacto Regional, deben tener en cuenta que el monto total del proyecto no sea menor a tres millones de nuevos soles (S/. 3'000,000.00); que su alcance sea pluriprovincial, debiendo beneficiar a un mínimo de tres (03) distritos que se encuentren ubicados en dos (02) provincias como mínimo; y que su cobertura en la población objetivo no sea menor al 5% respecto a la población total de la región. Si luego de distribuir el

financiamiento asignado al Presupuesto Participativo, conforme al criterio señalado en el párrafo precedente, se obtiene un saldo menor a tres millones de nuevos soles, dicho saldo se orienta a financiar proyectos de impacto regional, utilizando el criterio de cobertura a la población objetivo.

Asimismo, en el caso de que el monto asignado al Presupuesto Participativo sea menor a tres millones de nuevos soles, los proyectos de impacto regional solo consideran el criterio de cobertura en la población objetivo.

Para proyectos de impacto provincial

Las municipalidades provinciales, al determinar los Proyectos de Impacto Provincial, deben tener en cuenta que el monto del proyecto no sea menor a un millón doscientos mil nuevos soles (S/. 1'200,000.00); que su alcance sea pluridistrital, debiendo beneficiar a un mínimo de dos (02) distritos del ámbito jurisdiccional; y que su cobertura en la población objetivo no sea menor al 5% respecto a la población total de la provincia. Si luego

de distribuir el financiamiento asignado al Presupuesto Participativo, conforme al criterio señalado en el párrafo precedente, se obtiene un saldo menor a un millón doscientos mil nuevos soles, dicho saldo se orienta a financiar proyectos de impacto provincial utilizando el criterio de cobertura a la población objetivo. Asimismo, en el caso de que el monto asignado al Presupuesto Participativo sea menor a un millón doscientos mil nuevos soles, los proyectos de impacto provincial solo consideran el criterio de cobertura en la población objetivo.

Para proyectos de impacto distrital

Las municipalidades distritales, al determinar los proyectos de impacto distrital, no tienen restricción en el monto de la inversión, pero deben tomar en cuenta que su alcance contenga acciones cuyos resultados permitan, en el ámbito distrital, solucionar un problema relevante de la comunidad: preferentemente en salud, educación, saneamiento,

transportes, comunicación, entre otros; su cobertura en la población objetivo no debe ser menor al 5% de la población total del distrito. Si el proyecto presentado no cuenta con la viabilidad requerida y responde a los criterios de priorización antes señalados, el equipo técnico coordina con las unidades correspondientes la formulación y aprobación del proyecto. En el supuesto que el gobierno local no se encuentre en el marco del Snip, será necesario el informe técnico respectivo.

En la evaluación técnica de los proyectos, es importante conocer el riesgo asociado al proceso de desarrollo e identificar posibles escenarios de peligros. De esta manera, establecemos cuál es el proyecto con mejor escenario y menor costo.

Por ejemplo, en la construcción de una carretera: en la evaluación del proyecto debe incorporarse el análisis de riesgo que nos permite tomar en cuenta la posibilidad de deslizamientos durante las lluvias, incorporando en

la inversión medidas de reducción; de lo contrario, se tendrían costos adicionales por rehabilitación y pérdida de beneficios (interrupción de tránsito, desabastecimiento de alimentos, etc).

Por otro lado, también es importante considerar la aplicación de medidas estructurales y no estructurales. En relación a las medidas estructurales, se pueden realizar acciones como el refuerzo de estructuras existentes de líneas viales, plantas industriales,

edificaciones vulnerables, hospitales; expedición de códigos de construcción; reubicación de viviendas, de infraestructura o centros de producción ubicados en zonas de amenaza.

Las medidas no estructurales pueden ser activas o pasivas:

- Las medidas activas son aquellas que promueven la interacción directa con las personas, como la organización para atención de emergencias, el desarrollo y fortalecimiento institucional, la educación formal y capacitación, las campañas de difusión, la participación comunitaria y la gestión a nivel local.
- Las medidas pasivas están más relacionadas con la legislación y la planificación: normas de construcción, reglamentos de uso de suelo, estímulos fiscales y promoción de seguros.

No requieren de significativos recursos económicos y, por tanto, son muy propicias para consolidar los procesos de reducción del riesgo.

El equipo técnico presentará la lista de proyectos que superaron la evaluación

técnica y que se ajustan a los criterios de impacto. Si el proyecto tiene naturaleza multianual, deberán presentarse los montos estimados de inversión por año, a fin de conocer los niveles de inversión que deberán considerarse en los montos que se asignarán al Presupuesto Participativo de los años siguientes.

Luego, el representante del equipo técnico ordena los proyectos de mayor a menor puntaje, siendo los de mayor puntaje los prioritarios y los de menor puntaje los menos prioritarios.

Finalmente, se señala el costo total de cada proyecto y si cuenta con cofinanciamiento, precisando el monto para conocimiento de todos los agentes participantes.

Los proyectos priorizados en el proceso, cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, serán tomados en cuenta para su incorporación en el Presupuesto Institucional.

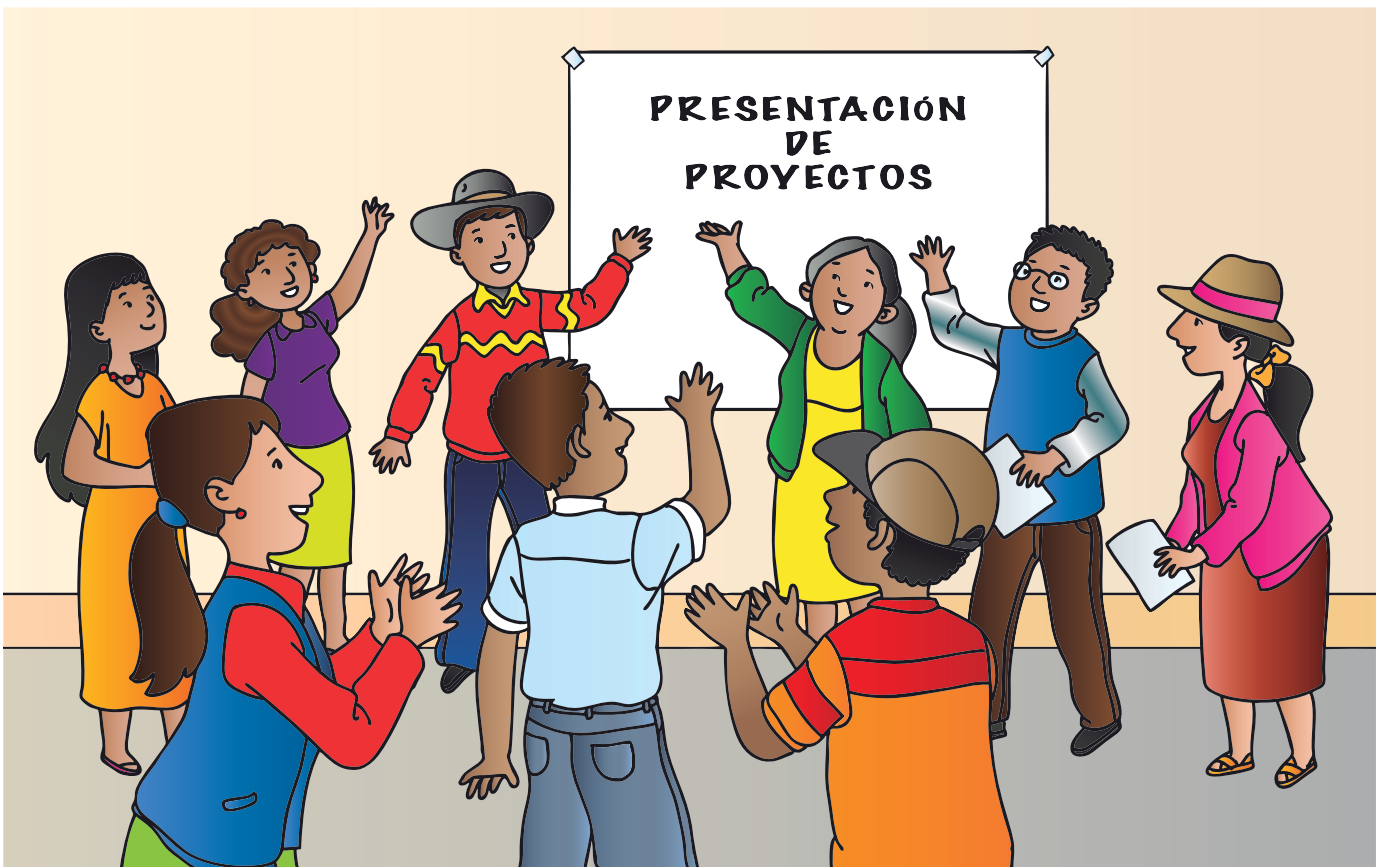
La relación de proyectos que califican la evaluación técnica deberá ser incorporada dentro del documento del Presupuesto Participativo para cada año fiscal.

Taller de priorización de proyectos de inversión

De acuerdo con la lista de proyectos que superaron la evaluación técnica presentados por el presidente regional o el alcalde, y que ya cuentan con los costos estimados y el cronograma de

inversión, los agentes participantes priorizan los proyectos.

Los agentes participantes deben consensuar los criterios para definir la priorización de los proyectos, aquí recogemos una propuesta desarrollada por la Municipalidad de Surco para el año 2013.



Cuadro 10

Ejemplo de priorización de proyectos

	CRITERIOS	PUNTAJE
¿El PIP guarda relación con los resultados priorizados?	No	1
	Indirectamente	3
	Si	5
Desarrollo concertado	El proyecto no está contemplando en el PDC	1
	El proyecto está contemplado en el PDC	5
Nivel de estudio	Idea de proyecto	1
	Proyecto en formulación	3
	Proyecto viable	5
	Proyecto con expediente técnico	7
Presupuesto	Aproximado (sin estudio técnico)	1
	Formulado (con estudio técnico)	5
Beneficiarios por sectores	1 Sector	1
	Más de un sector	3
Cobertura (población del distrito)	<=10%	1
	>10%	5
Impacto	Impacto vecinal	1
	Impacto sectorial	3
	Impacto distrital	5
¿PIP favorece la población vulnerable?	No	1
	Indirectamente	3
	Si	5

Fuente: Municipalidad de Surco, 2013

Además de los criterios establecidos, se sugiere considerar como un criterio de priorización la identificación de los peligros y el nivel del riesgo del proyecto. Algunos elementos a tomar en cuenta en esta etapa son:

1. La ubicación de proyectos de infraestructura en zonas seguras, haciendo uso del mapa de peligros.
2. Proyectos y acciones que disminuyan las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales de las comunidades locales.
3. Proyectos que estimen planes elaborados con la participación de la población que se encuentra en situación de peligro.

Esta información deberá ser recogida en una ficha sobre la acción o proyecto, la que será entregada al equipo técnico de acuerdo al Formato de Información Mínima del Proyecto.

FASE 3: COORDINACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Los gobiernos regionales y locales, a través de sus autoridades, efectúan las

coordinaciones necesarias para definir acciones de intervención en el ámbito de su competencia, con el fin de armonizar políticas basadas en el interés común.

La coordinación entre los niveles de gobierno implica acciones de articulación y consistencia de proyectos. Para la aplicación del enfoque de gestión del riesgo es determinante la coherencia entre los planes distritales, provinciales y regionales, lo cual permite tener una visión integral del territorio.

Para reducir los factores de vulnerabilidad, hay que articular el nivel local con el nivel regional. Las causas y efectos relacionados a la vulnerabilidad van más allá del ámbito local. De la misma manera, las acciones correctivas y prospectivas deben tener una aplicación a nivel de cuencas, de región, o los niveles interprovincial e interdistrital.

FASE 4: FORMALIZACIÓN

Esta fase comprende los proyectos de inversión priorizados y con presupuesto previsto en el Presupuesto Institucional de Apertura del ejercicio correspondiente al año en curso, así como la rendición de cuentas respecto

a los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior.

Inclusión de proyectos en el Presupuesto Institucional

Los proyectos priorizados en el proceso, y que constituyen parte del Acta de Acuerdos y Compromisos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Institucional del gobierno regional o local. Copia del Acta de Acuerdos y Compromisos, así como el documento del Proceso Participativo, se adjunta al Presupuesto Institucional de Apertura que se remite a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Rendición de cuentas

Constituye un mecanismo de transparencia en el cual el titular del pliego (presidente regional o alcalde) debe informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior por las entidades del Estado y la sociedad civil.

En este taller la autoridad local rinde cuentas acerca de:

- El Presupuesto Participativo del año anterior, proyectos ejecutados y no ejecutados, dificultades en la ejecución de los proyectos, nivel de cumplimiento en el aporte de los agentes participantes, cumplimiento del cronograma de proyectos aprobado.
- Las propuestas de continuidad de proyectos para el presente año.

En la rendición de cuentas se deberá incluir el informe acerca de los programas y proyectos planificados y ejecutados en el año, el informe de los avances vinculados a las acciones de prevención, emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

En el informe final y ayuda memoria se sugiere incluir el avance del Plan de Reconstrucción y el compromiso de los actores, especialmente referidos a la gestión del riesgo.

10.5 El Comité de Vigilancia

Los agentes participantes, con el fin de llevar adelante acciones de vigilancia en la formulación y en la ejecución presupuestaria, eligen y conforman los Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto y de la Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, y de los compromisos asumidos por la sociedad civil y demás agentes participantes en el proceso participativo. Estos Comités de Vigilancia tienen la facultad, en caso encuentren indicios o pruebas que señale la comisión de delito, de realizar la denuncia correspondiente ante instancias como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República.

El número mínimo de personas que integran los Comités de Vigilancia es de cuatro (04) miembros, y dentro de sus principales funciones se encuentran:

1. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Proceso del Presupuesto Participativo.
2. Vigilar cuáles han sido los resultados que se vienen logrando de cara al avance en la ejecución del PDC, así como en la solución de los

Otros actores que participan en la vigilancia

- *Contraloría General de la República*
- *Dirección General del Presupuesto Público (DGPP)*
- *Consejo Regional y Concejo Municipal*

principales problemas que aquejan a la población.

3. Vigilar que el gobierno regional o gobierno local cuente con un cronograma aprobado de ejecución de los proyectos de inversión priorizados en el proceso participativo.
4. Vigilar que los recursos del gobierno regional o gobierno local destinados al Presupuesto Participativo del año fiscal sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos.
5. Vigilar que los proyectos priorizados y ejecutados se vinculen efectivamente con la mejor provisión de servicios o productos a la población, en el marco de los resultados identificados, incluyendo los niveles de cobertura alcanzados.

6. Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión, incluidos en el proceso participativo.
7. Informar semestralmente a los consejos de coordinación regional y local sobre los resultados de la vigilancia.
8. Presentar un reclamo o denuncia al Consejo Regional o Concejo Municipal, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o a la Defensoría del Pueblo, en caso encuentren indicios o pruebas de alguna irregularidad en el Proceso del Presupuesto Participativo o en la implementación de los acuerdos adoptados en este.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben proporcionar a los Comités de Vigilancia la siguiente información:

1. El cronograma de inversiones donde se detalle la programación de los proyectos priorizados, específicamente las fechas en las que se iniciarán y culminarán las etapas de preinversión y la etapa de inversión,

según corresponda.

2. El Presupuesto Institucional de Apertura correspondiente y las modificaciones que se den durante la ejecución, en caso afecten los acuerdos del Presupuesto Participativo.

3. Ejecución de gastos de inversión: trimestral, semestral y anual del avance de la ejecución de proyectos de inver-

sión, según reporte del Sistema Integrado de Administración Financiera.

4. Los resultados priorizados y los proyectos que han sido seleccionados para lograrlos.

El Comité de Vigilancia deberá utilizar la información contenida en el "Aplicativo interactivo para el proceso participativo del presupuesto".

CAPÍTULO

3

Herramientas para la gestión del riesgo de desastres



LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Los Lineamientos Técnicos para la Implementación de la Estimación del Riesgo de Desastres fueron preparados por el Centro Nacional de Estimación, Prevención, y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) y aprobados mediante Resolución Ministerial por la Presidencia del Consejo de Ministros (RM 080-2012-PCM).

Estos lineamientos reconocen lo que en materia de estimación ha sido trabajado a la fecha por otras instituciones; sin embargo, lo que se busca es establecer los instrumentos técnicos normativos necesarios para la puesta en funcionamiento del proceso de estimación del riesgo de desastres, de modo que la información sea confiable, oportuna y útil para las decisiones de los diversos niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

11.1 Los insumos y productos de la estimación del riesgo de desastres

Para la estimación del riesgo de desastres deben tomarse en cuenta, en primer lugar, los datos referidos a los fenómenos potencialmente peligrosos, su recurrencia y área de afectación. En segundo lugar, la información sobre la dinámica de la sociedad en relación a la ocupación, uso y transformación del territorio y sus recursos. Y en tercer lugar, los datos sobre los recursos humanos, institucionales y financieros.

Todo esto debe servir para lograr un conocimiento oportuno y confiable que cubra las demandas de información requeridas para una efectiva gestión del riesgo de desastres en los diferentes niveles de gobierno.

11.2 Responsabilidades de las instituciones en la estimación del riesgo de desastres

Cuadro 11

Responsabilidades de las instituciones en la estimación del riesgo de desastres

Entidad	Responsabilidad
Cenepred	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al ente rector la normativa referente a la estimación del riesgo de desastres. • Brindar asesoramiento técnico correspondiente a la elaboración de estudios de estimación del riesgo de desastres. • Coordinar y supervisar el correcto desarrollo e implementación de los estudios de estimación del riesgo y las acciones que deriven de ellos.
Entidades técnico-científicas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar información de interés nacional para la estimación del riesgo de desastres. • Brindar información referida a los peligros de su competencia, la que debe estar visualizada en el Sistema Nacional de Información para la GRD y puesta a disposición de los gobiernos regionales y locales a través de sus respectivas páginas web. • Orientar los estudios a nivel sectorial, regional y local en función de su especialidad. • Apoyar en el desarrollo de estudios de estimación del riesgo de desastres a nivel nacional, regional y local en función a la programación de estudios.
Ministerios y organismos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los riesgos en su infraestructura y en los procesos económicos, sociales y ambientales en el marco de su competencia. • Brindar a los gobiernos regionales y locales los alcances referidos a los riesgos a la infraestructura y en los procesos económicos, sociales, y ambientales en el marco de su competencia. • Poner a disposición del Sistema Nacional de Información en GRD y de los gobiernos regionales y locales los estudios de estimación del riesgo de desastres elaborados. • Considerar los estudios de estimación como insumos para la toma de decisiones.

Entidad	Responsabilidad
<p>Gobiernos regionales y locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De manera conjunta identificar los riesgos de desastres en su jurisdicción. • Disponer de la participación de profesionales especializados según el peligro a estudiar, buscando la investigación multidisciplinaria. • Integrar las acciones de los Grupos de Trabajo a los esfuerzos de estimación de riesgos. • Generar los mecanismos necesarios para identificar los riesgos en la infraestructura privada en su jurisdicción. • Considerar los estudios de estimación como insumos para la toma de decisiones. • Poner a disposición del Sistema Nacional de Información los estudios de riesgos de desastres.
<p>Entidades privadas y sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar y apoyar a los gobiernos regionales y locales en la elaboración de estudios de riesgos de desastres. • Participar activamente en la elaboración de información para la estimación del riesgo de desastre.

Todas las instituciones deberán incorporar en sus manuales de organizaciones y funciones (MOF) y reglamentos de organización y funciones (ROF) las actividades concernientes a generar información de estimación del riesgo de desastres y hacer uso de ella.

11.3 Consideraciones en los estudios de estimación del riesgo de desastres

Los estudios de estimación del riesgo de desastres (EERD) deberán contener las siguientes secciones:

- **Identificación y características de los peligros:** debe hacerse en base a análisis históricos,

información técnica especializada y tomando en cuenta que los peligros son cambiantes y deben ser monitoreados periódicamente.

*Se considera **vulnerabilidad alta** cuando sus tres factores: exposición, fragilidad y resiliencia son altos.*

- **Análisis de vulnerabilidad:** este análisis debe realizarse tomando en consideración la vulnerabilidad de la población así como de sus medios de vida, observando su exposición frente al peligro, su fragilidad y su capacidad de resiliencia. Debe recoger también información respecto a los factores que influyen en las decisiones que toma la población y que incrementan sus vulnerabilidades.

Establecer los niveles de riesgos: supone determinar el nivel de riesgo con base en el cruce de la información de los peligros identificados y las condiciones de vulnerabilidad. Estos niveles deben ser monitoreados para evaluar su evolución en el tiempo, a medida que se van desarrollando actividades que puedan influir en ellos.

*Se considera **riesgo alto** cuando las condiciones de vulnerabilidad alta confluyen con peligro alto.*

Valoración y escenarios de riesgo:

es necesario cuantificar el riesgo sobre la base de la infraestructura pública y privada expuesta al peligro. Para ello se debe generar información sobre los servicios públicos y privados que puedan ser afectados, identificar las zonas de riesgo alto para iniciar acciones de reducción del riesgo a partir de programas.

Los escenarios deben considerarse de acuerdo a:

- a)** La intensidad, frecuencia y área de influencia de los peligros.
- b)** Las zonas de expansión territorial, tomando en cuenta la infraestructura pública y privada comprometida.
- c)** Las condiciones de riesgo que las nuevas inversiones pueden generar (por ejemplo: una fábrica de productos químicos trae consigo el peligro de contaminación).

12

MAPA COMUNAL DE RIESGOS¹¹

Presentamos a continuación una guía para construir Mapas de Riesgos a nivel comunitario.

¿Qué es un mapa de riesgos?

El Mapa de Riesgos es un gráfico, un croquis o una maqueta, donde se identifican y se ubican las zonas de la comunidad, las casas o las principales obras de infraestructura que podrían verse afectadas si ocurriera una inundación, un terremoto, un deslizamiento de tierra o una erupción volcánica.

En el Mapa de Riesgos se utilizan símbolos o dibujos para identificar determinados lugares que sirven de puntos de referencia, como por ejemplo la Cruz Roja, el centro de salud, la comisaría, los bomberos, las iglesias,

el edificio de la municipalidad, el río que pasa por la comunidad, la escuela, etcétera. Se usan también colores para señalar mejor las zonas de riesgo específico que tienen determinados lugares; por ejemplo, el color rojo para zonas de mucho peligro, el color amarillo para zonas en riesgo, el color verde para zonas sin riesgo.

Organización del trabajo

El primer paso es organizar el trabajo para buscar información y elaborar el Mapa de Riesgos. Algunas de las acciones que podrían darse para ello son:

- **Convocar a reunión de trabajo:** invitación a la comunidad, a los representantes institucionales, a las autoridades locales y a la población

¹¹ Estrategia Internacional de Riesgo de Desastres, EIRD www.eird.org/fulltex/ABCDesastres/teoría/notas/mapariesgo.htm-15k-

en general para que participen en la reunión.

- **Exponer los objetivos de la reunión:** destacar la importancia de la preparación y planificación comunal para enfrentar las emergencias.
- **Analizar las experiencias pasadas:** el propósito es permitir que los participantes exterioricen sus recuerdos y, con base en esas experiencias, motivar y sensibilizar a los asistentes acerca de la necesidad de trabajar juntos para enfrentar las emergencias.

Discusión sobre los riesgos y las amenazas

En esta reunión se explica qué es riesgo, amenaza y vulnerabilidad, para que todos compartan y comprendan los conceptos básicos. Esto será de mucha utilidad cuando se haga el recorrido por la comunidad para identificar los riesgos y amenazas.

Entonces, con la ayuda de personas que conocen el tema, se explica lo siguiente:

- Qué son los riesgos, las amenazas y la vulnerabilidad.
- **Identificación de las principales amenazas:** ¿Cuáles son las amenazas a las que está expuesta la comunidad? De ellas, ¿cuál es la amenaza más significativa?

Preparación de una guía para la observación y búsqueda de información

Es importante hacer una guía para buscar información, según el tipo de amenazas que tenemos. Por ejemplo, se pueden usar preguntas como:

- Si ocurriera una inundación en esta comunidad, ¿qué zonas o áreas comunales, qué obras de infraestructura, qué casas o edificios corren los mayores riesgos? ¿Por qué?
- Si ocurriera un terremoto en esta comunidad, ¿qué edificios o zonas, qué obras de infraestructura, qué casas o edificios presentan los mayores riesgos? ¿Por qué?

Ejemplo de una guía de información y observación

Tomemos como ejemplo la amenaza de una tormenta tropical intensa, frente a la cual, la comunidad corre el riesgo de sufrir graves inundaciones.

- ¿Qué terrenos de la comunidad podrían inundarse si ocurriera un temporal intenso? ¿Por qué?
- ¿Cuáles han sido los terrenos que se han inundado en años anteriores?
- ¿El río podría salirse del cauce?, ¿en qué zona o área?, ¿hay casas en esta zona? Número, tipo de viviendas, animales domésticos, etcétera.
- ¿Qué terrenos podrían provocar una avalancha, como producto de un desprendimiento de tierras o deslizamiento? ¿Hay casas, familias, cultivos?
- ¿Qué casas o barrios de la comunidad podrían verse afectados en caso de una inundación? ¿Por qué? ¿Es evidente el riesgo?
- ¿Qué obras (puentes, muros, carreteras, edificios, etcétera) podrían ser afectados?

- ¿Existe el riesgo de quedar incomunicados en caso de ruptura de la carretera o del puente que comunica con otra zona?
- ¿Dónde consideran que hay mayor riesgo de sufrir un impacto adverso como producto de una inundación?
- ¿Hay focos de contaminación, como basureros o bodegas con agroquímicos?

Recorrido por la comunidad

Para iniciar el recorrido es necesario:

- Formar grupos y distribuirse las zonas de observación: trabajar en grupos de alrededor de cinco personas, con una copia de la guía de observación.
- Definir el tiempo del recorrido y una hora para que se reúnan nuevamente todos los participantes.

Discusión y análisis de resultados parciales

Cuando los grupos han completado el recorrido y tienen información, se

convoca a reunión general, en la cual se discuten, analizan y priorizan los resultados. Cuando la información es aceptada por todos, se ubica en el mapa.

El trabajo en la plenaria puede incluir las siguientes actividades:

- En grupos se discute y consolida la información. Cada grupo se reúne y discute sobre la información más importante.
- Registro de la información de los grupos: los datos que van proporcionando los grupos son sometidos a consideración de todos y se anotan o registran.
- La información proporcionada es ubicada en el Mapa de Riesgos.

Elaboración colectiva del mapa de riesgos

El Mapa de Riesgos de la Comunidad puede hacerse de varias formas:

- **Procedimiento A:** Una persona con habilidad para el dibujo prepara un croquis de la comunidad, como borrador para ubicar los riesgos

detectados por los grupos. Cuando todos han expuesto sus resultados, todos preparan la versión final del mapa.

- **Procedimiento B:** Cada grupo dibuja en una cartulina o papel de trabajo la zona que le tocó observar e identifica los riesgos más significativos que encontró. Después, con los dibujos preliminares de cada grupo, los organizadores prepararán un Mapa de Riesgos Integrado.

De esta forma, se consolida toda la información y se prepara un Mapa General, en el cual se identifican y ubican las observaciones de todos los grupos.

13

MAPA DE ACTORES

Un mapa de actores es una herramienta sencilla que permite identificar a todas las personas, grupos y organizaciones que pueden ser importantes para el desarrollo de determinadas actividades.

El mapa de actores sirve para visualizar el nivel de interés de los actores hacia una problemática o proyecto, y su capacidad de incidencia, mediante su caracterización previa (matriz de actores). Permite mayor comprensión de los asuntos que están en juego y la actitud de los actores. Da la posibilidad, por ejemplo, de elaborar estrategias para convencer a un actor influyente que no está interesado por dicha actividad o saber con qué alianzas se pueden contar. Es una herramienta muy útil a disposición de los responsables políticos, de las organizaciones e instituciones para la toma de decisiones.

Pasos para la elaboración de un mapa de actores

Cada paso está ilustrado con un ejemplo en relación a la gestión del riesgo de desastres

- **Paso 1:** Se debe definir el tema o problema en base al cual se realizará el mapa de actores.

Ejemplo: Protección de áreas naturales

- **Paso 2:** Identificación y análisis de actores.

Para realizar esta tarea se requiere de un trabajo multidisciplinario.

Identificación de los actores

Se debe identificar a todas las personas, grupos y organizaciones que están

relacionados con el tema que nos interesa y que pueden cumplir con alguna de las siguientes características:

- Son o podrían verse afectados positiva o negativamente.
- Poseen información, experiencia o recursos necesarios que nos interesa.
- Son necesarios para la toma de decisión o adopción de medidas.

Ejemplo: Proyecto de parque natural

Caracterización de los actores

Para caracterizar a los actores identificados, se debe llenar la siguiente matriz:

		PUNTAJE	
NOMBRE DEL ACTOR	¿Cuál es el nombre del actor?	Asociación de productores	Gobierno regional
TIPO DE ACTOR/GRUPO	<p>¿A qué categoría pertenece el actor?</p> <p>Se distinguen 4 categorías básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones privadas (empresas) • Organizaciones sociales (juntas vecinales, brigadas comunales de Defensa Civil, Vaso de Leche, etcétera) • Organizaciones sin fines de lucro (iglesias, ONG, organizaciones de la cooperación internacional, etcétera.) 	Organización social	Institución Pública
ROL Y FUNCIONES DEL ACTOR	¿Qué rol desempeña el actor y cuáles son sus funciones en su campo de acción?	Organización y comercialización de la producción local	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el desarrollo regional integral sostenible • Elaborar el expediente técnico para esa propuesta
INTERÉS	<p>¿Qué tanto el actor está interesado y de acuerdo?</p> <p>Se distinguen 3 niveles de interés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorable • Indiferencia • Oposición 	Elaborar el expediente técnico para esa propuesta	Favorable (conservación recursos naturales; promoción turismo responsable; protección medios de vida)

		PUNTAJE	
POTENCIA- LIDADES Y DEBILIDADES	<p>¿Cuáles son las potencialidades y debilidades del actor en relación con el tema definido?</p> <p>Las potencialidades y debilidades pueden ser humanas, materiales, financieras</p>		Especialistas en el tema
RELACIONES CON OTROS ACTORES	<p>¿Qué relación mantiene el actor con los otros actores?</p> <p>Se trata de identificar relaciones que mantiene el actor con otro(s) actor(es) y que puedan ser revelantes.</p> <p>Se distinguen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confianza y cooperación (alianza) - Indiferencia • Conflicto 		Alianzas con gobiernos locales
CAPACIDAD DE INCIDEN- CIA	<p>¿Cuál es la capacidad de incidencia del actor?</p> <p>Se distinguen tres niveles de capacidad de incidencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja • Media • Alta 	<p>Incidencia baja</p>	<p>Incidencia alta</p>

Modelo de mapa para visualizar a los actores



En este caso, si se va a implementar un proyecto de defensas ribereñas frente a un posible desborde de un río que puede afectar a un centro poblado, en el lado derecho superior debe aparecer el Gobierno Regional, el Gobierno Local, la Asociación de Productores, entre otros, caracterizados porque tienen interés favorable y mucha influencia, y por ello pueden ser aliados. Hacia el lado izquierdo superior se ubicarían aquellos actores cuyo interés es desfavorable o van a ser oposición. ¿Quiénes podrían ser? quizás un Comité de Regantes porque les va a obligar a reubicar una forma de captación de agua, o informales que extraen arena o piedra del cauce del río para venta, etcétera. Hacia abajo se ubicarán los actores que tienen poca influencia.

SOLUCIONES PRÁCTICAS
Tecnologías desafiando la pobreza



Soluciones Prácticas es un organismo de cooperación técnica internacional que contribuye al desarrollo sostenible de la población de menores recursos, mediante la investigación, aplicación y disseminación de tecnologías apropiadas. Tiene oficinas en África, Asia, Europa y América Latina. La oficina regional para América Latina tiene sede en Lima, Perú y trabaja a través de sus programas de Sistemas de producción y acceso a mercados; Energía, infraestructura y servicios básicos; Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio climático y las áreas de Control de calidad, Administración, Finanzas, Comunicaciones y la Unidad de Consultorías (PAC)

www.solucionespracticas.org

