**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
GERENCIAL APLICADO**

**“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA
NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES EN EL PERÚ”**

**ADELAIDA PRADO NACCHA
MARIZOL COLONIO ROQUE**

ASESOR: LUIS FERNANDO PEREDO ROJAS

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA
2016**

**“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA
NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES EN EL PERÚ”**

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Investigación Gerencial Aplicado denominado “Evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú”, cuya concepción y análisis cumple con los requisitos académicos de la Escuela de Posgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, ha sido elaborado con un rigor científico acorde con los estándares internacionales en materia de gestión pública, cuyo objetivo general es determinar el valor público de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres e identificar los efectos iniciales en el desarrollo sostenible del país.

El presente trabajo se desarrolla a partir de la descripción de la problemática, la justificación y los objetivos del tema de tesis y las limitaciones que condicionaron su elaboración, luego se describe las relaciones conceptuales y funcionales entre el Estado y la sociedad civil, el sistema político, la política económica y pública, así como las pautas metodológicas para la evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Uno de los modelos analíticos a ser considerado es el “Triángulo Estratégico” propuesto por Mark Moore quien plantea que, una política pública es sostenible si tiene un equilibrio en tres dimensiones: Sustantiva, política y operativa, la que se complementa con el modelo de “Competitividad Sistémica” de la CEPAL que postula cuatro niveles: Micro, meso, macro y meta.

En este marco, se describe la generación de la Política Nacional para encarar las emergencias y desastres ocurridos a través de su historia, debido a los fenómenos naturales principalmente, tales como sismos,

tsunamis, vulcanismos, hidrometeorológicos y oceanográficos, así como las políticas públicas relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres – GRD. A partir de esta situación se presenta la formulación y evaluación de la Política Nacional de GRD que incluye: El diagnóstico de la situación, la generación de alternativas, los criterios de evaluación, la evaluación (a priori) de las alternativas y el diseño de la Política.

Es importante destacar que la Política Nacional de GRD en el Perú, fue generada y formulada como una política Pública de nivel meta a partir del año 2011, cuya “dimensión sustantiva” descansa en un enfoque sistémico-innovador que incorpora en su estructura y desarrollo, la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres que ineludiblemente contiene los componentes, procesos y principios fundamentales de la GRD, compatibilizados a nivel nacional e internacional.

La fase de formulación de Política Nacional de GRD muestra una relativa debilidad subsanable principalmente en la “dimensión política”, ya que no es suficiente que el Estado declare a la GRD de necesidad pública para asegurar el desarrollo sostenible del país, dejando implícito la consulta a la ciudadanía sobre los mecanismos y procedimientos de participación y coordinación interinstitucional e intergubernamental para su implementación, suponiendo que los usuarios o actores involucrados en este proceso, deberían aceptarlo de manera automática, asegurando por ende su legitimidad y respaldo político a las decisiones del sector público y del poder legislativo, respectivamente.

En cuanto a la “dimensión operativa” de la Política Nacional de GRD, si bien en la fase de formulación se establece los instrumentos operativos y

administrativos del caso, no se analizó detenidamente las limitaciones de las capacidades institucionales de las entidades del nivel distrital y provincial, lo cual a la fecha viene generando una evidente dificultad para su implementación en el corto y mediano plazo.

Esta situación se agudiza por la localización de numerosos asentamientos poblacionales en zonas de alto o muy alto riesgo de desastres a nivel urbano y rural, de los cuales parte importante de estos centros poblados viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, con crecientes desigualdades socioeconómicas con relación al resto de la población del país, lo cual deviene en el uso poco eficiente y oportuno de los escasos recursos disponibles.

Los impactos esperados de la Política Nacional de GRD a la fecha aún no son técnicamente posible identificarla y evaluarla por su reciente aplicación; sin embargo, los resultados iniciales muestran un estándar positivo, a pesar de las restricciones imperantes tales como la limitada capacidad operativa de las entidades del SINAGERD, la alta rotación de los profesionales con conocimientos de la GRD, especialmente después de la alternancia en el poder a nivel local, regional y nacional, la resistencia al cambio y al conocimiento del riesgo de desastres en los aspectos prospectivos y correctivos.

Es importante resaltar que aún no existe una guía metodológica para evaluar a posteriori la Política Nacional de GRD en el Perú, diseñada por el poder ejecutivo que permita orientar de manera ordenada y sistémica el análisis y evaluación de los efectos e impactos logrados, verificando el

valor público de las intervenciones del Estado, así como plantear las medidas correctivas de ser necesario.

Por lo expuesto se recomienda que la Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, conjuntamente con el CENEPRED, el INDECI, el CEPLAN y el MEF, proceda a una evaluación intermedia de la Política Nacional, enfatizándose en la “dimensiones política y operativa”, contando con la participación de los representantes de la ciudadanía y los asesores de los partidos políticos relacionados con la GRD.

Que las entidades del SINAGERD, especialmente a nivel distrital y provincial mejoren sus capacidades operativas para acelerar la institucionalización de la GRD, cuyos resultados se materializarán en la adecuada elaboración de los planes de prevención y reducción del riesgo de desastres, planes de educación comunitaria, de operaciones de emergencias, de contingencias, de reconstrucción y/o reasentamiento poblacional, así como en la incorporación de la GRD en los planes existentes en los tres niveles de gobierno. Para tal efecto, el CENEPRED y el INDECI deberán profundizar y masificar los programas de difusión, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento, respectivamente.

Que la SGRD, conjuntamente con el CENEPRED, el INDECI, el CEPLAN y el MEF, proceda a la elaboración de la guía metodológica para la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD en el Perú, para valorar los impactos alcanzados en el mediano y largo plazo.

Finalmente se sugiere que la Escuela de Post Grado de la USIL, promueva y apoye estudios similares sobre esta materia, con la finalidad de profundizar su análisis en los componentes prospectivos y correctivos de la GRD, todo ello, en concordancia con la Ley N° 29664 y su Reglamento que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	5
1. GENERALIDADES.....	5
1.1. El ambiente o problemática.....	5
1.2. La justificación.....	8
1.3. Los objetivos generales y los objetivos específicos de la investigación	10
1.3.1. Objetivo general.....	10
1.3.2. Objetivos específico.....	10
1.4. Las limitaciones de la investigación	11
CAPÍTULO II.....	14
2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ.....	14
2.1. Niveles de análisis.....	14
2.1.1. Relación estado – sociedad civil.....	15
2.1.2. Sistema político.....	21
2.1.3. Estado – política económica – política pública	24
2.1.4. El sistema nacional de gestión del riesgo de desastres- SINAGERD	28
2.2. Aspectos metodológicos	32
2.2.1. Políticas públicas	32
2.2.2. Fases del proceso para la formulación de las políticas públicas	39

2.2.3. El proceso de la gestión estratégica en el sector público planteado por Mark Moore	47
2.2.4. El enfoque sistémico de la política pública planteada por la comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	56
2.2.5. Pauta metodológica para evaluar la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú.....	61
CAPÍTULO III	75
3. GENERACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ	75
3.1. Categorías principales	75
3.1.1. Gestación del problema.....	76
3.1.2. Contexto interno y externo – agenda gubernamental	82
3.1.3. Surgimiento de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú	94
CAPÍTULO IV	98
4. FORMULACIÓN - EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ.....	98
4.1. Diagnóstico de la situación.....	100
4.1.1. Contexto económico.....	101
4.1.2. Contexto político.....	110
4.1.3. Contexto social.....	120
4.2. Generación de alternativas.....	133
4.3. Criterios de evaluación.....	134
4.4. Evaluación (a priori) de las alternativas.....	135
4.5. Diseño de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú.....	137

CAPÍTULO V.....	149
5. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ.....	149
5.1.Naturaleza y capacidad de la gestión del aparato político administrativo – gubernamental.....	149
5.1.1. Definiciones y alcance de los aspectos y variables de la capacidad de gestión del aparato estatal	152
5.2.Operación y seguimiento de la política nacional de GRD.....	155
5.2.1. Análisis FODA de la política nacional de GRD en el Perú	157
5.2.2. Operación de la política nacional de GRD	159
5.2.3. Seguimiento de la política nacional de GRD	187
CAPÍTULO VI	199
6. EVALUACIÓN (A POSTERIORI) DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ.....	199
6.1.Evaluación de acuerdo a los organismos de evaluación de la política nacional de GRD.....	199
6.2.Evaluación de la eficacia de la política nacional de GRD en el Perú.....	200
6.3.Evaluación del impacto de la política nacional de GRD	202
6.4.Propuesta metodológica para la evaluación a posteriori de la política nacional de GRD	205
6.4.1. Consideraciones Generales.....	205
6.4.2. Pautas para la evaluación a posteriori o evaluación de impacto.....	207
CAPÍTULO VII.....	211
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	211

7.1.Conclusiones	211
7.2.Recomendaciones.....	214

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Esquema General para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú.....	11
Gráfico 2.1: Relación Estado – Sociedad Civil	19
Gráfico 2.2: Aspectos conformantes del Sistema Político.....	23
Gráfico 2.3: Estado – Política Económica – Política Publica.....	24
Gráfico 2.4: Componentes y procesos del SINAGERD (Art. 12° y 13° Ley 29664).....	29
Gráfico 2.5: Políticas públicas y la generación del bien común como valor	37
Gráfico 2.6: El ciclo de la política pública.....	41
Gráfico 2.7: Identificación y delimitación del problema	43
Gráfico 2.8: Triángulo estratégico de Mark Moore	56
Gráfico 2.9: Enfoque sistémico de una Política Pública – CEPAL	61
Gráfico 2.10: Ruta metodológica para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú.....	62
Gráfico 2.11: Marco orientador para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú.....	64
Gráfico 2.12: Matriz de indicadores/preguntas para evaluar Política Nacional de GRD en el Perú	72
Gráfico 3.1: Generación de la Política Nacional de GRD en el Perú	95
Gráfico 3.2: Composición y Procesos del SINAGERD	96

Gráfico 3.3:	Estrategia de Implementación del SINAGERD	97
Gráfico 4.1:	Articulación Interinstitucional para formular y evaluar la Política Nacional de GRD.....	99
Gráfico 4.2:	Esquema analítico para desarrollar la evaluación del diagnóstico de la GRD	100
Gráfico 4.3:	Eventos registrados entre 1970-2011 en el Perú	103
Gráfico 4.4:	Evolución de las emergencias durante el periodo 2003-2013.....	105
Gráfico 4.5:	Porcentaje de los desastres ocurridos en el periodo 2003 – 2013	108
Gráfico 4.6:	Impacto de los desastres en el desarrollo sostenible: desastres y reconstrucción	111
Gráfico 4.7:	Aspectos a ser considerados para evaluar el contexto político de la GRD	112
Gráfico 4.8:	Contexto político: Articulación y Gobernanza de la GRD	118
Gráfico 4.9:	Población vulnerable 2012 – 2021	122
Gráfico 4.10:	Población vulnerable: Causas directas e indirectas	124
Gráfico 4.11:	Pérdidas de vidas humanas por desastres (Periodo 2003-2013).....	128
Gráfico 4.12:	Jerarquización y determinación del nivel de complejidad del problema de la GRD	133
Gráfico 4.13:	Esquema general para la formulación de la Política Nacional de GRD en el Perú	139
Gráfico 4.14:	Diferencias entre el SINADECI y el SINAGERD	141
Gráfico 4.15:	Política Nacional de GRD e integración de los componentes y procesos.....	141
Gráfico 4.16:	Composición del SINAGERD	142

Gráfico 4.17:	Enfoque general para la elaboración de la Política Nacional de GRD.....	145
Grafico 4.18:	Política Nacional de GRD: Objetivos Prioritarios.....	145
Gráfico 4.19:	Grupos de trabajo de la GRD.....	148
Gráfico 4.20:	Organización GTGRD en los tres niveles de gobierno ..	148
Gráfico 5.1:	Naturaleza y capacidad operativa de la gestión del aparato político administrativo y gubernamental del Perú	150
Gráfico 5.2:	Estrategia para la operación de la política y el PLANAGERD 2014-2021	156
Gráfico 5.3:	Operación de la política Nacional de GRD en el Perú ...	157
Gráfico 5.4:	Distritos con presencia de puntos críticos por Inundación	162
Gráfico 5.5:	Cultura de Prevención- GRD.....	179
Gráfico 5.6:	Esquema de Articulación Interinstitucional de la GRD 2011-2014.....	182
Gráfico 5.7:	Estructura y contenido general del PLANAGERD 2014-2021	188
Gráfico 5.8:	Entidades involucradas en la implementación del PLANAGERD 2014-2021	189
Gráfico 5.9:	PLANAGERD 2014-2021: Visión y objetivo nacional y estratégico	190
Gráfico 5.10:	Esquema para el M, S y E del PLANAGERD por etapas: componentes prospectivo y correctivo	197
Gráfico 5.11:	Niveles de avances I trimestre 2015 de la implementación PLANAGERD 2014-2021	198
Gráfico 6.1:	Esquema de la eficacia de la Política Nacional de	

GRD en el Perú	200
Gráfico 6.2: Impactos esperados de la aplicación Política Nacional de GRD en el Perú.....	204
Gráfico 6.3: Esquema para la elaboración de la metodología para la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD en el Perú	207

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1: Categorías de análisis para la Gobernabilidad y Generación de valor público	76
Tabla 4.1: Clasificación de los Desastres ocurridos a nivel Nacional periodo 2003 – 2013.....	106
Tabla 4.2: Evolución de la incidencia de la pobreza total, según ámbito geográfico, 2009-2014.....	122
Tabla 4.3: Vulnerabilidades de población y medios de vida	125
Tabla 4.4: Distribución de la población damnificada y afectada por los desastres (periodo 2003 – 2013).....	126
Tabla 4.5: Impacto acumulado en la población (periodo 2003 – 2013).....	127
Tabla 4.6: Impacto de los peligros en la población y viviendas por departamento (período 2003 -2012).....	129
Tabla 4.7: Impacto de los desastres en la población y viviendas según tipo de peligros (período 2003 -2012).....	132
Tabla 4.8: Generación y descripción de alternativas	134
Tabla 4.9: Criterios de evaluación	135
Tabla 4.10: Evaluación a priori de las alternativas	136
Tabla 5.1: Variables, medios de verificación y responsables	

de la capacidad de gestión del aparato político – administrativo del Perú	151
Tabla 5.2 Definición y alcance de la variable de Institucionalidad.....	152
Tabla 5.3: Definición y alcance de la variable de articulación.....	153
Tabla 5.4: Definición y alcance de la variable de gestión de recursos	153
Tabla 5.5: Definición y alcance de la variable de gestión del conocimiento.....	154
Tabla 5.6: FODA de la Política Nacional de GRD.....	158
Tabla 5.7: Relación de escenarios de riesgo generados por el CENEPRED	163
ANEXOS.....	217
BIBLIOGRAFÍA.....	227
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.....	235

INTRODUCCIÓN

El presente documento “Evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú”, constituye un importante proyecto de investigación gerencial aplicado, elaborado en el marco de la Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Post Grado de la Universidad San Ignacio de Loyola, cuyo objetivo general es determinar el valor público de la Política Nacional de GRD e identificar los efectos iniciales en el desarrollo sostenible del país, con la finalidad de plantear las recomendaciones del caso, en la perspectiva de facilitar su mejora continua y de esta manera contribuir con el desarrollo sostenible del país, con enfoque descentralizado, multisectorial y sistémico a nivel local, regional y nacional.

La Política Nacional de GRD materia de la presente evaluación, fue aprobada por D. S N° 111-2012-PCM, cuyas precisiones normativas al 2021 se explicitan en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-PLANAGERD 2014-2021 aprobado por el D. S. N° 034-2014-PCM. Estos documentos concebidos desde una perspectiva nacional y descentralizada integran los componentes prospectivo, correctivo y reactivo de la gestión del riesgo de desastres y son compatibles con la Política de Estado N° 32 del Acuerdo Nacional aprobado en el año 2010, con el Plan Bicentenario 2012-2021, así como con la Ley N° 29664 de febrero 2011 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD¹, reglamentado mediante el D.S. 048-2011-PCM.

¹ MINISTERIO DEL AMBIENTE. Publicado el 26 de mayo del 2011. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, [en línea]. Lima: MINAM, 2014. [citado

La estructura y contenido de este trabajo de investigación, además del resumen ejecutivo y la presentación, descansa en siete (VII) capítulos secuenciales e interrelacionados, estos son: Capítulo 1. Generalidades, Capítulo 2. Marco Teórico Metodológico para el Análisis de la Política Nacional GRD en el Perú, Capítulo 3. Generación de Política Nacional GRD, Capítulo 4. Formulación - Evaluación de la Política Nacional de GRD, Capítulo 5. Implementación de la Política Nacional de GRD, Capítulo 6. Evaluación (a posteriori) de la Política Nacional GRD y el Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones.

Es importante destacar que para el desarrollo de los capítulos mencionados además de revisar y analizar la información cuantitativa y cualitativa disponible, fue necesario valorar el marco conceptual y metodológico sobre el diseño de las políticas públicas en general y en particular de la Política Nacional de GRD, cuya implementación, seguimiento y evaluación ex ante y ex post, requiere de la ineludible participación de los actores claves del Estado unitario del Perú, en sus tres niveles de gobierno y la sociedad civil, así como el apoyo de las Fuerzas Armadas y Policiales, la ayuda humanitaria internacional en los casos de emergencia y/o desastres de gran magnitud.

Del análisis y evaluación a la Política Nacional de GRD se puede afirmar que, fue generada y formulada como una política de nivel meta a partir del año 2011, cuya “dimensión sustantiva” descansa en un enfoque sistémico-

innovador que incorpora en su estructura y desarrollo los componentes, procesos y principios fundamentales de la GRD, compatibilizados a nivel nacional e internacional, por lo que se deduce que su concepción y alcance, así como su reciente aplicación en los tres niveles de gobierno, viene generando bienes y servicios relacionados con la institucionalización del SINAGERD, con evidente valor público, aceptados por la ciudadanía.

Sin embargo, en la dimensión política y operativa, la Política Nacional de GRD muestra deficiencias subsanables, especialmente en las fase de formulación, implementación, seguimiento y evaluación, cuyas conclusiones y recomendaciones se detallan en el capítulo 7 del presente trabajo, con la finalidad de que las autoridades y funcionarios de las entidades del SINAGERD, de considerarlos pertinentes, tengan a bien valorarlos e incluirlos durante el proceso de revisión y mejoramiento de la Política Nacional de GRD.

Entre las principales limitaciones que condicionó el presente trabajo, fue la insuficiente información estandarizada, actualizada y desagregada sobre la GRD, especialmente en los componentes prospectivos y correctivos, la escasa capacidad operativa de las entidades conformantes del SINAGERD para implementar la Política Nacional de GRD, principalmente a nivel de los gobiernos locales, con excepción de los distritos de Lima Metropolitana y El Callao, debido entre otros aspectos, al insuficiente personal calificado, escaso conocimiento del riesgo de desastres y de los mecanismos para evitar y/o reducir los riesgo de desastres, los cambios de las autoridades y funcionarios por las elecciones cada cuatro años a nivel local y regional y, la alta rotación de

profesionales, no permitiendo la continuidad de la gestión pública a nivel nacional.

A pesar de las limitaciones mencionadas, la elaboración del presente trabajo constituye un reto académico que lo asumimos con responsabilidad y profesionalismo, cuyo resultado sentara las bases para impulsar el empoderamiento del SINAGERD y por la importancia de la GRD en el desarrollo del país, es posible que otros estudios similares contribuirán a su ampliación y mejoramiento de su contenido y alcance

Finalmente, nuestro especial reconocimiento a las autoridades y profesores de la Escuela de Post Grado de la Universidad San Ignacio de Loyola, a los funcionarios y especialista en GRD de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, así como a las entidades científicas en GRD nacionales e internacionales por su invalorable asesoramiento técnico que hicieron posible el desarrollo del presente trabajo, permitiéndonos compartir sus experiencias y perspectivas académicas, como en la gobernabilidad de la GRD en el Perú.

CAPÍTULO I

1. Generalidades

En el presente capítulo se describe la problemática, la justificación y los objetivos de la tesis y las limitaciones que condicionaron su elaboración

1.1. El Ambiente o problemática

Las políticas públicas en el Perú, a pesar de su mejoramiento en los últimos años en términos generales, aún presentan algunas debilidades en cuanto a su diseño, elaboración e implementación en el mediano y largo plazo por los gobiernos de turno, por los cambios de visión de futuro con nuevas prioridades o estrategias que incluyen actividades y proyectos no siempre legitimados por la ciudadanía, con excepción de la política económica que en los últimos 15 años mantiene un crecimiento sostenido.

Sin embargo, las políticas sociales y ambientales no son plenamente eficientes, inclusivas y de calidad, no necesariamente responden a una orientación estratégica y se desarrollan sin la adecuada articulación cuyos efectos e impactos no generan valor público sostenible, fomentando en la población desconfianza y limitado apoyo a los políticos, a las autoridades y funcionarios en los tres niveles de gobierno.

En este contexto, para encarar las situaciones de emergencia por peligro inminente o por desastres de gran magnitud y en concordancia con los postulados del Marco de Acción de Hyogo – MAH en el año 2010, se aprueba la Política de Estado N° 32 del Acuerdo Nacional (AN)² sobre la Gestión del Riesgo de Desastres - GRD y en el año 2011, mediante Ley N° 29664 y su Reglamento se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD³, como una nueva estructura Nacional de GRD. Sin embargo, sus efectos iniciales aún son insuficientes y dispersos no contribuyendo plenamente al desarrollo sostenible del país.

Es importante indicar que la implementación de las políticas públicas en general y en particular la Política Nacional de GRD es transversal y especializada orientada a prevenir o reducir los riesgos, algunos de ellos imprevisibles de gran impacto como los generados por fenómenos naturales: sismos y tsunamis, que coexisten con otros de carácter recurrente de menor magnitud como las ocasionadas por bajas temperaturas, excesos de lluvias, sequías, etc., los que aunados a los riesgos generados por la acción humana, incrementan la problemática socioeconómica y ambiental en las zonas de alto riesgo por la correlación que existen entre la población en condiciones de pobreza extrema y su localización en zonas inseguras en las 159 cuencas

² ACUERDO NACIONAL. **32. Gestión del Riesgo de Desastres**. [en línea]. Lima: Acuerdo Nacional, 2015. [citado 15 junio 2015]. Microsoft HTML. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/32-gestion-del-riesgo-de-desastres/>.

³ VIDAL, César. **La Ley 29664 del SINAGERD y su reglamento**. [Video de YouTube]. [consultado 6 julio 2015]. Disponible en el World Wide Web : <https://www.youtube.com/watch?v=xKZSKU6-rDQ>.

hidrográficas a nivel nacional que carecen de un tratamiento integral y sostenido.

Por la situación planteada, se puede afirmar que el ambiente o problemática nacional presenta un desarrollo desigual con escasa inclusión social, caracterizada por la presencia de un Estado débil, “poroso”, escasamente competente y responsable, cuyas Políticas públicas tienen limitadas capacidades para generar valor público, lo que no permite enfrentar y superar los problemas socioeconómicos, culturales y ambientales prevalentes en las zonas alto andinas deprimidas y zonas urbano marginales principalmente, expuestas a crecientes riesgos de desastres y conflictos sociales no resueltos, especialmente en los centros urbanos con mayor población.

Para encarar esta situación, amerita que trabajos de investigación tanto en el ámbito académico, en el sector público y privado, así como en la sociedad civil, se orienten a analizar y evaluar las políticas públicas, enfatizándose en este caso en la Política Nacional de GRD, para conocer su eficiencia y eficacia en la perspectiva de lograr su mejoramiento continuo y por ende, determinar su impacto en el desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

1.2. La Justificación

Las políticas públicas relacionadas con el desarrollo del país, concebido sin la suficiente participación de los actores claves involucrados en general y en particular por la débil institucionalización de la GRD y su deficiente implementación en los tres niveles de gobierno, en las últimas décadas han generado el inadecuado uso y ocupación del territorio, al existir centros poblados localizados en lugares inseguros debido al crecimiento urbano desordenado e informal, la autoconstrucción sin la asistencia técnica, la sobre intensidad de uso con deficiente mantenimiento, los que aunado a las condiciones de pobreza de la población expuesta a peligros de origen natural o a los inducidos por la acción humana, han generado zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, comprometiendo el desarrollo sostenible a nivel local y regional.

Esta situación se torna aún más compleja si se tiene en cuenta que el Perú está ubicado en el denominado “Círculo de Fuego del Pacífico”, por lo que está expuesto a sismos⁴, tsunamis y vulcanismo, así como a los impactos de los fenómenos El “Niño y la Niña”, cuyos desastres generan grandes daños y pérdidas al país. (Toro, Joaquín 2011)⁵.

⁴ TAVERA HUARACHE, Hernando; BUFORN PEIRÓ, Elisa. **Mecanismo focal de terremotos en Perú y sismo tectónico**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 1998.

⁵ TORO, Joaquín. **Gestión del riesgo de desastre**. [en línea]. Washington: World Bank, 2015. [citado 6 julio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/PN-Vol-II-SD-RiesgodeDesastre.pdf>

Para abordar esta insatisfactoria situación, tal como se mencionó en el numeral 1.1, se crea el SINAGERD, y la Política Nacional de GRD, con el propósito de evitar la generación de nuevos riesgos, reducir los existentes, prepararse para la respuesta, así como para enfrentar la rehabilitación y la reconstrucción. Sin embargo, al haber transcurrido cuatro años de progresiva implementación, surge la ineludible necesidad de realizar estudios o trabajos de investigación para conocer el valor público que está generando la aplicación de la GRD en favor de la población peruana.

En este marco y con el fin de contribuir a la generación y gestión del conocimiento relacionados con el buen gobierno y el manejo de las políticas públicas, consideramos como opción técnica y académicamente válida, oportuna y necesaria, desarrollar el tema de investigación: “Evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú” con el fin de identificar sus posibles limitaciones, vacíos o deficiencias tanto en la fase de formulación o implementación y valorar los primeros resultados o impactos en el desarrollo sostenible del país.

Para evaluar la Política Nacional de GRD , es necesario tener en cuenta además de las generalidades, el marco teórico y metodológico: a) La generación de la política, que incluye el análisis de las categorías, la gestación del problema y el surgimiento de la política; b) La formulación de la política, que considera el diagnóstico de la situación, la generación de alternativas, criterios de evaluación, la evaluación a priori de las alternativas y el diseño de la política; c) La implementación de la

política en lo referente a la naturaleza y capacidad de gestión de los tres niveles de gobierno, la operación y seguimiento de la política; d) La evaluación a posteriori de la política y e) Las conclusiones y recomendaciones. Ver gráfico 1.1.

1.3. Los objetivos generales y los objetivos específicos de la Investigación

1.3.1. Objetivo General

Determinar el valor público de la Política Nacional de GRD e identificar los efectos iniciales en el desarrollo sostenible del país.

1.3.2. Objetivos Específico

- Identificar las debilidades y fortalezas que presenta la Política Nacional de GRD en su formulación e implementación en los tres niveles de gobierno.
- Evaluar la eficiencia y eficacia del servicio público de la Gestión del Riesgo de Desastres y valorar su efecto o impacto en la reducción de la vulnerabilidad de la población y en sus medios de vida.

Gráfico 1.1: Esquema General para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

1.4. Las limitaciones de la Investigación

En términos generales, realizar trabajos de investigación y en particular desarrollar la “Evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú”, desde una perspectiva académica, implica además de diseñar una adecuada ruta metodológica, llevar a cabo su aplicación en sus diferentes procesos y procedimientos, para lo cual es pertinente medir el comportamiento de las variables relevantes y el desempeño de indicadores de la política mencionada, así como determinar los medios de verificación y los responsables de su formulación e implementación, a fin de lograr los objetivos de la investigación.

Sin embargo, una de las principales limitaciones que enfrenta el presente trabajo es la deficiente e insuficiente información disponible, especialmente a nivel de los gobiernos regionales y locales, caracterizada entre otros aspectos, por ser escasa, dispersa, muy agregada, no estandarizada, con series históricas y unidades de medida o escalas diferentes para un mismo aspecto o variable, área de estudio, etc., cuyo acceso no siempre es posible, lo cual no facilita su recopilación, sistematización, análisis e interpretación, así como su compatibilización y consolidación a nivel nacional. Esta situación tiende a agudizarse porque no existe un sistema de información de la GRD integrada, actualizada y automatizada a nivel nacional.

Asimismo existe poco interés de un sector de la clase política en abordar el análisis de la GRD, lo cual no facilita acelerar su institucionalización a partir del año 2011, porque a la fecha aún no han internalizado plenamente el nuevo enfoque prospectivo, correctivo y transversal de la GRD, los que aunado a las limitadas capacidades operativas de las entidades conformantes del SINAGERD y el lento proceso de descentralización por los insuficientes mecanismos de articulación y cooperación intergubernamental, constituyen también importantes limitaciones para la generación y difusión de la información, lo cual condiciona la identificación y recopilación de la información primaria o secundaria necesaria para evaluar adecuadamente la Política Nacional de GRD en los tres niveles de gobierno.

Entre otras limitaciones existentes son la falta de estudios relacionados con el análisis y evaluación del comportamiento o desempeño de la Política Nacional de GRD, tanto por las

universidades como por parte del sector público y privado, con excepción de algunos Organismos no gubernamentales (ONGs) nacionales y/o internacionales que han realizado trabajos específicos o estudios de caso focalizados a nivel local principalmente.

Por lo que, pesar de la importancia de la incorporación de la GRD en el desarrollo del país, a la fecha aún existen limitados documentos de referencia sobre la materia, lo cual constituye otro factor limitante para el desarrollo del presente trabajo.

Cabe destacar que en los últimos cuatro años se han realizado importantes esfuerzos orientados al diseño de normas técnicas legales para promover y fomentar la institucionalización de la GRD; sin embargo, aún no se ha verificado su validez y por ende no se conocen los resultados iniciales en la reducción en los niveles de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida, por lo que no existe información sobre la sistematización de experiencias exitosas que permitan su réplica a nivel local y regional. Esta situación limita la evaluación ex post de la GRD.

Finalmente, a pesar de las limitaciones mencionadas, la elaboración del presente trabajo constituye un reto que lo asumimos con responsabilidad y profesionalismo, cuyo resultado sentará las bases para impulsar el empoderamiento del SINAGERD y por la importancia de la GRD en el desarrollo del país, es posible que otros estudios similares contribuirán a su ampliación y mejoramiento de su contenido y alcance.

CAPÍTULO II

2. Marco teórico metodológico para el análisis de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

Se describe las relaciones conceptuales funcionales entre el estado y la sociedad civil, el sistema político su relación entre el estado, la política económica y la política pública, así como las pautas metodológicas para la evaluación en cuanto a la generación, formulación, implementación y seguimiento de la Política Nacional de GRD en el Perú

2.1. Niveles de análisis

Para abordar adecuadamente la evaluación de las políticas públicas, es necesario tener en cuenta el marco conceptual que permita describir y explicar el funcionamiento de las dimensiones político administrativo, físico espacial, socioeconómico, cultural y ambiental, a partir de los cuales se formulan e implementan las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía. Para tal efecto, además de las definiciones y terminologías básicas, es necesario conocer los, insumos, procesos y productos de los sistemas o subsistemas imperantes que sirven de entorno ineludible para que los gestores del Estado tengan los medios y la capacidad de generar valor público.

En este contexto, a continuación se describen las relaciones conceptuales y funcionales entre el Estado y la sociedad civil, el sistema político, así como entre el Estado, la política económica y política pública, los que facilitarán el análisis y el diseño metodológico, así como su aplicación para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú.

2.1.1. Relación Estado – Sociedad Civil

Uno de los aspectos relevantes es comprender la relación entre el estado y la sociedad civil, en ese sentido citaremos a algunos autores quienes señalan que el Estado es un fenómeno social que ha evolucionado desde su concepción primitiva (aproximadamente cinco mil años), pasando por el Estado Feudal hasta llegar al Estado – Nación, que actualmente intenta convertirse en el Estado Moderno ⁶ (Porrúa, 1999). Para (Weber, 1919), “El Estado es el conjunto e instituciones que poseen la autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad”⁷, (Moreno, 1954), infiere que el Estado es en lo esencial una colectividad humana, en donde se acredita la asociación permanente de individuos unidos por un vínculo político-jurídico⁸. (Cisneros, 2014) "Indica que el Estado tiene dos perspectivas complementarias, en el plano interno donde

⁶PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado**. México D.F.: Porrúa, 1999

⁷WEBER, Max. **El político y el científico**. [S. l.]: Prometeo libros, 2003.

⁸MORENO QUINTANA, Lucio. . **Preliminares del derecho internacional**. [en línea]. Buenos Aires: Perrot, 1954. [citado 10 Agosto 2015]. Microsoft HTML. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uOiS4Y1Y5twJ:www.corteidh.or.cr/tablas/2787.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk>

la razón de Estado se justifica y se vincula estrechamente con el fin de garantizar el orden público y la seguridad de la organización estatal; en el plano externo, donde la soberanía del Estado toma importancia en el ámbito Internacional, es imprescindible que la razón del Estado se traduzca, dice el autor en un elemento neutralizador, que equilibre y favorezca la convivencia pacífica entre las naciones”⁹

Para (Graglia, 2012), además “El Estado debe regir la vida pública de una sociedad, intentando dirigirla hacia la consecución del bien común que es un conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual”¹⁰. En esa misma línea (Maritain, 2012) afirma que “el estado es tan solo una parte del cuerpo político cuyo peculiar objeto es mantener la ley, promover la prosperidad común y el orden público y administra los asuntos políticos”¹¹.

En el contexto de nuestro país se define al Estado peruano como “uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”¹², la estructura del estado peruano comprende al Poder Ejecutivo, Legislativo,

⁹ CISNEROS, Isidro. **Norberto Bobbio La Razón de Estado a Gobierno Democrático, Guadalajara**. [en línea]. Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2014, p 21. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto_bobbio_de_la_razon_de_estado_al_gobierno_democratico.pdf.

¹⁰ GRAGLIA, José Emilio. **En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas**. [en línea]. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung., 2012. Microsoft HTML. Disponible en: <http://docplayer.es/137624-J-emilio-graglia-en-la-busqueda-del-bien-comun-manual-de-politicas-publicas.html>

¹¹ MARITAIN, Jacques. **El hombre y el estado**. Madrid: Ediciones Encuentro, 1983.

¹² LANDA ARROYO, César; VELAZCO LOZADA, Ana. **Constitución política del Perú 1993**. Lima: PUCP, 1994.

Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y los gobiernos regionales y locales, por otro lado en las aulas de la Escuela de Postgrado de Universidad de San Ignacio de Loyola describen al estado peruano como ente que posee multitud de capacidades que actúa a través de las entidades públicas y realiza diversas actividades de tipo administrativo, cuyos elementos son: Población, territorio, nación, gobierno, soberanía de tal manera indican que el Estado es “una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida de la Nación en un territorio determinado que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa”¹³. Ver gráfico 2.1.

Es importante también mencionar que mediante la ley N° 27658-Ley marco de Modernización de la gestión del estado, en enero 2002 se declara al estado peruano en proceso de modernización es así que la Política Nacional de Modernización de la Gestión pública¹⁴ de nuestro país, caracteriza al estado moderno como “aquel que está orientado al ciudadano, que es eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas)”¹⁵.

¹³ MUÑOZ SANTIBAÑEZ, Milton, **Conceptos esenciales sobre Políticas Públicas Regionales y Municipales**, Lima:: Maestría en Gestión Pública - Escuela de Postgrado USIL 2014

¹⁴ UNIVERSIDAD NACIONAL SAN AGUSTÍN. **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**. [en línea]. Arequipa: UNSA, 2015 [citado 6 junio 2015]. Disponible en: http://www.unsa.edu.pe/control_interno/docs/1_normaslegales/1_27658.pdf

¹⁵ CORONADO, Manuel; ZAPATA, Roberto Dañino. **Modernización del estado peruano: hacia un estado eficiente, democrático, transparente y descentralizado al servicio del ciudadano**. [S. l.] : Congreso de la República, 2003.

En el marco de lo expuesto, surge la necesidad de definir el término “sociedad civil” que ha sido utilizada ampliamente por pensadores tradicionales como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel y Marx. En la teoría política actual, sugestivamente, (Salazar y Pinto,1999) citando a Bobbio menciona que se entiende por sociedad civil a la esfera de relaciones entre individuos, entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales¹⁶.

Por otro lado (Cohen y Arato, 2001), definen a la sociedad civil como la esfera de interacción social distinta al Estado, compuesta por espacios íntimos, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública¹⁷. (Brito,2007), entiende a la “sociedad civil como un conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal ni buscar el poder político o la adhesión a un partido determinado”¹⁸.

¹⁶ SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. **Historia contemporánea de Chile II**. Santiago: Edición Lom. 1999.

¹⁷ COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México D.F. : Fondo de Cultura Económica, 2000. [citado 6 Agosto 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://insumisos.com/lecturasinsumisas/SOCIEDAD%20CIVIL%20Y%20TEORIA%20POLITICA.pdf>.

¹⁸ FORO DE APOYO MUTUO. **Memoria--sistematización y seguimiento del Encuentro de Investigadores de la Sociedad Civil en México: 21 y 22 de noviembre de 2001**, Casa de la Primera Imprenta de América, Ciudad de México : saberes en diálogo y reconocimiento de lo nuevo, temas y enfoques de la sociedad civil en México. México D.F. : Foro de Apoyo Mutuo, 2002.

Gráfico 2.1: Relación Estado – Sociedad Civil

Elaboración propia

Por otro lado (Aguilar,2006)¹⁹, postula que los elementos fundamentales de sociedad civil son : (a) Es autónoma e independiente del gobierno; (b) Sociedad civil y gobierno constituyen el Estado; (c) La construcción de lo público, que implica el bien común, es tarea del gobierno y de la sociedad civil organizada; (d) Implica individuos organizados, actuando juntos por una causa común; (e) Construye capital social, entendido como un bien público que los ciudadanos han adquirido al pertenecer y participar en las organizaciones ciudadanas; (f) Exige la participación libre y voluntaria de todos sus miembros; (g)

¹⁹ AGUILAR VALENZUELA, Rubén, **Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos**. Tesis para optar Grado de Doctor en Ciencias Sociales. [en línea] México D.F: Universidad Iberoamericana, 2006. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753_00.pdf

Tiene como una de sus tareas fundamentales servir de contrapeso a la acción del gobierno.

De la revisión realizada la relación Estado-Sociedad civil, es importante considerar los aspectos políticos de la acción del Estado sobre la sociedad mediante las Políticas Públicas; como lo menciona (Oszlak, 2000), “significa que la relación estado-sociedad se concreta a través de sucesivas "tomas de posición" (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad”²⁰, para encontrar ese equilibrio que permita integrar los intereses de ambos dentro de las reglas establecidas para responder a las demandas de una unidad con capacidad y generando políticas favorables para mantener el orden social, y, en todo este proceso se involucra la toma de decisiones que conlleva a los resultados entre oferta y demanda de políticas y servicios.

(Peredo, 2014) afirma que “en general en América Latina la relación entre el estado y la sociedad civil está en involución histórica porque cada vez hay menos tolerancia, menos credibilidad y menos amor a la democracia y en el Perú esa relación está basada en la desconfianza, lo que limita el desarrollo, un ejemplo claro de este hecho es la

²⁰ OSZLACK, Oscar. **Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas..** [en línea]. Buenos Aires: CEDES, 1980. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/OSZLAK_Oscar_Politicasyregimenespoliticos.pdf

situación de informalidad existente (75%) y la situación de pobreza en el país”²¹

En ese sentido es de vital importancia la interacción entre el estado y la sociedad civil orientada al interés común que genere el valor público reconocido por la población.

2.1.2. Sistema Político

Existen una serie de definiciones sobre sistema político, consideramos mencionar lo indicado por Molina (1998), como la interacción entre la población y el estado para el ejercicio de la política, en esa línea (Easton, 1968), precisa que un sistema político son “Las interrelaciones a través de las cuales los valores se ubican en forma autoritaria, para una sociedad y por las cuales los miembros son inducidos a aceptarlas como un enlace”²².

Para (Ferrada, 1982), “un sistema político es un conjunto coherente y específico de estructuras, con interacción entre gobernantes y gobernados”²³. En Lima, (Silva, 1986) sostiene que todo sistema político es la articulación entre los que mandan y los que obedecen²⁴.

²¹ PEREDO, ROJAS, Luis Fernando. **Curso: Proyecto final**. Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, 2014

²² EASTON, David. **Política Moderna**. México D.F: Ed. Letras, 1968

²³ FERRADA BADIA, Juan. **Estudios de Ciencias Políticas**. Madrid: Edición Tecnos, 1982, 81p

²⁴ SILVA SANTISTEBAN, Luis. **Fundamentos de Ciencia Política**. Lima: Universidad de Lima, 1986.

(Arnoletto, 2007), indica que los elementos básicos de la estructura teórica de Easton son simples, y sus relaciones son pocas y directas ya que hay un sistema (el Sistema Político) que opera en un entorno (el ambiente intra y extrasocietal); hay insumos (las demandas y los apoyos) y exumos (las decisiones y acciones de las autoridades); además de una realimentación que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, con un lazo que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social²⁵.

Entonces los elementos constitutivos de la sociedad y del sistema político se hallan a criterio de Easton, en la relación positiva, de comunicación permanente de lo contrario el sistema se ve amenazado, situaciones extremas como las guerras o catástrofes humanas pueden poner en riesgo esa relación de autoridad., “Si se producen ciertos hechos que impiden a los miembros de un sistema tomar decisiones políticas, o si una vez adoptadas son rechazadas en forma regular, no hay sistema político (democrático, totalitario o autoritario) que pueda funcionar. Se descompone en numerosas unidades menores”²⁶ agrega.

En ese sentido el sistema político de un Estado, considera la forma de gobierno del Estado, el grado de organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, los aspectos

²⁵ ARNOLETTO, Eduardo, **Curso de Teoría Política**. [en línea] Buenos Aires: Eumed, 2007. Microsoft HTML. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007b/300/

²⁶ EASTON, David. **Esquema para el análisis político**. Buenos Aires: Pretice Hall , 2008. 114p y 139p.

sociales, económicos, sus tradiciones, su cultura y las fuerzas políticas que permiten el funcionamiento de las instituciones. Ver gráfico 2.2.

Gráfico 2.2: Aspectos conformantes del Sistema Político

Elaboración propia

Un tema crucial del funcionamiento del sistema político es el de llegar a un consenso (Echeverría, 2007), plantea que el sistema político “produce poder” mediante decisiones políticas legítimas que respondan a las expectativas y demandas²⁷. Es importante rescatar lo afirmado por el PNUD que “Un sistema político eficiente, plural y sólido es un condicionante del desarrollo humano²⁸. Esto se logra si se tiene autoridades cuya meta sea cumplir con el desarrollo humano, con políticas públicas eficaces y

²⁷ ECHEVERRIA, Julio. **La democracia bloqueada: Teoría del Sistema Político**. Quito:FLACSO, 2007.

²⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), **8 criterios para fortalecer el sistema político**. [en línea]. Lima: PNUD, 2015 [citado noviembre 2015]. Microsoft HTML. Disponible en <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2015/04/01/8-criterios-para-fortalecer-el-sistema-politico.html>

eficientes que aseguren el respeto a sus derechos para desaparecer la exclusión y desigualdad en el acceso a servicios públicos y a oportunidades de desarrollo.

2.1.3. Estado – Política Económica – Política Pública

La concepción y perspectivas del proceso de desarrollo equilibrado y sostenido del país, dentro de un entorno democrático y bajo un Estado unitario y soberano, implica la ineludible necesidad de articular las tres dimensiones siguientes: Estado, Política Económica y Política Pública, cuya interdependencia y complementariedad permitirán la generación de bienes y servicios eficientes y de calidad para la población. Para comprender estos procesos, a continuación se describen el rol del Estado, la definición de la política económica y la política pública, así como se comentaran sus relaciones funcionales. Ver gráfico 2.3.

Gráfico 2.3: Estado – Política Económica – Política Pública

Elaboración propia

El Estado tiene capacidad para institucionalizar la autoridad, externalizar su poder mediante la ley, garantizar el desarrollo económico y social equitativo, llevar a cabo políticas sostenibles, “con capacidades para diseñar políticas públicas, implementarlas eficaz y eficientemente, y generar aprendizajes a lo largo de estos procesos²⁹ .

Por lo tanto un aspecto fundamental a tomar en cuenta es la descentralización, ya que está relacionada con la distribución del poder, mediante la transferencia de competencias, atribuciones, recursos financieros, información y decisiones del gobierno central a los gobiernos subnacionales, descongestiona el proceso del gobierno y da mayor consistencia al Estado y a la sociedad misma.

Como bien lo expresa el (BID, 1997) “La descentralización conlleva a definir el poder local, que es el conjunto de acciones y expresiones organizativas en el ámbito de la comunidad propia del municipio y que van encaminadas a la satisfacción de las necesidades e intereses de los pobladores”³⁰ y la (CEPAL, 2001)” La descentralización permite que los gobiernos locales y la ciudadanía tomen parte activa y directa en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismos. Así, la descentralización es un traspaso

²⁹CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Un estado más efectivo- Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas**. Bogotá. Dirección Corporativa de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo, 2015 p.20

³⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO **Informe de progreso económico y social (IPES): América Latina tras una década de reformas**. México D.F: BID, 1997.

tutelado de poder desde el gobierno central a autoridades no jerárquicamente subordinadas”³¹

Por otro lado la nueva visión del estado moderno de nuestro país se orienta al servicio del ciudadano, democrático (llegue a todos), promotor del Desarrollo, moderno y descentralizado, legítimo, eficiente y transparente, reconoce la diversidad y multiculturalidad.³²

Uno de los roles fundamentales del estado es el fomento del desarrollo económico y lo realiza mediante la política económica, orientando el proceso económico del país, teniendo en cuenta las fallas de mercado, problemas de equidad que obstaculizan el desarrollo del país, entre otros, orientando a una estrategia integral desarrollo y su vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad, creando las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional³³, la política económica se basa en la Política Fiscal y monetaria. Un indicador global que mide su desempeño es el producto bruto interno (PBI).

Una de las principales formas de acción del Estado sobre la Sociedad se define en las Políticas Públicas, estas son un

³¹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano**. México D.F: CEPAL, 2001.

³² PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021**. [en línea]. Lima: PCM, 2014. [citado noviembre 2014] .Adobe Acrobat. Disponible en : <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

³³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. **Política económica y social**. [en línea]. Lima: MEF, 2014. [citado marzo 2014].
Microsoft HTLM. Disponible en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694&lang=es

factor común de la política y de las decisiones del gobierno; por lo que las Políticas Públicas, en una de sus múltiples acepciones, “se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad” ”son concebidas como productos del sistema político; como partes constitutivas de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del estado “³⁴.

Por otro lado (Oszlak & Donnell, 2000) definen a las Políticas Publicas “como un conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad”³⁵ , el desarrollo de una Política Pública tiene, en consecuencia, para el Sociólogo Garrido dos características fundamentales: (a) Como es una política de Estado, presenta un componente legal- formal que la determina a nivel de formulación, implementación y evaluación; (b) Tiene efectos sociales (“lo público”), ya que la implementación y desarrollo de una Política Pública afecta la calidad de vida de las personas.³⁶

Las Políticas Públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado al servicio del

³⁴ ALCÁNTARA, Manuel. **Gobernabilidad, Crisis y Cambio**. México D.F. : Fondo de cultura económica, 1995. p.42-58

³⁵ OSZLAK, Oscar & O' DONNELL, Guillermo. **Políticas públicas y regímenes políticos**, Buenos Aires: CEDES, 1990. p101.

³⁶ GARRIDO VERGARA, Luis. **Estado, Sociedad y Políticas Públicas: Puerto Montt, Chile: Estudio sobre la implementación de la reforma a la salud Chilena en la comuna de Puerto Montt**. Tesis para optar al título profesional de Sociólogo. Santiago: Universidad de Chile- IAP, 2008.

ciudadano, a través de los objetivos establecidos en la planificación del desarrollo de los tres niveles de gobierno³⁷. De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada

La política económica al ser parte importante de la política pública y la gobernabilidad del país, su diseño e implementación contribuye al desarrollo sostenible.

2.1.4. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD

El SINAGERD, se creó en febrero del año 2011 y responde a la decisión del Estado Peruano de visibilizar la GRD como un tema de interés nacional y donde se define el marco legal y el enfoque de la GRD, estableciendo principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la GRD en el Perú. Ver gráfico 2.4.

³⁷ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Plan Bicentenario El Perú hacia el 2021 Aprobado por el Acuerdo Nacional**. 2a ed., Lima: CEPLAN, 2011.

Gráfico 2.4: Componentes y procesos de la GRD (Art. 12° y 13° Ley 29664)

Elaboración propia.

Con la finalidad de tomar conocimiento de su alcance es importante precisar los conceptos planteados en el mismo.

- **Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)**

Se define como “Un proceso social, cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible. La GRD está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de

proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado”.³⁸

“Los componentes y procesos de la Política Nacional de GRD son:

- ✓ **Gestión prospectiva:** Conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.
- ✓ **Gestión correctiva:** Conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- ✓ **Gestión reactiva:** Conjunto de acciones medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo”.
- ✓ **Estimación del riesgo:** Acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la GRD.
- ✓ **Prevención y reducción del riesgo:** Acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad y a reducir las vulnerabilidades y riesgos

³⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA. **Ley 29664, Título I Disposiciones Generales. Art.3° Definición de Gestión del Riesgo de Desastres.** [en línea]. Lima: MINJUS, 2011. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.

- ✓ **Preparación, respuesta y rehabilitación:** Acciones que se realizan con el fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables, permitiendo normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre”
- ✓ **Reconstrucción:** Acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física, económica y social de las comunidades afectadas.”³⁹.
- **Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres:**
“Es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”.⁴⁰
- **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021 :** Es un instrumento de gestión de carácter cualitativo y cuantitativo, de mediano y largo

³⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA. **Ley 29664, Título I Disposiciones Generales. Art.6° Definición de Gestión del Riesgo de Desastres**, [en línea]. Lima: MINJUS, 2011. [citado Agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

⁴⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA **Definición de Gestión del Riesgo de Desastres** Art.5° de la ley 29664, Art.21° del Reglamento de la Ley

plazo, que establece los objetivos estratégicos, específicos y las acciones estratégicas, de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de GRD y por su enfoque integral y sistémico comprende los 07 procesos de la GRD, constituye un marco orientador para la formulación e implementación de los planes específicos a cargo de los tres niveles de gobierno”.⁴¹

2.2. Aspectos Metodológicos

Las pautas metodológicas para el análisis y evaluación de las políticas públicas resaltan en integrar los conceptos teóricos con la finalidad de abordar y orientar su desarrollo en la generación, formulación, implementación y seguimiento de la política nacional de GRD en el Perú.

2.2.1. Políticas Públicas

A través de los años muchos analistas han definido conceptos sobre políticas públicas, orientadas por un lado a la toma de decisiones que puede alterar o no el espacio problemático, como lo señala (Meny & Thoenig, 1992), “Una Política pública es una decisión política, un

⁴¹ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES **Guía metodológica para elaborar plan de prevención y reducción del riesgo de desastres de Gobiernos regionales.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014. [citado Agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/es/digepro/documentos/074-2013/GUIA.pdf>

programa de acción, de métodos y medios apropiados, interacción de actores y de instituciones para llegar a los objetivos más o menos definidos”⁴². Para (Tamayo, 1997) “Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones de un gobierno para solucionar los problemas, según el contexto que determine los ciudadanos y el gobierno de turno, consideran prioritarios”⁴³.

Por otro lado (Vargas ,1999) coincide que “es el conjunto de sucesivas iniciativas y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”⁴⁴. (Roth, 2007), en su definición compromete no solo al gobierno sino también a los ciudadanos, las políticas públicas son una construcción social en donde el estado orienta el comportamiento de sus actores⁴⁵.

Autores colombianos como Salazar definen la política pública como un “conjunto de sucesivas respuestas del estado o de un gobierno específico frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”⁴⁶. En tanto (Muller, 2002), plantea que las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que muestran el conflicto en priorizar una determinada

⁴² MENY, Yves; CLAUDE THOENIG, Jean. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992

⁴³ TAMAYO SAENZ, Manuel. **El análisis de las políticas públicas**. Madrid: Alianza Madrid. 1997. 281-312p

⁴⁴ VARGAS VELASQUEZ, Alejo. **El estado y las políticas públicas**. Bogotá: Almudena Editores. 1999.

⁴⁵ ROTH, André. **Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación**. 6ta Ed. Bogotá: Aurora, 2007.

⁴⁶ SALAZAR VARGAS, Carlos. **Las políticas públicas**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 1995.

decisión⁴⁷. Coincidiendo, (Easton, 2008) señala que la política es la distribución autoritativa de valores de la sociedad⁴⁸, en esa misma línea (Thomas, 2008) “señala que una política pública es aquello que el Estado elige hacer o no hacer”⁴⁹ en ese mismo sentido (Howlett y Ramesh, 2003) definen que “las políticas públicas son consecuencia de decisiones de un gobierno que puede mantener o alterar el statu quo”⁵⁰ complementando.

Peters citado por (Pallares ,1988), expresa que” las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, operando directamente o indirectamente, y que van dirigidas a influenciar sobre la vida de los ciudadanos”⁵¹. (Jenkins, 1995) “hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública”⁵².

(Lahera, 2004), conceptualiza la política pública como un conjunto de acciones con un flujo de información, en relación a objetivos públicos, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones o contenidos”⁵³Por otro lado para el (BID, 2006) Políticas Publicas es un

⁴⁷MULLER, Pierre.. **Las políticas públicas**. 2a ed. Bogotá: Universidad externado de Colombia. 2002.

⁴⁸EASTON, Dianelt. **Esquema para el análisis político**. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 2008

⁴⁹THOMAS Dye. **Understanding Public Policy**. 12 Ed. New Jersey: Pearson Pretice Hall, 2008

⁵⁰HOWLETT, Michael, RAMESH, M.ark. **El estudio de Políticas Públicas: Ciclos Política y Política subsistemas**. 12a ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

⁵¹PALLARES, Francesc. “Las políticas Públicas: El sistema político en acción”. En: **Revista de estudios políticos nueva época**. (ES). (62), oct.-dic., 1988.

⁵²JENKINS, William. **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Ontario: Oxford University Press, 1995.

⁵³LAHERA PARADA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile, 2004. p16.

“intercambio complejo entre actores políticos a través del tiempo”⁵⁴ . En el informe de la política de las políticas públicas sugieren que como características fundamentales de una buena política son las siguientes:

- Estabilidad en el tiempo.
- Adaptabilidad ante las circunstancias.
- Coherencia y coordinación entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- Orientación hacia el interés público
- Eficiencia relacionada a la asignación de recursos escasos vs retornos sociales.

En las aulas de la (USIL, 2014)⁵⁵, indican que la característica de las políticas públicas son:

- Contenido, que como resultado del trabajo haya un producto concreto.
- Orientación Normativa, expresa preferencias de gobiernos de turno.
- Contienen elemento de coerción, utilizan el poder para imponerse a la colectividad.
- Componente Social, toda acción está dirigido a la relevancia social directa o indirectamente.
- Territorialidad, se maneja el problema en espacio geográfico.

⁵⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **La política de las políticas públicas. Progreso económico y social para América Latina**. Washington: BID, 2006.

⁵⁵ MUÑOZ SANTIVÁÑEZ, Milton. **Curso: Conceptos esenciales sobre políticas públicas regionales y municipales**. Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, 2014.

- Disponen de recursos, utilización de recursos: económicos, técnicos, legales y cognitivos.

Finalmente (Birkland, 2005) argumenta que es importante identificar la naturaleza u origen que constituyen la noción de política pública y las describe como: a) La política pública es en nombre de lo público; b) el gobierno es la que genera; c) los actores públicos y privados la implementan; d) el gobierno decide hacer o; no hacer. Agrega además que una política es pública porque afecta a una mayoría, de personas e intereses. Esto ocasiona, que toda decisión de política pública sea controversial, frustrante para aquellos cuyos intereses son afectados por ésta, pero, al mismo tiempo, la hace muy importante”.⁵⁶

Estas definiciones enfatizan diversos aspectos presentes en las políticas públicas. Así, resumiendo, diríamos que los elementos centrales que definen a la política pública según (Olavarría, 2007) son: (a) El actor privilegiado es el Estado;(b) involucran una decisión fundamental de hacer o no hacer algo; (c) tienen una finalidad pública: los beneficiados son los gobernados;(d) se activan con el poder público a través de decisiones; (e) interrelaciona un conjunto de decisiones; (f) afectan a los intereses de los ciudadanos; (g) requieren operatividad , definiciones

⁵⁶ BIRKLAND, Thomas. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*. New York: M.E. Sharpe, 2011.

institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas⁵⁷.

De todas estas definiciones se revela la interrelación del estado con la sociedad civil en la solución de un problema. El objetivo fundamental de las políticas públicas está orientado a la toma de decisiones de los actores involucrados con el fin de beneficiar a la ciudadanía en general de manera sostenible, por otro lado este breve recorrido acerca del desarrollo del análisis de políticas públicas nos identifica las aproximaciones conceptuales que se han ido perfilando y que se muestran a continuación. Ver gráfico 2.5.

Gráfico 2.5: Políticas públicas y la generación del bien común como valor

Elaboración propia

⁵⁷ OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. **Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas**. Documentos de Trabajo N° 11. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Instituto de Asuntos Públicos (INAP). Santiago: Universidad de Chile, 2007

En ellas rescataremos que “Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Si no lo hacen, los planes (programas y proyectos) y las actividades estatales (del gobierno y la administración pública) no merecen llamarse políticas públicas”⁵⁸ (Graglia, 2012).

“El bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. La construcción del bien común se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad”⁵⁹ (CEA, 2005: N° 7). De esa manera, diseñar y gestionar políticas con el fin del bien común supone la formulación e implementación de planes estatales que busquen el desarrollo humano sostenible.

La tipología de las políticas públicas podemos clasificarlas de la siguiente manera de acuerdo al marco normativo nacional:

Por su horizonte temporal: Políticas de Estado⁶⁰ y Políticas de Gobierno; por el nivel de gobierno: Políticas nacionales,

⁵⁸GRAGLIA, Emilio. **En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

⁵⁹ CONFERENCIA EPISCOPAL DE ARGENTINA. **Una luz para reconstruir la Nación**. Buenos Aires: Carta pastoral N° 7 del Episcopado Argentino sobre la Doctrina Social de la Iglesia, 2005

⁶⁰ ACUERDO NACIONAL. **Acuerdo Nacional**. Lima: Acuerdo Nacional. 2014 [en línea] Microsoft HTML. Disponible en : <http://www.acuerdonacional.pe>

regionales y locales; por el nivel de coordinación: Políticas Sectoriales, Multisectoriales y Transectoriales.⁶¹

Finalmente toda política pública establece los marcos y se cristaliza en acciones e instrumentos basados en objetivos considerados necesarios para atender un problema como un elemento articulador entre el estado y los ciudadanos, donde se considere los recursos, valores y cumplimiento en un escenario de conflicto de intereses con la interacción de múltiples actores y con una visión a largo plazo.

2.2.2. Fases del Proceso para la formulación de las Políticas Públicas

En el siguiente rubro se describe en forma resumida los ciclos y las fases del proceso para la elaboración de las políticas públicas planteadas por diversos autores especializados en la materia, no existe un método paso a paso de manera ordenada racional y lineal, es un proceso complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos ya que no está condicionada solo por variables del entorno, sino también por las reglas de juego y los intereses de los actores en el proceso.

La noción de “ciclo” permite identificar un conjunto de etapas en el proceso de formulación de una política

⁶¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Constitución Política del Perú**. Congreso de la República. LOPE, artículos 1°, 2°, 4°, 16°, 18°, 45°, 30°, 118 y 130, LOGR, artículos 2°, 4°, 45.

pública. Cada una de las etapas retroalimenta a las otras, como lo plantea (Díaz, 1999) que aborda el modelo del ciclo, indicando que permite orientar y ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política⁶².

Otros autores como (Lahera, 2004) ilustra el ciclo analítico de las políticas públicas desde la agenda considerando: “Diseño de Políticas Públicas, Gestión, evaluación, agenda y programa”⁶³, (Jones, 1970), distingue 5 fases en la vida o desarrollo de una política pública, como: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación⁶⁴.

A su vez (Graglia, 2012) clasifica en cuatro fases primarias: Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión. A esta clasificación también se la llama el modelo de las cuatro “D”⁶⁵. En cambio (Parsons, 2007) las describe en 7 etapas, según detalle: surgimiento del problema, definición del problema, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación⁶⁶.

⁶² DIAZ, Cristina. **El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción**. Buenos Aires: Políticas Públicas y Desarrollo Local; IDR, CEI-UNR, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 1999.

⁶³ LAHERA PARADA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica. 2004.

⁶⁴ JONES, Charles. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Duxbury Press.. 1970.

⁶⁵ GRAGLIA, Emilio. **En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. 2012.

⁶⁶ PARSONS, Wayne. **Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y Práctica del Análisis de Políticas Públicas**. México D.F: Flacso, 2007.

Es importante precisar que la propuesta planteada por la (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009)⁶⁷ que consta de 6 fases: 1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública 2. Formulación de un problema objeto de política pública 3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas 4. Explicitación de la política pública 5. Implementación y ejecución de la política pública 6. Seguimiento y evaluación de la política pública, es la que tomaremos como referencia para la elaboración de ruta metodológica para la evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú. Ver gráfico 2.6.

Gráfico 2.6: El ciclo de la política pública

Elaboración propia.

Razón por el cual se realiza un pequeño resumen sobre los alcances de cada fase:

⁶⁷ SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. **Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales**. [en línea]. Santiago de Chile: SUBDERE, 2009. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf

1. La Incorporación de problemáticas (Temas) en la Agenda Pública

La agenda es el proceso mediante el cual distintas problemáticas sociales se visibilizan en el espacio público, promovida desde el Gobierno Nacional o Regional o a través de la presión o demandas de distintos actores sociales, políticos, económicos, la opinión pública, etc. Para (Roth, 2007) Agenda “es una descripción o construcción de conjunto de luchas entre los actores sociales y políticos con el fin de imponer la lectura de un problema, siendo esta la más ventajosa para sus intereses”.⁶⁸

Es importante la identificación de las situaciones problemáticas a detalle descartando situaciones en función al ámbito de aplicación política, a la capacidad resolutive y al ámbito de competencias del gobierno, para luego incorporar las problemáticas en la agenda pública previa selección y priorización⁶⁹.

2. Formulación de un Problema Objeto de Política Pública

Se refiere a la identificación y delimitación del o los problemas que serán objeto de una política pública al interior de una problemática seleccionada. De su adecuada identificación, delimitación, enunciado, definición

⁶⁸ROTH, André. **Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación**. 6a ed. Bogotá: Ediciones Aurora. 2007

⁶⁹ GRAGLIA, Emilio. **Diseño y gestión de políticas públicas**. Córdoba: EDUCC, 2005 60:64p

conceptual, operacional y línea de base del problema, dependen las etapas posteriores del ciclo.

Es una etapa a la que no se dedica la suficiente atención y tiempo. Una minuciosa formulación del problema conlleva a una mayor eficiencia al proceso y mejora la calidad del diseño de la política pública .Ver gráfico 2.7

Gráfico 2.7: Identificación y delimitación del problema

Elaboración propia

El enunciado del problema debe ser preciso y acotado, con lo cual se facilita que el resto de las etapas sean mucho más claras y coherentes entre sí.

3. Determinación de la Solución al Problema

Se requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución; la evaluación y jerarquización de las alternativas, y la selección de la alternativa a implementar.

En el proceso de formulación de alternativas de solución se considerará inicialmente la información recogida en el diagnóstico. Es importante la consulta a los actores involucrados sobre la solución al problema, otorga mayor legitimidad al proceso, El proceso de jerarquización de las alternativas facilitará la decisión de cuáles elegir, de modo de centrarnos en las más relevantes para su abordaje desde la política pública a diseñar.

Los criterios que se proponen para su jerarquización son los de gravedad y urgencia. Para la selección de la alternativa de solución al problema; es imperante evaluar y jerarquizar las distintas alternativas de solución planteadas a partir de tres criterios, como: capacidad de implementación, efectividad y viabilidad.

4. Explicitación de la política pública

Es necesario que luego de determinar la alternativa de solución frente al problema identificado es importante explicitar la decisión tomada mediante un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar,

posteriormente se debe elaborar una matriz de operacionalización de la política pública.

Conjuntamente con la explicitación de la política pública es recomendable también indicar el marco jurídico, administrativo y financiero que la soporta. Sin embargo, existen situaciones en donde las políticas públicas no alcanzan este grado de formalidad, otro aspecto a tomar en cuenta en esta fase es la ratificación de la política por el gobierno de turno para la sostenibilidad de la misma.

5. Implementación y Ejecución de la Política Pública

Esta fase se caracteriza por el diseño de un conjunto de programas y proyectos para lo cual es importante identificar la cartera de proyectos, verificar la coherencia interna y externa de la acción pública en el territorio correlacionando con el impacto esperado en un tiempo programado la misma que debe ser validada por las autoridades involucradas promoviendo alianzas estratégicas para facilitar su ejecución tomando en consideración la capacidad resolutive del gobierno de llevar a cabo tal política que permita alcanzar los objetivos planteados para lo cual deberá poner en marcha las políticas públicas construyendo redes entre el estado y la sociedad civil para garantizar su viabilidad.

Uno de los aspectos a considerar en la etapa de ejecución, son los niveles de coordinación entre los actores

involucrados en el territorio a fin de no duplicar esfuerzos y el mal uso los recursos públicos, precisamente el proceso de descentralización busca, mejorar la coordinación, colaboración para una mejor coherencia entre las diferentes intervenciones públicas a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado en general.

6. Seguimiento y Evaluación de la Política Pública

El seguimiento y la evaluación permiten detectar las deficiencias desde el diseño hasta la implementación ya sea para su inmediata o posterior mejora de la política pública, por lo que es importante disponer de un procedimiento de seguimiento y supervisión para ver el nivel de ejecución de la política pública a partir de programas, proyectos o actividades programadas en relación al cumplimiento de sus objetivos.

A fin de incorporar mejoras continuas para asegurar el logro esperado de las metas y los objetivos previstos particularmente en la eficacia, eficiencia y su focalización. De allí la importancia de su programación con anterioridad a la ejecución de la política pública a fin de disminuir las dificultades prácticas y maximizar su utilidad.

Por otro lado la evaluación permite ver hasta qué punto una determinada política pública ha podido alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto por lo tanto es una

herramienta para el feedback, aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. La evaluación ex-post de la política pública, se centra en los resultados logrados así como en el impacto alcanzado. La evaluación de resultados es más sencilla metodológicamente que la de impacto por el grado razonable de precisión. Sin embargo la evaluación del impacto es lo que permite decidir sobre su permanencia, modificación, mejora o desestimación.

2.2.3. El proceso de la Gestión Estratégica en el Sector Público planteado por Mark Moore

Uno de los enfoques de gerencia pública más novedosos es el sugerido por Mark Moore, miembro del Claustro de profesores de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard quien sostiene en su libro “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”, que el directivo es “un creador de valor público”, es decir, tiene la capacidad de atender mediante políticas públicas y gestión pública las demandas ciudadanas definidas como problemas de interés público a través de intervenciones públicas y ofrecer un servicio eficaz, eficiente, equitativo y transparente para mejorar sus condiciones de vida e incidir en el desarrollo local, regional o nacional.

El directivo público “En lugar de ver las nuevas demandas como un problema... las considera como una oportunidad

para servir al ciudadano con calidad.”⁷⁰ (Moore, 1998). El valor público es un concepto subjetivo, ligado a los deseos y las percepciones de los ciudadanos y conduce al fortalecimiento de la gobernabilidad, ya que lo hace participe del proceso de la actividad pública. Ahora es “corresponsable, complementario y cooperativo con la administración pública”. (Moore, 1995).

Para facilitar las acciones a través de la gestión estratégica en el sector público, plantea el triángulo estratégico, a fin de que el Estado integre la dimensión sustantiva, política y operativa para generar valor público para la sociedad, mediante la implementación de políticas públicas. A continuación se describirá en qué consiste cada una de estas dimensiones.

Propuesta de Triángulo Estratégico

La propuesta planteada por Moore conocido como “triángulo estratégico”, no desmerece lo anteriormente descrito sobre el proceso de formulación de políticas públicas, lo ordena de manera distinta al proponer “un modelo alternativo de estrategia” para la administración pública, con la finalidad de crear valor público”.

Sostiene que una política pública es sostenible en el tiempo si tiene un equilibrio en tres dimensiones

⁷⁰ MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. 1998.

interdependientes: Dimensión sustantiva, política y dimensión operativa o administrativa, que concentra la atención en tres temas principales: el valor público a ser creado, las fuentes de legitimación y soporte, y la capacidad operativa para implementar y entregar el valor público. Ver gráfico 2.8

- **Dimensión sustantiva**

Se caracteriza porque la política pública debe ser valiosa en términos sustantivos, capaz de generar o crear valor público (Moore, 1998). El Gobierno crea valores públicos para la sociedad con sus políticas y servicios públicos si responde a las expectativas y deseos de los ciudadanos. Los bienes y servicios del gobierno no producen valor público si no toman en cuenta la valoración que hacen los ciudadanos tanto de los fines como de los resultados alcanzados. Así, (Moore, 1995) señala que cualquier objetivo, por más abstractos o intangibles que parezca, debe ser establecido de manera explícita y defendido como objetivos sociales valiosos.

En ese sentido para la definición sustantiva de las políticas públicas los directivos públicos deberán utilizar técnicas analíticas y de evaluación para la definición de los objetivos públicos y su creación de valor público.

Desde este punto de vista, en primera instancia para la gestión estratégica, los actores o directivos públicos deben

de definir sustantivamente sus acciones públicas: como los objetivos por lograr, como las actividades necesarias para alcanzar dicho objetivo. Este proceso, denominado por Moore como descripción de la intervención pública, tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía para la autorización, en un entorno de legitimidad.

El principal valor entregado por el sector del gobierno es el cumplimiento de la misión políticamente otorgada o encomendada a la organización como resultado de los mandatos electorales, y de los mandatos legislativos y constitucionales definidos por los representantes de la ciudadanía⁷¹ (Moore, 2006; Saavedra, 2006).

Los directivos públicos requieren participar de la definición sustantiva y justificación de sus objetivos actividades de las políticas públicas que realmente respondan a una necesidad específica de la sociedad, con un verdadero nivel de satisfacción para la población objetivo.

- **Dimensión política**

El segundo componente es la referida a la gestión política realizada para lograr legitimidad y respaldo político a los propósitos públicos. Los directivos públicos no solo deben definir propósitos valiosos para la colectividad sino

⁷¹ MOORE, Mark. **Administración para generar valor: estrategia organizacional en organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales**. Washington: INDES, Universidad de Harvard. 2006./ SAAVEDRA, José. **Valor público y responsabilidad Social Organizacional: Un marco conceptual para los proyectos del FOMIN**. Washington: INDES. 2006

producirlos. Deben asegurar su continuidad y para ello deben lograr el respaldo del entorno político institucional y de las fuerzas políticas y sociales; deben conocer y manejar las resistencias y generar los consensos para las políticas y programas públicos dado que su atención a determinados problemas públicos se desprenden de los objetivos gubernamentales, vinculados al compromiso de los representantes políticos.

Es por ello que, como primer paso para la gestión estratégica, Moore, “establece una tipología de actores que habitan el entorno autorizador y coproductor de la política pública y los programas públicos que incluye los siguientes: los superiores políticos, las Comisiones parlamentarias, las agencias supervisoras, los medios de comunicación, los grupos de interés, los tribunales, la opinión pública, y los ciudadanos, entre otros” (Moore, 1998).

Si bien el directivo puede haber desarrollado el proceso de definición sustantiva de las intervenciones públicas (valor público y proceso para su creación), así como la identificación de las necesidades operativas y el análisis de sus capacidades organizacionales, todo ello podría no concretarse en intervenciones públicas si es que no supera el balance político.

Como se ha mencionado, son los mecanismos de decisión social los que identifican los intereses públicos. La

atención de dichos intereses es, en esencia, lo que crea valor público. Por ello, esta dimensión política es la que condiciona, principalmente, la definición de las intervenciones públicas dado que son los representantes políticos los responsables de desarrollar y supervisar el desarrollo de los mandatos sociales, éstos son los actores que otorgan autoridad pública y recursos organizacionales para las intervenciones que constituirán el cumplimiento de dichos mandatos.

Los funcionarios públicos deben ser conscientes que el entorno autorizador se caracteriza por tener una dinámica cambiante: “los mandatos para la acción dependen de los flujos y reflujos de la controversia y del reequilibrio de las fuerzas políticas” (Moore, 1998). El entorno siempre encierra conflictos latentes, los mandatos cambian:

“las coaliciones políticas que previamente sostuvieron una política o una estrategia organizativa a menudo se debilitan con los flujos y reflujos políticos, y con los intereses cambiantes de los actores políticos. Grupos cuyos intereses eran inicialmente ignorados pueden adquirir fuerza. Pueden emerger nuevos grupos interesados en las operaciones del gobierno. Ambos pueden alterar el equilibrio político en el entorno autorizador y con el mandato para la acción directiva” (Moore, 1998).

Una de las principales dificultades del proceso de obtener autorización para las intervenciones públicas, por parte de

los directivos, es que ésta recae sobre diversos actores. En ese sentido para ver la viabilidad política efectiva necesariamente se realizar el análisis de los siguientes aspectos. (Peredo, 2014)

- Elaboración de diagnóstico político: identificación de actores políticos, recopilación de información, investigación de intereses y objetivos de ellos y verificación de antecedentes,
- Elaboración del mapa político: Construir una matriz diferenciando actores: a favor, tendencia positiva, neutrales, tendencia negativa y en contra,
- Balance político: Identificar el peso político de los actores y elaborar estrategias y ratificar acuerdos⁷².

La legitimidad del proceso de decisión puede verse influida por el grado en el que dispone o no de ciertas cualidades que el público asocia con un “buen” o “adecuado” proceso (Moore, 1998). Entre esas cualidades se encuentra: a) la legitimidad formal de la decisión, entre más legítima sea una decisión más complicada es ignorarla; b) la eficacia demostrada, si el proceso de decisión es eficaz cuenta con mayor opción de ser aceptado; c) el poder de los participantes, cuanto mayor es el rango de las personas implicadas en la decisión el proceso cuenta con la posibilidad de ser sostenido y apoyado.

⁷² PEREDO, ROJAS, Luis Fernando. **Curso: Proyecto final**. Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, 2014

En consecuencia, dado que no se tiene control pero sí se necesita de la participación de estos otros actores, la función política, como parte de la gestión estratégica que desempeñan los directivos públicos, consiste en una labor de persuasión.

- **Dimensión Operativa**

Esta dimensión, permite concretar y hacer efectiva la política pública con medios como las capacidades legales, financieras, materiales y humanas de los organismos públicos, para la obtención de resultados buscados con la aplicación de una política generadora de valor público.

Por ello, como parte de la gestión operativa, primero se deberá realizar un análisis interno de la organización, orientado a identificar sus capacidades operativas y, posteriormente, generar las capacidades requeridas por la intervención. Para este segundo aspecto, el directivo público podrá, por ejemplo, identificar nuevas oportunidades de mejora en sus procesos operativos, realizar innovaciones en los procedimientos y sistemas administrativos, identificar nuevas fuentes de recursos financieros, reorganizar sus recursos humanos, financieros y su estructura organizacional, entre otras acciones. Implica pues asegurarnos que tenemos los suficientes recursos humanos, financieros y logísticos para asegurar la sostenibilidad de la política pública.

Es así que la manera de obtener los recursos (de autoridad y organizacionales) requeridos para implementar y sostener las intervenciones públicas por parte de los directivos consiste en crear un clima general de urgencia.

Es decir, crear un contexto en el cual los actores involucrados, internos y externos a su organización, entre los que se encuentran los actores de quienes requiere cooperación para la gestión operativa, además de la ciudadanía en general y sus representantes políticos quienes legitiman la intervención, decidan tomar acciones que hagan efectiva sus intervenciones.

Una vez que se han obtenido la autorización y por ende se han efectuado las intervenciones en atención a la necesidades insatisfechas la manera más lógica y coherente de mantener el respaldo para su continuidad son los procesos de rendición de cuentas; es decir, la entrega de informes periódicos de los avances y logros de las actividades desarrolladas hacia los supervisores políticos del directivo público.

En términos generales, el planteamiento propositivo de Moore para el sector público, explica pues la necesidad de equilibrar tres dimensiones interdependientes para generar valor público (Moore, 1998).

Gráfico 2.8: Triángulo estratégico de Mark Moore

Elaboración propia

2.2.4. El enfoque Sistémico de la Política Pública planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El concepto de competitividad sistémica surge como un desafío ante los niveles de complejidad alcanzados por la propia sociedad en estos tiempos modernos y de avance tecnológico a nivel mundial.

En este sentido el enfoque de competitividad sistémica es el resultado de la interacción de cuatro niveles analíticos diferentes (meta, macro, meso y micro) en el territorio y no solamente de la elaboración de muchas políticas públicas, dada la interacción dinámica existente entre los diferentes niveles, el funcionamiento operativo de cualquiera de los mismos afecta y condiciona a los restantes, de manera

directa. De ahí que sea imposible, un planteamiento correcto de la competitividad o del crecimiento competitivo sin analizar la interacción dinámica entre estos niveles. Ver Gráfico 2.9.

A continuación se describe cada uno de los niveles mencionados:

- **El nivel Micro**

Se refiere a los requerimientos tecnológicos e institucionales. Constituido por la capacidad empresarial para desarrollar procesos de mejora continua y asociaciones y redes de empresas⁷³ (CEPAL, 2001).

Está basada en interacciones estratégicas como un mecanismo clave en el proceso de innovación, especialmente cuando se constituyen ventajas competitivas dinámicas. Este nivel contiene, Capacidad de gestión, Estrategias empresariales, Gestión de la innovación, Mejores prácticas en el ciclo completo de producción, Integración en redes de cooperación tecnológicas, Logística empresarial, Interacción de proveedores y productores.

- **El nivel Meso**

Está relacionado con la eficiencia del entorno, la infraestructura física e institucional. Otorga apoyo a los

⁷³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas.** México D.F. LC , 2001

esfuerzos de las empresas. Formado por las políticas específicas para la creación de ventajas competitivas, por el entorno y por las instituciones (CEPAL, 2001). Este nivel contiene, Política de infraestructura física, Política educacional, Política tecnológica, Política de infraestructura industrial, Política ambiental, Política regional, Política selectiva de importación, Política impulsora de exportación.

- **El Nivel Macro**

El nivel macro se refiere a la estabilización económica, capacidad financiera y al marco regulador. Si el Gobierno tiene serias limitaciones presupuestarias, entonces su habilidad para llevar a cabo iniciativas de desarrollo sensatas es muy limitada.

En este caso, de nada sirve sugerir iniciativas de desarrollo atractivas, Por otro lado, si el marco regulador no es favorable (tanto en términos de las regulaciones formuladas, así como de la forma local de la implementación de las regulaciones, la cual proviene de niveles de Gobierno superiores) los esfuerzo de desarrollo local del Gobierno no serán verosímiles. Antes de iniciar cualquier tipo de política, el Gobierno debe de poner su propia casa en orden, es decir debe eliminar todos los obstáculos innecesarios que haya puesto en el camino.

- **El nivel Meta**

Este nivel se refiere a la estructura de la organización jurídica, política y económica, la capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración. Se inserta de forma complementaria en cada uno de los otros niveles. Incluye las condiciones institucionales básicas y el consenso básico de desarrollo e integración competitiva. (CEPAL, 2001). Este nivel contiene: Factores socioculturales, Escala de valores, Patrones básicos de organización, Política, jurídica y económica, Capacidad estratégica y política.

En el caso de los países subdesarrollados, el problema radica mayoritariamente en el nivel meta, dada la dificultad real de alcanzar consensos en sociedades de estructura piramidal, donde la disparidad de intereses y perfiles sociales existente, hace muy difícil lograr acuerdos básicos. De ahí los típicos bloqueos en el nivel Meta, inherentes a la noción de subdesarrollo estructural.

Tanto la estabilización del contexto MACRO, como la creación de consenso y las políticas MESO plantean fuertes presiones y exigencias a la capacidad organizativa de una sociedad. La madeja de problemas y de dificultades que constituyen en su conjunto el fenotipo del subdesarrollo significa un obstáculo enorme para la organización de un proceso de desarrollo sostenido, ello no

supone que no existan márgenes reales de actuación para la acumulación de capitales en los distintos niveles.

Por otro lado la perspectiva de largo plazo implica reducir la degradación ecológica y ambiental y la intensidad en el uso de los recursos, para alcanzar un nivel que sea al menos equivalente a la capacidad de absorción de los ecosistemas del país (CEPAL, 2001).

La posibilidad de generar servicios por parte del Estado que tengan como resultado una mejor calidad de vida en los ciudadanos va a estar en función de cómo el propio Estado esté organizado en su interior, de manera que exista claridad sobre los fines y objetivos de las políticas públicas y la gestión pública, y las organizaciones estatales involucradas y los sistemas interactúen de manera que la división de las tareas esté adecuadamente coordinada, y alineada a los resultados esperados por el ciudadano y dada la interacción dinámica existente entre los diferentes niveles, el funcionamiento operativo de cualquiera de los mismos afecta y condiciona a los restantes, de manera directa.

Gráfico 2.9: Enfoque sistémico de una Política Pública – CEPAL

Elaboración propia

2.2.5. Pauta Metodológica para evaluar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

Para abordar y orientar la elaboración del presente trabajo de investigación, teniendo en cuenta el marco teórico, el ciclo para la elaboración de las políticas públicas antes descritas, se plantea la Ruta Metodológica para la Evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú, que contiene siete (7) pasos: Ver Gráfico 2.10.

- Marco orientador para evaluar la Política Nacional de GRD
- Revisión de la base legal y el marco teórico
- Revisión de la documentación / Información disponible GRD
- Identificación de indicadores/preguntas para la evaluación
- Captación, verificación y análisis de la información

- Identificación de brechas por subsanar en la formulación e implementación
- Conclusiones y recomendaciones

Gráfico 2.10: Ruta metodológica para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

Paso 1. Marco orientador para evaluar la Política Nacional de GRD.

En este rubro se describen las pautas generales relacionadas con los elementos centrales que servirán de base para orientar la evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú. Al respecto, se explicitan los elementos claves del triángulo estratégico de Mark Moore que se sustenta en tres (3) dimensiones: sustantiva, política y operativa o administrativa, las que se complementan

técnica y funcionalmente con los cuatro (4) niveles del enfoque sistémico de las políticas públicas planteados por la CEPAL, estos son los niveles micro, meso, macro y meta, respectivamente.

En este contexto y para precisar el desarrollo de la evaluación de la Política Nacional de GRD, también se identifican los siguientes criterios para la evaluación: Estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y la eficiencia de la política (Efecto/Impacto).

Del análisis de las dimensiones sustantiva, política y operativa, articulada a los niveles micro, meso, macro y meta, teniendo en cuenta los criterios antes señalados, posibilitará determinar la evaluación de los efectos o impactos de la GRD, al identificar las brechas en la eficiencia y calidad de los bienes y servicios brindados a la población a través del seguimiento y evaluación de la formulación e implementación de la Política materia de evaluación. A la luz del análisis realizado, se procede a plantear las respectivas conclusiones y recomendaciones. Ver Gráfico 2.11

Gráfico 2.11: Marco orientador para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia.

Paso 2. Revisión de la base legal y el marco teórico

• Base Legal

Para encuadrar legalmente la evaluación de la política Nacional de GRD es necesario revisar las principales normas legales relacionadas con la GRD y otras normas afines, tales como:

- ✓ Constitución Política del Perú, Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV Sobre Descentralización (Ley N° 27680).
- ✓ Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- ✓ Política de Estado N°32 del Acuerdo Nacional – GRD.

- ✓ Política de Estado N°34 del Acuerdo Nacional-Ordenamiento y Gestión Territorial.
- ✓ Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- ✓ Ley N°29209, Ley que modificó la Ley orgánica del poder ejecutivo –LOPE.
- ✓ Ley N°27779, Ley orgánica que modifica la organización y funciones de los Ministerios.
- ✓ Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- ✓ Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- ✓ Ley N°28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- ✓ Ley N°272934, Ley del Sistema Nacional de la Inversión Pública y sus modificatorias.
- ✓ Ley N°280565, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- ✓ Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- ✓ Ley N°29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su Reglamento aprobado por D. S. N° 048-2011-PCM.
- ✓ Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (D.L. N°1088 - creación del CEPLAN.
- ✓ Ley general del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 2841).
- ✓ D.S. N° 054-2011-PCM, que aprueba el Plan Bicentenario 2012-2021.
- ✓ D.S. N° 111-2012-PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

- ✓ D.S. N° 046-2012-PCM, que aprueba los “Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno”.
- ✓ R.M. N°334-2012-PCM, Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres.
- ✓ R.M. N°276-2012-PCM, Lineamientos para la constitución y funcionamiento de los grupos de trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres en los tres niveles de Gobierno.
- ✓ R.M. N°222-2013-PCM, que aprueba los Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres.
- ✓ R.M. N°220-2013-PCM, que aprueba los Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres.
- ✓ D.S. N°104-2012-PCM, que aprueba el ROF del CENEPRED.
- ✓ D.S. N°115-2013-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N°29896 - Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- ✓ D.S. N°043-2013-PCM, que aprueba el ROF del INDECI.
- ✓ D.S. N°055-2013-PCM, que modifica el ROF PCM y crea la secretaria de GRD.
- ✓ R.J. N°058-2013-CENEPRED/J, que aprueba el manual y la directiva para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales.

- ✓ R.J. N°072, 073,074-075,0762013-CENEPRED/J, que aprueba la guía metodológica y la directiva para la formulación de planes de prevención y reducción del riesgo de desastres de las Municipalidades Distritales, Provinciales, Gobierno Regional, Sectores Económicos y sociales respectivamente.
- ✓ R.J. N°086-2014-CENEPRED/J, que aprueba el manual para la Ejecución de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y sus Formatos Correspondientes.
- ✓ R.M. N°180-2013-PCM, Lineamientos para la Organización, constitución y funcionamiento de las Plataformas de Defensa Civil.
- ✓ R.M. N°292-2013-PCM, para Asistencia Humanitaria Internacional ante Desastres de Gran Magnitud.
- ✓ R.M. N°306-2013-PCM, Lineamientos para la Articulación, Coordinación, Supervisión y fiscalización de la PCM como ente rector del SINAGERD, a través de la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM.
- ✓ R.J. N°122-2014-INDECI, Organización, implementación y funciones del Grupo de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres – GIRED.
- ✓ R.J. N°199-2014-INDECI, Marco Conceptual en la Gestión Reactiva.
- ✓ R.J. N°199-2014-INDECI, Marco Conceptual del Voluntariado.
- ✓ D.S. N°074-2014-PCM, Norma Complementaria sobre Declaratoria de Emergencia.

- ✓ R.J. N°044-2014-CENEPRED/J, aprueba la Guía metodológica para la incorporación de la GP y GC en los Planes de Desarrollo Concertado.
- ✓ D.S. N°058-2014-PCM, que aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
- ✓ R.J. N°117-2014-CENEPRED/J, que aprueba la Guía metodológica para elaborar el estudio socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- ✓ R.J. N°118-2014-CENEPRED/J, que aprueba la Guía metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- ✓ R.J. N°112-2014-CENEPRED, Segunda versión del manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales.
- ✓ R.J. N°113-2014-CENEPRED, Manual para la evaluación de riesgos originados por inundaciones fluviales.
- ✓ R.J. N°114-2014-CENEPRED, Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos volcánicos.
- ✓ R.J. N°119-2014-CENEPRED, Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales originados por las emergencias, en el ámbito sub nacional.
- ✓ R.J. N°115-2014-CENEPRED, Manual para la evaluación de riesgos inducidos por acción humana.

- ✓ R.J. N°116-2014-CENEPRED, Manual para la evaluación de riesgos biológicos,
- ✓ R.J N° 120 -2014-CENEPRED, Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres.
- ✓ R.J. N°086-2014-CENEPRED/J, Manual para la ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones y formatos correspondientes.
- ✓ D.S. N°005-2014-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

- **Marco Teórico**

El marco teórico constituye uno de los aspectos principales que orienta la evaluación de la Política Nacional de GRD, porque además de las definiciones y terminologías, establece las opciones conceptuales sobre estos temas, que son reconocidos y aceptados en América Latina y por lo tanto en el Perú, permitiendo abordar el presente trabajo en armonía con las tendencias innovadoras en gestión pública y buen gobierno, tal como se describe en el Capítulo 2, siendo los temas de mayor connotación los relacionados con el triángulo estratégico propuesto por Mark Moore y el enfoque sistémico de las políticas públicas planteadas por la CEPAL, así como con la GRD.

Paso 3. Revisión de la documentación / Información disponible en GRD.

Para disponer de un marco orientador compatible con las políticas de Estado, es necesario revisar los documentos relacionados con las políticas públicas, en particular con la GRD, con el fin de captar la información secundaria contenidas en la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los lineamientos técnicos, las guías metodológicas, directivas, manuales, protocolos etc., así como también tener en cuenta las orientaciones contenidas en el Plan Bicentenario 2012-2021, los planes de Desarrollo Concertados, planes estratégicos y operativos institucionales, entre otros.

También es necesario realizar consultas a los especialistas en GRD a fin de captar sus opiniones calificadas en temas específicos, así como revisar los documentos relacionados con las evaluaciones o memorias anuales sobre la implementación del PLANAGERD 2014-2021, la Política Nacional de GRD y otras políticas afines de obligatorio cumplimiento, para identificar los factores limitantes que están condicionando el cumplimiento de las metas trazadas en materia de GRD en los tres niveles de gobierno.

Paso 4. Identificación de indicadores/preguntas para la evaluación

Medir el desempeño de los principales aspectos que definen la formulación de la Política Nacional de GRD, así como su implementación a nivel nacional, regional y local, implica identificar indicadores o preguntas que permitan conocer cualitativa y cuantitativamente el nivel de avance logrado y los factores limitantes que condicionan su funcionamiento, así como conocer la calidad de los resultados o impactos logrados. Los principales indicadores/Preguntas son las siguientes: Ver Gráfico 2.12.

Dimensión sustantiva:

- La GRD genera valor público? Efecto o impacto esperado o logrado
- La GRD es legitimada por la población?
- La ciudadanía recibe servicio GRD de calidad?
- Las medidas de GRD responden a las expectativas y deseos de la población?

Gráfico 2.12: Matriz de indicadores/preguntas para evaluar Política Nacional de GRD en el Perú

INDICADORES/PREGUNTAS PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA PUBLICA GRD (M. Moore)	CAPTACION, VERIFICACION Y ANALISIS: BRECHAS POR RESOLVER		EFECTO/ IMPACTO	NIVEL SISTEMICO (CEPAL)
	Formulación	Implementación		
SUSTANTIVA: <ul style="list-style-type: none">• La GRD genera Valor público: Impacto• La GRD es legitimado por la población• La ciudadanía recibe servicio GRD de calidad• Las medidas GRD responden a las expectativas y deseos de la población	<div>CRITERIOS DE EVALUACION<ul style="list-style-type: none">• Estabilidad – Adaptabilidad• Coherencia y coordinación• Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación• Orientación hacia el interés público• Eficiencia: Efecto/Impacto</div>		<ul style="list-style-type: none">• Meta• Macro• Meso• Micro	
POLITICA: <ul style="list-style-type: none">• Existe legitimidad y respaldo político• Hay cierto consenso y compromiso• Se maneja las resistencias al cambio• La ciudadanía internaliza la GRD• Existen vacíos subsanables en Ley N° 29664				
OPERATIVA: <ul style="list-style-type: none">• Existe organización y gestión adecuada• Hay capacidad operativa para ejecutar GRD• Existe el financiamiento suficiente y oportuno• Las capacidades humanas son adecuadas• El sistema de información GRD es adecuada• Existe investigación GRD adecuada• Hay sistematización de lecciones aprendidas				

Elaboración propia.

Dimensión política:

- Existe legitimidad y respaldo político?
- Hay cierto consenso y compromiso?
- Se maneja las resistencias al cambio?
- La ciudadanía internaliza la GRD?
- Existen vacíos subsanables en la Ley N° 29664?

Dimensión Operativa

- Existe organización y gestión adecuada?
- Hay capacidad operativa para ejecutar la GRD?
- Existe el financiamiento suficiente y oportuno?
- Las capacidades humanas son adecuadas?
- El sistema de información en GRD es adecuada?
- Existe investigación en GRD adecuada?
- Hay sistematización de lecciones aprendidas?

Paso 5. Captación, verificación y análisis de la información

En este rubro se procede a la aplicación de los indicadores / preguntas descritas agrupados en cada una de las 3 dimensiones: sustantiva, política y operativa, teniendo en cuenta los criterios de evaluación antes descritos. Se inicia con la fase de formulación de la Política Nacional y luego se continúa con la fase implementación, para ambos casos, se procede con la captación de la información disponible y después se lleva a cabo la verificación y el análisis respectivamente.

Para tal efecto, se utilizara la información proveniente de los documentos oficiales relacionados con el contenido y alcance de la Ley 29664 y su Reglamento, el PLANAGERD 2014-2021, así como los respectivos informes anuales de seguimiento y evaluación y otros documentos afines generados principalmente por las entidades conformantes del SINAGERD, las ONGs nacionales y, organismos internacionales especializados en el tema.

Paso 6. Identificación de brechas por subsanar en la formulación e implementación

A partir del análisis realizado en el paso anterior, se procede a la identificación de las brechas existentes en la formulación y en la implementación de la Política

Nacional de GRD, para lo cual se deberá comparar los aspectos realizados con los previstos en la política o las metas programadas en GRD.

Las brechas pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente y está asociada a las deficiencias, insuficiencias, vacíos, duplicidad o superposición de esfuerzos y recursos, debido entre otros aspectos, a las debilidades en el diseño de la política o a las limitaciones operativas durante su implantación, por falta de apoyo logístico y financiero, escasas competencias institucionales y liderazgo, complejidad de los riesgos de desastres imprevisibles y de gran magnitud (Sismos tsunamis y vulcanismo) y limitada participación del sector público y privado y la sociedad civil.

Paso 7. Conclusiones y recomendaciones

En este rubro se procede a la interpretación, integración y consolidación de los aspectos analizados y los efectos o impactos iniciales generados por la Política Nacional de GRD. A partir de las conclusiones arribadas, se plantean las recomendaciones del caso para corregir desviaciones tanto en la formulación de la política como en su respectiva implementación, todo ello, en la perspectiva de lograr su mejoramiento continuo.

CAPÍTULO III

3. Generación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

Se describe la generación de la Política Nacional de GRD en el Perú, desde la gestación del problema, la situación de las condiciones de riesgo del país, el impacto de los desastres así como los enfoques innovadores a nivel internacional y nacional y los factores determinantes para el surgimiento de la política.

3.1. Categorías principales

El presente trabajo en concordancia con las generalidades y el marco teórico metodológico descrito en los capítulos I y II , su desarrollo se enmarca en tres (3) categorías de análisis principales que se retroalimentan mutuamente, estas son: a) Políticas públicas, b) Estado y sociedad civil y c) Gestión del riesgo de desastres, bajo las premisas del triángulo estratégico planteado por Moore y el enfoque sistémico de las políticas públicas de la CEPAL, las que están subyacentes en el contenido de la ruta metodológica para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú, tal como se describe en la tabla 3.1

Tabla 3.1
Categorías de análisis para la Gobernabilidad y Generación de valor público

CATEGORIAS DE ANALISIS	DESCRIPCION GENERAL DE LAS CATEGORIAS DE ANALISIS	PREMISAS
POLÍTICAS PÚBLICAS	<p>Generación de valor público: Bien común generado eficientemente y con calidad aceptados y legitimados por la población, que resuelve su problema y permite alcanzar el desarrollo sostenible</p> <p>Ciclos y fases: Incorporación y formulación del problema, determinación de la solución al problema, explicitación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública</p>	<p>Triangulo Estratégico de Moore:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sustantiva - Política - Operativa <p>Enfoque sistémico de la CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Micro - Meso - Macro - Meta
ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL	<p>Estado: Gobierno, soberanía, población, territorio, el Estado debe regir la vida pública de sociedad, intentando dirigirla hacia la consecución del bien común.</p> <p>Sociedad civil: Organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Se caracteriza por Diversidad socioeconómica y cultural, Independencia del Estado.</p> <p>Ciudadanía: Premisa Básica de la sociedad civil</p>	
GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	<p>Componentes: Prospectivo, correctivo y reactivo.</p> <p>Procesos: Estimación, prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción</p> <p>Objetivos: Evitar la generación de nuevos riesgos, reducir los existentes y prepararse para la respuesta en caso de emergencia o desastres</p>	

Elaboración propia.

3.1.1. Gestación del problema

En este rubro se describe además de los antecedentes, la situación del contexto interno y externo-agenda gubernamental, los aspectos relacionados con el surgimiento de la Política Nacional de GRD en el Perú, a fin de identificar los aspectos determinantes y condicionantes de la gestación del problema de la GRD

a. Antecedentes

En el Perú, a pesar de los desastres ocurridos a través de su historia, generados principalmente por fenómenos de origen natural, tales como sismos, tsunamis, vulcanismos,

hidrometeorológicos y oceanográficos, las Políticas Públicas relacionadas con la GRD, se generaron con relativa lentitud en el siglo pasado, recién a partir del inicio del siglo XXI hasta el año 2011, se presentaron cambios sustantivos orientados al logro de un desarrollo sostenible, contando con el apoyo internacional tanto a nivel de la Comunidad Andina de Naciones – CAN y de las Organizaciones de las Naciones Unidas - ONU.

El lento proceso de cambio en cuanto a la formulación de políticas públicas para enfrentar los riesgos de desastres, se debió a que en los últimos 40 años, las corrientes de pensamiento para afrontar el riesgo de desastres tenían un enfoque aislado, parcial y poco eficientes, centrado en el desastre y no en la causa de los mismos, carente de una concepción integral, científico y sistémico.

La Ley N° 19338 del año 1972 que aprobó el Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI⁷⁴, surgió ante las lecciones aprendidas del desastre de gran magnitud ocurrido por el terremoto en el departamento de Ancash en mayo de 1970, con el fin de proteger a la población, orientado a la atención oportuna del desastre y asegurando su rehabilitación. Es importante recordar que en dicho terremoto hubo (más de 67,000 víctimas)⁷⁵, así como las

⁷⁴ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, **Ley del Sistema de Defensa Civil, Decreto ley N° 19338**, [en línea]. Lima: INDECI, 2014 [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat Disponible en : <http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/ley%2019338%20texto%20ordenado%20ley%20del%20sinadeci.pdf>

⁷⁵ SATO Onuma, José, **La Gestión del riesgo de desastres en el Perú-Documento país-2011-2012**, [en línea]. Lima: DIPECHO, 2013 [citado Setiembre 2014]. Disponible en http://www.preventionweb.net/files/30760_perdocpaisperu2012.pdf

pérdidas económicas que comprometió seriamente el desarrollo del país; sin embargo es necesario recalcar que dicha ley también tenía algunas de estas deficiencias, a pesar de los cambios y mejoras en su contenido y alcance.

Cabe indicar que en el periodo 1972 al año 2000, la relación entre el Estado - sociedad civil, fueron limitadas, no se generó consensos sobre la importancia de abordar la problemática del riesgo de desastres en el desarrollo sostenible del país, postergando su incorporación en la agenda pública, porque no fue socialmente problematizada y políticamente visibilizada desde el gobierno nacional, regional o local, debido entre otros aspectos, por la insipiente presión o demandas de distintos actores sociales, políticos, económicos, la opinión pública, etc.

Por la escasa intervención del Estado peruano para definir mecanismos y procedimientos eficaces para reducir los impactos de los desastres generados por sismos, Fenómeno el Niño y la Niña, así como emergencias y riesgos recurrentes por bajas temperaturas, lluvias intensas y sequías, principalmente, surgen esfuerzos conjuntos a nivel de la CAN, como es el caso del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres-CAPRADE, creado en julio 2002 que tiene por objeto contribuir a la

reducción del riesgo y del impacto de los desastres en el territorio de la Subregión Andina.

Otro hito importante que merece resaltar es el evento auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas en Hyogo - Japón en el año 2005, denominado “Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015” (MAH) en el cual 168 países incluido el Perú, se comprometieron en reducir la vulnerabilidades e incrementar la resiliencia de las naciones involucradas.

Desde la adopción del MAH, los países que han invertido en reforzar sus capacidades de gestión de desastres han visto un descenso progresivo en el riesgo de mortalidad, en el caso de algunos peligros, demostrando que la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable y contribuye al desarrollo sostenible. Especialmente ha habido avances a nivel institucional en la aprobación de legislaciones nacionales, el establecimiento de sistemas de alerta temprana, y el fortalecimiento de la preparación y la capacidad de respuesta a los desastres, así como la educación y la investigación; y se ha fomentado la conciencia política.

Al respecto podemos citar el caso de China, que creo un sistema jurídico de prevención y reducción del riesgo de desastres, Brasil logro integrar la prevención de desastres en su legislación, Djibouti estableció una política nacional de GRD, Las Islas Caimán formularon un nuevo marco

estratégico para la GRD, igualmente los países asiáticos fomentaron la participación de la población en la RRD y diseñaron sistemas descentralizados de gobierno para la GRD, Nigeria reforzó su sistema de alerta temprana al igual que Italia , igualmente en el caso de Alemania y República Checa las plataformas nacionales contaban con participación activa de ONGs., Reino Unido y Gran Bretaña e Irlanda del norte elaboraron su estrategia de comunicación del riesgo, y Finlandia construyó la radio digital TETRA que permite la transmisión de sonidos ,datos, imágenes en movimiento de alta calidad ,incluso en casos extremos.

Por otro lado los países africanos, asiáticos, incluyendo Colombia ,Costa Rica y el Salvador establecieron el fondo de emergencia para la asistencia en caso de desastres y el estado Plurinacional de Bolivia destinaba 0.15 % de su presupuesto nacional para fondos de imprevistos.⁷⁶

Un aspecto que merece referir es la decisión gubernamental de crear el programa presupuestal de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres – PREVAED, en marzo 2010, en el marco del presupuesto por resultados. Dicho programa estratégico fue concebido y estructurado a partir de los

⁷⁶ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. **Experiencia regional y nacional en relación con el Marco de Acción de Hyogo.** [en línea].Ginebra: 2014 [citado junio 2016]. Adobe Acrobat .Disponible en: <http://www.wcdrr.org/uploads/1417125.pdf>

cambios que se venían generando en el MAH desde el 2005 hasta el 2010, cuya implementación de manera preliminar y anterior a la dación de la Ley 29664, Ley del SINAGERD ya engendraba importantes innovaciones sobre la eficiencia en el gasto y la concentración de los recursos presupuestales en reducir los niveles de vulnerabilidad en la población.

Al respecto, los esfuerzos iniciales del PREVAED conducidos por el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF y contando con la participación de los sectores y algunas gobiernos subnacionales, sirvieron de base para el diseño de la estrategia de gestión financiera y la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el país, con un nuevo enfoque que pasó de “gestionar el desastre” a otra mejor y superior que consiste en “gestionar el riesgo del desastre”.

En este sentido, el PREVAED contribuyó a la generación de la política nacional de GRD, porque se constituyó en la herramienta para la adecuada asignación de recursos, posibilitando a la implementación de las intervenciones articuladas del Estado orientadas a reducir la vulnerabilidad de la población sobre la base de la evidencia técnica y científica que permite identificar, priorizar y articular las acciones interinstitucionales e intergubernamentales de manera más eficiente en torno al problema de la vulnerabilidad y los peligros naturales.

Posteriormente en diciembre del año 2010 el foro del Acuerdo Nacional (AN) aprobó la Política de estado N° 32 referida a la GRD.

Como resultado de este proceso, recién en febrero del 2011 se promulgó la ley del SINAGERD, reglamentándose en mayo del mismo año, cuya concepción busca gestionar el riesgo de desastres, con un enfoque prospectivo, correctivo y reactivo, superando de esta manera el tradicional y limitado alcance del SINADECI.

Por otro lado, el Plan Bicentenario 2012-2021, elaborado por CEPLAN, incluye la GRD como una política transversal.

3.1.2. Contexto interno y externo – Agenda Gubernamental

A continuación se mencionan los elementos endógenos y exógenos que intervienen en la dinámica del problema de la GRD en el Perú, tanto en las dimensiones físicas, socioeconómicas e institucionales, con el fin de facilitar su descripción e interpretación.

a. Contexto interno

Como se mencionó en los antecedentes el territorio peruano ha sufrido una serie de desastres, originados por un fenómeno o varios que han impactado sobre las poblaciones y bienes ocasionando daños cuya mitigación o atención a rebasado la capacidad de respuesta de la sociedad y el estado, situación que en muchos casos

generaron la desaparición de culturas y la migración de pueblos enteros.

El territorio nacional está conformado por 159 cuencas hidrográficas⁷⁷ de acuerdo a lo reportado por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), que vierten sus aguas al océano pacífico, al lago Titicaca y al océano atlántico, lo que asociado a la presencia de la cordillera de los andes, producto de la interacción de las placas Nazca y Sudamericana con sus altas montañas y las fuertes pendientes, la inestabilidad geológica y lluvias intensas, ocasiona frecuentes avalanchas de lodo, deslizamiento de tierras, derrumbes y aluviones.

Debido al deficiente desarrollo a nivel local, cuyas actividades sociales y económicas de sus centros poblados, están ubicados en zonas inseguras por un crecimiento urbano informal y desordenado, donde prevalece la autoconstrucción, el excesivo uso sin mantenimiento, los que sumado a su situación de pobreza y exposición de la población a peligros de origen natural o a los inducidos por la acción humana, han generado zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, comprometiendo el desarrollo sostenible a nivel local y regional. (Ferradas & Portocarrero, 2008).

⁷⁷ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. **Agua y más**. [en línea]. Lima: ANA, 2015 [citado julio 2015] .Adobe Acrobat. Disponible en <http://www.ana.gob.pe/media/1151732/revista%20aguaymas%20segunda%20edicion%202015.pdf>

Situación que se agrava si se tiene en cuenta que el Perú está ubicado en el denominado “Círculo de Fuego del Pacífico”, por lo que está expuesto a sismos, tsunamis y vulcanismo BBC (2014), así como por su ubicación en la zona tropical y subtropical a los impactos de los fenómenos el “Niño y la Niña”, cuyos desastres genera grandes daños y pérdidas al país (CAF/CEPAL 1999).

Sin embargo el sistema político del país hasta el año 2000, no fueron capaces de lograr una adecuada identificación y delimitación de la problemática de la GRD, así como su jerarquización de acuerdo a su gravedad, urgencia y complejidad.

Esta situación se debe principalmente porque la clase política no internalizó la concepción y alcance de los componentes prospectivos y correctivos de la GRD y la población no identificó y priorizó los niveles de vulnerabilidad de los elementos expuestos a los peligros de origen natural principalmente, los que aunado a la débil organización y gestión de la administración pública a nivel de los gobiernos locales que presentan insuficiente capacidad operativa, no promueve y apoya el diseño de mecanismos y procedimientos para revertir estas deficiencias.

En este contexto, en julio del 2002 se instala el Foro del AN como un espacio de diálogo y construcción de consenso conformado por entidades del Gobierno

nacional, regional, local y partidos políticos con representación parlamentaria, las organizaciones sociales orientadas a lograr cuatro grandes objetivos; “Fortalecimiento de la democracia y estado de Derecho, Desarrollo con equidad y justicia social, promoción de la competitividad del país y afirmación de un estado eficiente, transparente y descentralizado”⁷⁸, apuntando a contribuir a la gobernabilidad del país y a su desarrollo, en base a realidades concretas y la factibilidad de propuestas.

El AN es el conjunto de Políticas de Estado que constituyen los grandes lineamientos que permiten reorientar el quehacer de la administración pública, por cuanto pretende fortalecer la gobernabilidad democrática dando prioridad a temas que hasta ese entonces fueron considerados irrelevantes; con una visión de largo plazo y trasciende el gobierno de turno, es además un compromiso político, social y económico de corto y largo plazo.

Otro de los aspectos facilitantes para identificar y canalizar los problemas o demandas de la población dentro del aparato público, es la aprobación en enero 2002 de la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Dicha norma establece las pautas para iniciar la reforma en las diferentes entidades de la administración pública. Esta norma busca obtener mayores niveles de

⁷⁸ACUERDO NACIONAL. **Acuerdo Nacional**. [en línea] Lima: Acuerdo Nacional, 2014. [citado marzo 2014].Microsoft HTML. Disponible en <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>

eficiencia de la gestión pública, para conseguir una mejor atención ciudadana, con uso eficiente de los recursos públicos, transparentando la gestión y con servidores públicos calificados y fiscalmente equilibrados.

Dicha situación permitió desarrollar algunas directrices por parte del Ministerio de Economía y Finanzas “aceptando que la administración estatal debe revisar la relación Estado-usuario, es necesario transformar la actual estructura presupuestal adecuando las instituciones al nuevo proceso de descentralización para que estas sean eficaces, eficientes, económicas y transparentes, formulando un modelo de gestión por resultados.”⁷⁹ Buscando con ello mejorar la calidad del gasto público.

En el año 2010, se incorpora en la agenda del Gobierno Peruano, a propuesta de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y del Grupo Impulsor de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRIDIS) en el foro del AN y se aprueba la Política de Estado N° 32, referida a la GRD, como una reacción a la situación presentada en el país, a la fecha se han aprobado 34 Políticas de Estado.

⁷⁹MENA MELGAREJO, Máximo. **Hacia una Nueva Estructura Presupuestaria Descentralizada y Participativa**. [en línea]. Lima: Congreso de la República, 2002. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/presupuesto/exposiciones/completo.pdf>

b. Contexto externo

El contexto externo, influyo de manera significativa en la gestación del problema del riesgo de desastres que posibilitó la respectiva política pública al ofrecer importantes aportes relacionados con la identificación y jerarquización, porque las mega tendencias a nivel de las Organizaciones de las Naciones Unidas - ONU, la Comunidad Andina de Naciones – CAN y la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR, plantearon nuevos enfoques, pautas metodológicas para abordar la definición del problema GRD y para el diseño de las alternativas de solución, en el cual el Perú al formar parte de este esfuerzo conjunto, reconoce los postulados y/o principios internacionales.

Al respecto, a continuación se mencionan estos aspectos que contribuyen a contextualizar el problema de la GRD:

- **Organización de las Naciones Unidas – ONU**

La ONU desde el año 1989 estableció el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y continuo desde el año 2001 como Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD)⁸⁰ a raíz del cual los diferentes países del mundo desarrollan acciones de reducción del riesgo de desastres (RRD) apoyados por la ONU.

⁸⁰OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR) ¿Qué es la Estrategia Internacional? [en línea]. Panamá: UNISDR 2014. Microsoft HTML Disponible en: <http://www.eird.org/americas/we/quienes-somos-unisdr.html>

En ese contexto el año 1994 se realizó la primera conferencia mundial sobre la RRD, en Yokohama, Japón, posteriormente en el año 2005, se realizó la segunda conferencia mundial sobre la RRD en Hyogo; Japón, donde se aprobó el (MAH) 2005-2015.

Desde la adopción del MAH, los países que han invertido en reforzar sus capacidades de gestión de desastres han visto un descenso progresivo en el riesgo de mortalidad⁸¹, en el caso de algunos peligros, demostrando que la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable y contribuye al desarrollo sostenible. Especialmente ha habido avances a nivel institucional en la aprobación de legislaciones nacionales, el establecimiento de sistemas de alerta temprana, y el fortalecimiento de la preparación y la capacidad de respuesta a los desastres, así como la educación y la investigación; y se ha fomentado la conciencia política.

Al respecto podemos citar el caso de China, que creó un sistema jurídico de prevención y reducción del riesgo de desastres, Brasil logró integrar la prevención de desastres en su legislación, Djibouti estableció una política nacional de GRD, Las Islas Caimán formularon un nuevo marco estratégico para la GRD, igualmente los

⁸¹ NACIONES UNIDAS. **Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres**. [en línea]. Naciones Unidas 2011. [citado junio 2016]. Adobe Acrobat. Disponible en http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf

países asiáticos fomentaron la participación de la población en la RRD y diseñaron sistemas descentralizados de gobierno para la GRD, Nigeria reforzó su sistema de alerta temprana al igual que Italia , igualmente en el caso de Alemania y República Checa las plataformas nacionales contaban con participación activa de ONGs., Reino Unido y Gran Bretaña e Irlanda del norte elaboraron su estrategia de comunicación del riesgo, y Finlandia construyó la radio digital TETRA que permite la transmisión de sonidos ,datos, imágenes en movimiento de alta calidad ,incluso en casos extremos.

Por otro lado los países africanos, asiáticos, incluyendo Colombia ,Costa Rica y el Salvador establecieron el fondo de emergencia para la asistencia en caso de desastres y el estado Plurinacional de Bolivia destinaba 0.15 % de su presupuesto nacional para fondos de imprevistos ⁸².

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) desde el año 2007 estableció una plataforma global para la RRD, como foro consultivo donde cada dos años se reúnen y nuestro país participa tiene un especial énfasis en la reducción

⁸² ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Experiencia regional y nacional en relación con el Marco de Acción de Hyogo. [en línea].Ginebra: 2014 [citado junio 2016]. Adobe Acrobat .Disponible en: <http://www.wcdrr.org/uploads/1417125.pdf>

de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental. También se ha creado la Plataforma Regional, en América del Sur, desde el 2009.

Es menester mencionar que la EIRD, ha desarrollado en las ultima décadas campañas a nivel internacional para la toma de conciencia de la importancia de la RRD a fin de empoderar a la población a reducir su vulnerabilidad, tales como “La reducción de desastres empieza por la escuela” (2006-2007) , “Hospitales Seguros” (2008-2009) y la campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes” (2010-2015) la cual es conducida por la UNISDR empoderando a los gobiernos locales en su preparación para enfrentar los desastres.

La EIRD desarrolla el monitoreo e informe sobre el progreso de los países en la implementación del MAH. El Perú reporta los avances en la implementación del MAH en el marco del compromiso firmado en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, para lograr los Objetivos del Milenio (ODM), poniendo énfasis en la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental.

Por otro lado tanto la RRD y la adaptación al cambio climático (ACC) están articulados por lo que adicionalmente está vigente la Convención Marco sobre

Cambio Climático (CMCC)⁸³, donde se establecen las líneas de acciones para que los países adopten medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y medidas de ACC, es así que el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)⁸⁴ en el 2011 hizo una revisión del balance de las sinergias entre la RRD y la ACC.

De otro lado, la EIRD ha impulsado la articulación entre ambos enfoques y ha avanzado en lineamientos para trabajar conjuntamente los temas de RRD y ACC⁸⁵ en coordinación con otras agencias internacionales. Finalmente “Un total de 12 organizaciones de las Naciones Unidas — FAO, PNUD, PNUMA, FPNU, ONU-HÁBITAT, UNICEF, UNOPS, PMA, OMM, OMS, UNESCO y Banco Mundial — han priorizado la reducción del riesgo de desastres en sus planes estratégicos de trabajo para el período 2014-2017”.⁸⁶

⁸³ SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (UNFCCC), **Guía de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto**. [en línea] Bonn: UNFCCC, 2014. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/publications/caring_sp.pdf

⁸⁴ PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. **Home**. [en línea] Ginebra: IPCC, 2014. [citado agosto 2014]. Microsoft HTML. Disponible en: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml

⁸⁵ LAVELL, Allan. **La integración de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los procesos de inversión pública y planificación a nivel regional y mundial**. Lima : Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ, 2011. p. 30-31.

⁸⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR). **La UNISDR y el sistema de la ONU** [en línea]. Panamá: UNISDR, 2014. [citado enero 2015]. Microsoft HTML. Disponible en: <http://www.eird.org/americas/we/la-unisdr-y-el-sistema-de-la-onu.html>

- **Comunidad Andina de Naciones – CAN**

Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el 2002 crearon el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)⁸⁷, cuyo objetivo es contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres en el ámbito de los países miembros mediante la promoción y difusión de políticas, estrategias, planes y actividades de GRD, mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia.

El CAPRADE formuló la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD)⁸⁸ y el Plan Estratégico Andino para la reducción del riesgo y la atención de desastres, 2009-2015.

Es importante hacer mención al desarrollo del proyecto PREDECAN⁸⁹ cuyos resultados permitieron en agosto del 2009 incorporar mejoras a la EAPAD vinculándolos al MAH.

⁸⁷ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. **Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2006 Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -decisión N° 529** [en línea]. Lima: Secretaría Permanente de los Consejos Consultivos y de Coordinación, 2012. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf

⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. **Decisión N° 591**, [en línea] Lima: INDECI, 2014 [citado agosto 2014]. Microsoft HTML. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf

⁸⁹ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL **Decisión 555**, Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN [en línea] Lima: INDECI, 2014 [citado setiembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf

- **Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR**

El año 2004 se formó la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) integrando a 12 países y en agosto de 2013 creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, a fin de integrar las acciones en RRD y evitar duplicidad de labores de los países miembros ⁹⁰ quienes han incluido en sus agendas los aspectos relacionados a la prevención de desastres y a acciones sobre los causas y efectos del cambio climático.

- **Red global de Organizaciones de Sociedad Civil para la reducción de desastres-Red Global**

Surgió como propuesta de la EIRD en el año 2007, enfocando las acciones de RRD integrando a la sociedad civil poniendo énfasis en las personas vulnerables. La red Global desarrolla la evaluación del avance de la implementación del MAH desde el ángulo de la sociedad civil y con incidencia de los procesos regionales y globales, complementando el monitoreo del MAH que se realiza del nivel nacional.

Por lo expuesto, se afirma que en la gestación del problema de la GRD en el Perú, los actores internos en los tres niveles de gobierno, así como los actores del contexto internacional fueron factores determinantes y

⁹⁰ UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR). **Declaración residencia grupo de trabajo de alto nivel para la gestión del riesgo de desastres**. [en línea] Lima: UNASUR, 2014 [citado Setiembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en <http://eird.org/pr14/sesiones/Organizaciones-Intergubernamentales/UNASUR.pdf>

condicionantes para su identificación y jerarquización, reconociendo que su inclusión en la agenda gubernamental presentó un proceso lento poco eficiente, generando la acumulación del riesgo de desastres, así como las emergencias y/ desastres.

3.1.3. Surgimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

La Política Nacional de GRD en el Perú, surge debido a la presencia de cuatro (4) factores determinantes y concurrentes que se desprenden de los antecedentes, así como de la problemática del contexto interno y externo-agenda gubernamental descrito en el numeral 3.1.1 y 3.1.2.

Estos son: a) Prevalencia de las condiciones de riesgo de la población y de sus medios de vida; b) Limitaciones del SINADECI para reducir los riesgos de desastres, c) Impacto de los desastres ocurridos en el Perú; d) Enfoques innovadores exógenos para abordar los riesgos de desastres en el Perú, todo ello, en la perspectiva de impulsar el desarrollo seguro, integral y sostenible del país. Ver gráfico 3.1.

Gráfico 3.1: Generación de la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

La Política Nacional de GRD en el Perú, es un proceso técnico político que surge lentamente a partir del 2005, en armonía con los postulados del MAH 2005-2015 y recién se formalizo con la dación de la Ley 29664 que crea el SINAGERD, como un “sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”⁹¹. Ver gráfico 3.2.

⁹¹MINISTERIO DE JUSTICIA. **Ley 29664 que aprueba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Título I Disposiciones Generales Artículo 1** [en línea]. Lima: MINJUS, 2011. Adobe Acrobat. [citado Agosto 2014]. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

Dicha ley define la Política Nacional de GRD⁹² y establece que las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno deben implementar los lineamientos planteados en sus procesos de planeamiento del desarrollo.

Gráfico 3.2: Composición y Procesos del SINAGERD

Elaboración propia

La implementación de la Ley 29664, tiene como objetivo ineludible lograr la transversalización de la GRD en los tres niveles de gobierno, proceso prioritario a corto plazo, requiriéndose para ello, el apoyo técnico-político; y la

⁸⁹ Ley 29664 que aprueba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Título II Política Nacional de GRD Artículo 5.- Definición y lineamientos de la Política Nacional de GRD en concordancia con el D. S. N° 048-2011-PCM (Reglamento) Art. 21 [en línea]. Lima: MINJUS, 2011. Adobe Acrobat. [citado Agosto 2014]. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

pertinente adecuación de la Ley en las instituciones conformantes del SINAGERD. Ver gráfico 3.3.

Gráfico 3.3: Estrategia de Implementación del SINAGERD

Elaboración propia

CAPÍTULO IV

4. Formulación - Evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

En este capítulo se presenta la evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú, formulada y aprobada mediante Ley N° 29664 que crea el SINAGERD, ampliada y precisada como Política Nacional de GRD de obligatorio cumplimiento aprobada por D.S. N° 111-2012-PCM y el PLANAGERD 2014-2021, aprobada por D.S N° 034-2014-PCM. La evaluación en referencia, implica identificar las debilidades y fortalezas que presenta la formulación de la Política Nacional de GRD teniendo en cuenta los indicadores / preguntas descritos en el numeral 2.2.5 Pautas metodológicas para evaluar la Política Nacional de GRD en el Perú.

Para la evaluación de la Política Nacional de GRD en el Perú, es necesario considerar la participación de los actores claves involucrados en este proceso, como son: a) Poder Ejecutivo: PCM (INDECI, PREVEN), MEF, Entidades técnicas en GRD, otras entidades públicas, b) El Poder Legislativo - Congreso de la República del Perú (Comisión GRD, Plenaria – Debate y aprobación), c) La Sociedad Civil (Grupos de interés, Gremios, ONG, GRIDES, otros) y d) Los organismos internacionales relacionados con la GRD (ONU, CAN). Es importante indicar que en la evaluación también se tendrá en cuenta las dimensiones sustantiva, política y operativa. Ver gráfico 4.1.

Con el fin de conocer el proceso de formulación, el contenido y alcance de la Política Nacional de GRD, se tendrá en cuenta los antecedentes o expediente técnico de la Ley 29664 que incluye el informe técnico legal (Exposición de motivos), costos /beneficios, etc., así como los considerandos de ser el caso, la parte resolutive y el resumen de su contenido. También se debe tener presente los objetivos de la Política y del PLANAGERD 2014-2021 con el fin de conocer su proceso y desarrollo de su formulación.

Gráfico 4.1: Articulación Interinstitucional para formular y evaluar la Política Nacional de GRD

Elaboración propia

La técnica de evaluación será comparar y verificar la parte normativa de la Política Nacional de (Objetivos y estrategias), con las categorías de análisis: relacionados con la dimensión sustantiva, política y

operativa a fin de identificar las brechas en la fase de formulación de la Política mencionada.

4.1. Diagnóstico de la situación

Para desarrollar la evaluación del diagnóstico de la situación de la formulación de la Política Nacional de GRD, es necesario tener en cuenta el análisis del rol de la sociedad civil en el diseño de la política, la incorporación de la problemática en la agenda gubernamental y el rol del Estado en el diseño de política, los factores determinantes a ser analizados son el impacto de los desastres ocurridos, la prevalencia de las condiciones de riesgos, las limitaciones del SINADECI para reducir los riesgos de desastres, y los enfoques innovadores exógenos para abordar la GRD en el contexto económico, político y social Ver Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2: Esquema analítico para desarrollar la evaluación del diagnóstico de la GRD

Elaboración propia

Con el fin de poner en contexto el presente diagnostico en el proceso de formulación de la Política Nacional de GRD, su desarrollo cubrirá un periodo del 1970 al 2012, fecha en que se promulga la Ley y Reglamento del SINAGERD, así como se aprueba la Política Nacional de GRD en ese sentido a continuación se describe el problema en el contexto económico, social y político.

4.1.1. Contexto Económico

Los efectos económicos de un desastre van más allá de los daños y abarca también las pérdidas, que son una consecuencia de la destrucción de la capacidad productiva y de la infraestructura social y económica. Estas pérdidas a veces son difíciles de cuantificar, se acumulan desde el momento en que se paralizan las actividades hasta que se recupere la capacidad productiva y/o se concluya la labor de reconstrucción.

En consecuencia, según (Larraín, Simpson – Housley, 1994) “un evento natural extremo adquiere la connotación de desastre únicamente cuando el hombre y/o sus actividades y sus bienes se encuentran involucrados”. Los daños a los bienes y activos pueden acelerar significativamente el empobrecimiento de la población, ya que además ocasionan la pérdida de fuentes de trabajo e ingresos. Es precisamente la falta de ingresos lo que en muchos casos demora la recuperación económica.

a. Impacto de los desastres ocurridos

En el año 1970, ocurrió uno de los eventos más desastrosos en nuestro país, el sismo y posterior aluvión que sepultó a la ciudad de Yungay, que ocasionó un cambio en la política de estado de aquel entonces.

Asimismo según (Campoblanco; Gomero 2010), en las últimas décadas, hay un incremento de la recurrencia de emergencias y desastres además de una variabilidad del clima por los efectos del cambio climático como es la desglaciación de los nevados en los andes que vienen exacerbando los niveles de riesgo, por lo que merece una oportuna intervención por parte del Estado para reducir los niveles de riesgos generados por fenómenos de origen natural, principalmente⁹³.

En el gráfico 4.3. Se presenta la ocurrencia de eventos en el período 1970-2011, generados por peligros de distinto origen.

⁹³ CAMPOBLANCO, Honorio; TORRES, Julia Gomero. **Desastres y cambio climático gobernado por el cosmos y acelerado por los gases de efecto invernadero**. UNMSM, 2010.

Gráfico 4.3: Eventos registrados entre 1970-2011 en el Perú

Fuente: SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. PLANAGERD-2014-2021**. [en línea], Lima: SINAGERD, 2014 [citado 12 de mayo 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/PLANAGERD%202014-2021.pdf>

A continuación se hace referencia de los eventos de mayor impacto ocurridos en los últimos 40 años en el Perú de acuerdo a la información del capítulo 3 del PLANAGERD 2014-2021, que ocasionaron daños y pérdidas en el Perú.

- Terremoto en el departamento de Ancash ocurrido el 31 de mayo de 1970, el pueblo de Yungay enterrado por el aluvión, ocasionando daños por un costo estimado de 800 millones de dólares americanos afectando a más de 67,000 personas fallecidas.
- Terremoto que afectó los distritos de Callao, la Molina, Chorrillos y Barranco ocurrido el 03 de Octubre del año 1974, con un costo estimado de 82 millones de dólares americanos de la época, con un total de 78 fallecidos.
- Fenómeno El Niño del 1982-83, afectó a los departamentos de la zona norte y sur del país con fuertes

lluvias y con sequías respectivamente, fallecieron 512 personas, según la CEPAL fue de tres mil millones doscientos ochenta y tres mil dólares americanos.

- Terremoto de Nazca que afectó también Acarí-Arequipa con un costo de 107 millones de dólares americanos y con 17 fallecidos.
- Fenómeno El Niño de 1997-98 considerado como un mega evento, fallecieron 366 personas, la CAF sobre la base de cifras de CEPAL estimó en tres mil quinientos millones de dólares americanos.
- Terremoto ocurrido en Arequipa, Moquegua y Tacna el 23 de junio del año 2001, ocasionó 83 muertes, con un costo aproximado de 311 millones de dólares.
- Terremoto de Pisco que impactó Ica, Chincha, Cañete, Yauyos, Huaytará y Castrovirreyna, ocurrido el del 15 de agosto del 2007, dejó 595 muertos, con un costo de un mil 200 millones de dólares americanos.
- Bajas temperaturas (heladas y friaje) se presentan con mayor recurrencia desde el año 2002.
- Inundaciones recurrentes producidas en la sierra y selva del país afectando Ucayali, Loreto, Ayacucho, Puno, Junín, San Martín, Cuzco.

b. Eventos ocurridos en el periodo 2003-2013

Igualmente se hace referencia a los eventos ocurridos en el periodo 2003 – 2013, que han ocasionado impactos negativos en la población y en sus viviendas, comprometiendo su desarrollo, sobre todo de las que se encuentran en condición de extrema pobreza, en el periodo

mencionado se han registrado 48,597 emergencias a nivel nacional, afectando a 11 millones de habitantes ocasionando cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura, de los cuales 29,816 corresponde a los desastres originados por los fenómenos de origen natural (61%), 17,973 corresponden a los desastres originados por la acción humana (37%) y 808 corresponden a otros eventos (2%), como se detalle en la Tabla 4.4. y el Gráfico 4.5.

Gráfico 4.4: Evolución de las emergencias durante el periodo 2003-2013

Fuente: SINPAD-INDECI. Sistema Nacional de Información para la Respuesta y Rehabilitación. Lima: SINPAD-INDECI, 2014.
 Elaboración propia

Tabla 4.1: Clasificación de los Desastres ocurridos a nivel nacional (periodo 2003-2013)

TIPO DE DESASTRES	N° EVENTOS	%
DESASTRES ORIGINADOS POR FENÓMENOS NATURALES		
TOTAL	48,597	100%
SUBTOTAL	29,816	61%
Geodinámica interna	704	1%
Actividad Volcánica	17	0%
Sismo (*)	687	1%
Geodinámica externa	2,263	5%
Alud	16	0%
Aluvión	63	0%
Derrumbe de cerro	812	2%
Deslizamiento	1,372	3%
Hidrometeorológico y oceanográfico	26,849	55%
Crecida de río	417	1%
Granizada	1,030	2%
Helada	3,883	8%
Friaje	72	0%
Huayco	644	1%
Inundación	2,863	6%
Lluvias intensas	9,658	20%
Marejada (Maretazo)	66	0%
Nevada	700	1%
Sequia	586	1%
Tormenta eléctrica	153	0%
Vientos fuertes	6,777	14%
DESASTRES INDUCIDOS POR LA ACCIÓN HUMANA		
SUBTOTAL	17,973	37%
Contaminación de agua	34	0%
Derrame de sustancias tóxicas	25	0%
Explosión	51	0%
Incendio forestal	476	1%
Incendio urbano	15,591	32%
Colapso de construcción	1,669	3%
Epidemia	89	0%
Plaga	38	0%
OTRO 1/		
OTRO 1/	808	2%

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED). *Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales originados por las emergencias, en el ámbito sub nacional.* [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014. Adobe Acrobat. Disponible en: 2014_GUIA%20METODOLOGICA%20PPRRD_SECTORES%20SOCIALES.pdf
Elaboración propia.

Igualmente se observa que más del 55% de los desastres son ocasionados por los fenómenos hidrometeorológicos y oceanográficos, como son: Las inundaciones, las nevadas, las fuertes lluvias las heladas, vientos fuertes, tormentas eléctricas, maretazos, entre otros eventos que por lo

general se presentan con mucha frecuencia en nuestro país. Seguidamente, el 37% de los desastres son ocasionados por las actividades humanas, como son: incendios urbanos, las explosiones, derrames de sustancias nocivas, entre otros. Ver gráfico 4.5.

Mientras que los desastres originados por los fenómenos de geodinámica externa registrados en ese periodo representan el 5% del total de eventos (alud, aluviones, derrumbes, y deslizamientos) y con el 1% los desastres originados por los fenómenos de geodinámica interna: sismos y actividad volcánica

c. Efectos acumulados de los desastres

Si analizamos los eventos como los Fenómenos “El Niño” de las últimas décadas, estos ocasionaron de acuerdo a (CEPAL,1999) daños y pérdidas en aproximadamente 6,500 millones de dólares y por otro lado el terremoto ocurrido en Pisco el 15 de agosto del 2007 produjo daños que ascendieron a S/. 3,977’800,000 según (INDECI, 2008) que repercutió negativamente en el desarrollo nacional (Tolmos, Carlos; Lacambra, Sergio et al 2011)

Gráfico 4.5: Porcentaje de los desastres ocurridos en el periodo 2003 – 2013

Elaboración propia

En los últimos once años, los desastres han dejado US\$ 5,300 millones de impactos económicos acumulados, “cifra abrumadora, pero que representa un monto inferior al verdadero costo de los desastres, ya que solo se han tomado en cuenta los sectores vivienda, educación, salud, agricultura y social” (CENEPRED, 2014)⁹⁴.

Según (Tolmos; Lacambra, 2011) “Conforme a un reciente estudio del perfil de catástrofe sísmica en Perú, se estima que el país tiene un valor de infraestructura expuesta ante fenómenos naturales de más de US\$450.000 millones, el

⁹⁴ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED). *Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales originados por las emergencias, en el ámbito sub nacional*. [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014. Adobe Acrobat. Disponible en: http://cenepred.gob.pe/download/RJ%200772014_GUIA%20METODOLOGICA%20PPRRD_SECTORES%20SOCIALES.pdf

estudio concluye que en caso ocurriese tal evento, el sector público peruano no estaría en capacidad financiera para cubrir los pasivos fiscales asociados con dicha pérdida. Según el mismo estudio, Lima sería la región con la mayor pérdida máxima probable en términos de infraestructura (pública y privada), seguida de Piura, La Libertad, Ica, Arequipa Callao. Por tipo de infraestructura, las pérdidas máximas probables se concentrarían en el sector industrial y residencial, así como en las construcciones escolares públicas y en la red de agua y saneamiento”. Estos daños son en función del tipo, cobertura geográfica y magnitud del fenómeno natural, así como la vulnerabilidad de la zona afectada⁹⁵.

Según el (PNUD, 2014) si bien en términos macroeconómicos la situación es favorable para el Perú, sin embargo se mantiene y en algunos casos ha aumentado la inequidad hacia la población más pobre que se ubica en las zonas rurales de la sierra y selva.

Por otro lado se tiene conocimiento de que el “Perú es uno de los 20 países más vulnerables a las modificaciones del clima por estar localizado en una geografía de montañas tropicales con una gran diversidad de ecosistemas”⁹⁶. Además de la situación de pobreza y la dependencia de actividades económicas muy sensibles al cambio climático

⁹⁵ TOLMOS, Carlos; LACAMBRE, Sergio. **Perú: Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático. Nota técnica N° IDB-TN-620**: Washington, BID, 2011.

⁹⁶ FUNDACIÓN MANUEL J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE. **Cambio climático en el Perú. Amazonía**. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente, 2010.p.9

como las actividades agrícolas incluyendo la explotación forestal y todas las cadenas productivas conexas al procesamiento de estos recursos.

“En el ámbito rural la economía se basa en la agricultura de subsistencia, con propiedades parceladas de pequeña extensión, y en el ámbito urbano, por los microempresarios que residen en los asentamientos marginales de las ciudades. Finalmente, el 56% de la energía producida a nivel nacional proviene de las centrales hidroeléctricas”

Por las consideraciones expuestas en el contexto económico durante el periodo 1970 al 2012, se puede afirmar que los impactos de los desastres de origen natural principalmente comprometió seriamente el desarrollo del país, afectando a la población y a sus medios de vida.

De allí la necesidad de plantear acciones concertadas entre la población civil y los partidos políticos contando con la participación de las empresas privadas y los organismos internacionales para poner en agenda gubernamental los problemas jerarquizados precisando los “cuellos de botella” que están obstaculizando el desarrollo del país. Ver gráfico 4.6.

4.1.2. Contexto político

Durante el periodo 1970 – 2012, se caracterizó principalmente por la débil articulación interinstitucional e intergubernamental no facilitando la adecuada

explicitación de la problemática del riesgo de desastres, debido por la limitada voluntad de clase política en impulsar la GRD, la débil gobernanza y articulación del riesgos de desastres, así como la escasa cultura de prevención y baja resiliencia de la sociedad en general

Gráfico 4.6. Impacto de los desastres en el desarrollo sostenible: desastres y reconstrucción

Elaboración propia

Esta irregular situación se vio afectada por la ausencia de enfoques innovadores para abordar en forma sistémica, descentralizada y eficiente la administración del riesgo de desastres a nivel internacional y nacional, especialmente hasta el año 2000. A partir del presente siglo, con la generación de las políticas y estrategias de reducción de la vulnerabilidad e incremento de la resiliencia a nivel de la CAN, UNASUR y la ONU con un enfoque prospectivo y

correctivo, se inicia un lento cambio cualitativo en el poder ejecutivo principalmente, posibilitando esbozar propuestas aisladas para reorientar este proceso, los que aunado a la mega tendencia de la adaptación al cambio climático, se genera un entorno favorable que propicia la formulación de la Política Nacional de GRD en el Perú. Ver gráfico 4.7

Gráfico 4.7. Aspectos a ser considerados para evaluar el contexto político de la GRD

Elaboración propia

Sin embargo, al analizar los aspectos del contexto político, considerando los componentes prospectivos, correctivo y reactivo y, al confrontarlo con las características de un buen gobierno sobre la materia, definidos por la existencia de legitimidad y respaldo político a las intervenciones del Estado, la necesidad de contar con cierto consenso y compromiso en los aspectos claves, el manejo adecuado de las resistencias al cambio, promover una ciudadanía con capacidad para internalizar la GRD y contar con las

condiciones favorables para formular y ejecutar las políticas públicas, se deduce que en el campo político, aún existen brechas por superar en el periodo analizado ya que el Estado peruano conforme a los preceptos constitucionales de “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” No cumplió su rol en esta fase.

a. Articulación del Estado con la sociedad civil

El proceso de descentralización en el Perú se inició el año 1989 al año 1992, se interrumpe al desactivarse las regiones que estaban en proceso de implementación. Este proceso de descentralización nacional, se reinicia en el 2002, impulsado por las diferentes fuerzas políticas del país “concebida como política permanente de Estado, es el medio para alcanzar el desarrollo integral del país, sostenido, sustentable e inclusivo para todos los peruanos y peruanas.

Ello exige, en consecuencia, que el proceso de descentralización se fortalezca e impulse desde los tres niveles de gobierno, adquiriendo un carácter dinámico y multidimensional, adecuadamente articulado y promotor del dialogo y la participación”⁹⁷. Dicha articulación se debe dar en los tres niveles de gobierno: Nacional con 18 Ministerios más la Presidencia del consejo de Ministros

⁹⁷PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Plan Nacional de Descentralización 2012 2016**. [en línea]. Lima: PCM, 2012. Adobe Acrobat. Disponible en : http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf

(196) con sus organismos públicos adscritos, 25 gobiernos regionales, “196 provincias y 1869 distritos”⁹⁸, de los cuales 49 distritos corresponden a Lima Metropolitana y Callao. Sin embargo, no existen los mecanismos suficientes para una adecuada articulación en los tres niveles de gobierno.

Si bien la descentralización busca revertir la situación de inequidad brindando mejores servicios reconocidos por la ciudadanía; sin embargo, este proceso presenta limitaciones para determinar la problemática de la GRD en el contexto político por:

- La escasa voluntad de la clase política en los tres niveles de gobierno, al no haber internalizado plenamente la concepción prospectiva y correctiva de la GRD y la falta de consensos y compromisos para ocupar el territorio de manera segura y sostenible,
- Por la proliferación de enfoques doctrinarios disímiles que generan visiones de futuro discordantes y por estar inmersos en una democracia aun débil, caracterizada por la presencia de una dualidad en la toma de decisiones: La democracia representativa vs otra participativa de consulta popular, con grupos políticos que tienen incidencia solo a nivel local o regional que

⁹⁸WIKIPEDIA. **Organización territorial del Perú**. [en línea] Lima: 2016. [citado junio 2016]. Microsoft HTML. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_del_Per%C3%BA

no convergen hacia una visión concertada de país con un estado unitario.

- Finalmente, existe una escasa cultura de prevención y baja resiliencia en GRD en la sociedad civil, no permitiendo una acción pre y proactiva para analizar y proponer al poder ejecutivo o al Congreso de la Republica, una problemática en GRD debidamente sustentada en coordinación con la clase política, el sector público y privado

En este marco, los partidos políticos al perder su empoderamiento y cobertura a nivel nacional, no generan espacios de convocatoria y dialogo en temas trascendentales como la GRD, no posibilitando poner en agenda este tema de manera consensuada con las demás fuerzas vivas.

Esta situación se agudiza ante la débil gobernanza que no está plenamente legitimada, respetuosa, responsable y competente, capaz de producir y brindar bienes y servicios públicos de calidad a la población, cuyo valor público debe ser reconocido y aceptado por la sociedad. Ver gráfico 4.8.

Entre los mecanismos de coordinación y articulación relacionados con la formulación de la Política Nacional de GRD en el Perú, podemos mencionar el AN, la Mesa de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el Sistema de Naciones Unidas

(SNU) entre otros, cuya descripción resumida se indican a continuación:

La MCLCP⁹⁹, es igualmente uno de los espacios de concertación entre el estado y la sociedad civil, el año 2010, conformó un Grupo Impulsor de Políticas Públicas en GRD, para impulsar acciones orientadas a la prevención del riesgo al interior del AN que finalmente se convirtió en la política N° 32 de GRD, facilitó la transición del sistema nacional para afrontar el riesgo de desastres (ley N° 29664 que crea el SINAGERD), además ha integrado la GRD en su agenda mediante una red nacional constituida por entidades públicas y no públicas, considerando que los desastres dificultan la sostenibilidad del desarrollo de la población en situación de pobreza.

Igualmente ha jugado un papel importante la aprobación de las políticas de estado de gestión de recursos hídricos y el ordenamiento y gestión territorial y continua su accionar en la discusión sobre el Cambio Climático y su articulación con la GRD.

Entre los años 2002 al 2014, el Acuerdo Nacional ha definido 34 Políticas de Estado, entre ellas las tres últimas son: Sobre la Gestión del Riesgo de Desastres (N° 32),

⁹⁹ MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Decreto Supremo 001-2001-PROMUDEH que crea la MCLCP. Lima: MCLCP, 2001. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/decreto_supremo_001_-_2001-promudeh.pdf
/ ---Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH Establecen normas modificatorias y complementarias para el funcionamiento de la MCLCP, 2001. Disponible en: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/decreto_supremo_014_0.pdf

sobre los recursos hídricos (N° 33) y el Ordenamiento y gestión territorial (N° 34).

También es importante mencionar el trabajo de las organizaciones de cooperación internacional que trabajan en la Ayuda Humanitaria y la GRD como apoyo a las entidades estatales, como son la ONU, cooperaciones bilaterales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de nivel internacional como nacional quienes en el marco de políticas públicas de GRD cumplen un rol de vigilancia social, sin embargo no se tiene un mecanismo definido de participación de estas OSC.

En el Perú, el marco de la “gestión de desastres” el SNU cuenta con la conformación de un grupo UNETE (United Nations Emergency Technical Team), que está constituido por las agencias, fondos y programas de la ONU existentes en el país para apoyar acciones relacionadas a la respuesta frente a desastres o emergencias liderado por un Coordinador Residente, además desde el 2008 se cuenta con una Asesora Nacional en Respuesta a Desastres, dependiente de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Entre los organismos que accionan en GRD en el país, podemos citar a PNUD, PMA, FAO, OCHA, UNFPA, UNICEF, UNESCO

**Gráfico 4.8. Contexto político: Articulación y
Gobernanza de la GRD**

Elaboración propia

Por otro lado la plataforma de la Red Humanitaria Nacional (RHN) creada en octubre del 2008, busca reducir el impacto de las emergencias y desastres mediante la coordinación con los involucrados en ayuda humanitaria mediante mesas de trabajo como son las agencias de Naciones Unidas, ONG Internacionales y nacionales, los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, organismos de cooperación bilateral y multilateral entre otros.

Existen fondos de cooperación Internacional bilateral a proyectos para la GRD y acciones humanitarias. Como GIZ (Agencia de Cooperación del gobierno alemán), AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo), COSUDE (Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo), OFDA-USAID, JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón).

La Comisión Europea a través de (ECHO) apoya proyectos de DIPECHO Sudamérica desde el año 2000. También los organismos OSC internacionales y nacionales en GRD como Soluciones Prácticas, OXFAM, Save the Children, , Welthungerhilfe (antes agroacción Alemana), Cooperazione Internazionali (COOPI), Organización internacional de desarrollo (CARE), Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Caritas, World Visión Perú, Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Paz y Esperanza, ACT Perú (Action by Churchs Together), El Centro de Estudios y Prevención de Desastre (PREDES), las ONG nacionales se financian de fondos de la cooperación internacional.

Por otro lado es importante resaltar a los Grupos Impulsores de Gestión del Riesgo de Desastres (GRIDES) constituidos por ONG locales que inician sus acciones desde el año 2004 a fin de fortalecer las capacidades en GRD, actualmente son espacios de encuentro con las instituciones públicas, que facilitan la información de

primera fuente sobre la implementación de la GRD desde la percepción de los actores locales.

Un aspecto a tener en cuenta es la gobernabilidad, ya que es un mecanismo para generar resultados dirigidos a reducir los riesgos de desastres en función del desarrollo humano, mediante la participación igualitaria de los géneros, los grupos étnicos y religiosos, en la toma de decisiones.

4.1.3. Contexto social

La problemática de la GRD, en el contexto social se caracterizó principalmente por los desastres generados por fenómenos naturales principalmente debido a la creciente vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida al estar expuestos a los peligros naturales imprevisibles o recurrentes, generando emergencias o desastres.

Estos impactos, aunados a las limitaciones del SINADECI para reducir dichos riesgos cuyas repercusiones provocó graves interrupciones en el desarrollo del país, a pesar de la mega tendencias favorables al cambio debido a la presencia de enfoques innovadores exógenos para abordar la GRD a partir del año 2000 a nivel de la ONU, CAN, UNASUR principalmente.

Sin embargo, los actores involucrados tuvieron una lenta respuesta a estos hechos, no posibilitando la incorporación

GRD en la agenda gubernamental, por lo menos hasta antes del 2006, tal como se describe a continuación:

a. Población en riesgo de desastres

El contexto social está muy ligado a la población vulnerable entendida como “aquella que está expuesta y susceptible de sufrir daños ante la ocurrencia de peligros originados por fenómenos naturales o inducidos por la acción humana, incluyendo sus medios de vida”,¹⁰⁰ se encuentra en condiciones de riesgo medio, alto y muy alto, generalmente está relacionado a procesos desordenados de crecimiento y desarrollo. En ese sentido la población vulnerable ha sido estimada de acuerdo a los siguientes criterios descritos en el gráfico 4.9.

Es así que en el proceso de elaboración del PLANAGERD, se estimó para el año 2012 que el 60.9% de la población del Perú se encuentra en condiciones de vulnerabilidad (18'364.747 habitantes) debido principalmente a la exposición de la población y sus medios de vida a los diferentes peligros, por la localización en zonas de alto y muy alto riesgo, sus condiciones de pobreza y extrema pobreza y por la recurrencia y de los impactos de las emergencias y desastres (2003-2012).

¹⁰⁰ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. PLANAGERD 2014-2021. Caracterización de la población en riesgo [en línea] Lima: PCM, 2014. [citado noviembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/05/DS-034-2014-PCM.pdf>

Gráfico 4.9. Población vulnerable 2012 – 2021

POBLACIÓN DE LIMA METROPOLITANA Y DEL PERÚ	LÍNEA BASE 2012		2013	2016	2021
	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN VULNERABLE	POBLACIÓN VULNERABLE	POBLACIÓN VULNERABLE	POBLACIÓN VULNERABLE
LIMA METROPOLITANA	9.395.149	5.717.548	6,012,561	5,916,150	6,873,022
TOTAL	30.135.875	18.364.747	18,488,793	18,607,253	21,092,624

CRITERIOS PARA CALCULAR LA POBLACIÓN VULNERABLE	CRITERIOS PARA PROYECTAR LA POBLACIÓN VULNERABLE
<ul style="list-style-type: none"> Exposición de la población y sus medios de vida a los peligros originados por fenómenos naturales y los inducidos por las acción humana. Localización de las provincias que presentan alto y muy alto riesgo. Población que está en pobreza y extrema pobreza. Evolución de la población afectada y damnificada por emergencias y desastres (2003-2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de crecimiento de la población nacional. Evolución de la población afectada y damnificada por emergencias y desastres (2003-2012). Alta incidencia de la vulnerabilidad de las personas menores de 4 años, población adulta mayor y personas con discapacidad. Condiciones de pobreza y extrema pobreza expuestas a peligros recurrentes.

Elaboración propia

En ese sentido a continuación se presenta la evolución de la incidencia de pobreza total según ámbito geográfico en base a la información del INEI. Ver tabla 4.2.

Tabla 4.2: Evolución de la incidencia de la pobreza total, según ámbito geográfico, 2009-2014

POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO (Porcentaje respecto del total de población)						
Años/Niveles	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	33,5	30,8	27,8	25,8	23,9	22,7
Urbana	21,3	20	18	16,6	16,1	15,3
Rural	66,7	61	56,2	53	48	46
Costa	20,7	19,8	17,8	16,5	15,7	14,3
Sierra	48,9	45,2	41,5	38,5	34,7	33,8
Selva	47,1	39,8	35,2	32,5	31,2	30,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración propia

Donde se evidencia que nuestro país muestra serias desigualdades y con elevadas condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión social; siendo éstos factores que ocasionan su baja resiliencia sobre todo de la población que vive en las áreas rurales, otro aspecto importante a tomar en cuenta son las proyecciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹⁰¹ para el año 2014, se estimó en 30'814,175 de habitantes, de las cuales el 75.9% ubicada en zonas urbanas y el 24.1% en zonas rurales. Distribuidas en 54.6% en la región costera, 32% en la sierra y el 13.4% en la zona de selva. La tercera parte de la población nacional está concentrada en Lima donde también se desarrolla el 50% de la actividad industrial y financiera.

Las causas directas e indirectas que generan población vulnerable se describen en la Gráfico 4.10.

El nivel de riesgo de la población está determinado por el alto grado de vulnerabilidad condicionado no sólo por la exposición sino también por la fragilidad y resiliencia de las poblaciones y sociedades. Entre los factores de vulnerabilidad se puede mencionar la forma de planificar las ciudades y comunidades, la ubicación de los asentamientos en zonas de riesgos, la carencia de criterios para adecuarse a las zonas de riesgo y el crecimiento rápido

¹⁰¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Estado de la población**. [en línea]. Lima: INEI, 2014 .Adobe Acrobat .Disponible en : http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1157/libro.pdf

de las ciudades. También los altos índices de pobreza, poblaciones que carecen de servicios básicos o si los tienen son de mala calidad, altos índices de desnutrición, bajo nivel educativo y condiciones de salud deterioradas¹⁰². (Ferradas, 2012).

En nuestro país existen muchos elementos expuestos a diferentes tipos de peligros como producto de procesos sociales como se puede observar en la siguiente tabla 4.3.

Gráfico 4.10: Población vulnerable: Causas directas e indirectas

Elaboración propia

A todo ello hay que agregarle, además, las características propias del territorio como la presencia de lluvias intensas, la ocurrencia de sismos, tsunamis, actividad volcánica, y también de huaicos,

¹⁰² FERRADAS, Pedro. **Riesgos de desastres y desarrollo**. Lima: Soluciones Prácticas, 2012. p. 218

inundaciones, sequías aunado al inadecuado uso y ocupación del territorio conlleva a que el Perú sea un país donde ocurren muchos desastres, según datos que proporcionó (Kuroiwa,2014)¹⁰³ existen 500.000 viviendas ubicadas en las laderas de los cerros en Lima, donde viven unos 2,5 millones de personas

Tabla 4.3: Vulnerabilidades de población y medios de vida

PELIGROS MAS RECURRENTES	SITUACION DE VULNERABILIDAD POR EXPOSICIÓN A LOS PELIGROS DE MAYOR RECURRENCIA
Sismos	Casi el 50% de la población de Lima Metropolitana y Callao se encuentra expuesto a sismos, se tiene referencia de 12 eventos de gran magnitud, dos de los cuales en 1587 y 1746 fueron altamente destructivos, igualmente 4,900 Km de vías troncales en el Perú está expuesto a sismos al igual que el puerto del Callao de alta importancia económica. Por otro lado también el patrimonio cultural por las condiciones de fragilidad por su antigüedad y escaso mantenimiento son vulnerables a la ocurrencia de sismos. Aunado a la limitada capacidad operativa en términos de recursos humanos y materiales de las instituciones técnicas científicas para el monitoreo adecuado
Tsunamis	La franja costera es altamente susceptible a la presencia de tsunamis con mayor incidencia en balnearios y puertos.
Volcanes	La ciudad de Arequipa, Moquegua y en general la zona sur de la cordillera de los andes son las más expuestas a los fenómenos volcánicos como el Misti, Ubinas y Sabancaya, entre otros
Inundaciones	Las condiciones geográficas, morfológicas del Perú lo expone recurrentemente a peligros hidrometeorológicos, tanto en costa, sierra y selva.
Heladas y friaje	La variabilidad climática viene incrementando los impactos por bajas temperaturas (heladas y friaje en las regiones de la sierra y selva respectivamente), cuya afectación incrementa la inseguridad alimentaria afectando el desarrollo de las poblaciones sobre todo en condiciones de pobreza
Sequias	Con mayor frecuencia en la zona alto andina como los departamentos de: Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua e Ica, con mayor incidencia en la zona sur del país donde se afectan principalmente el suministro de agua para la población, los cultivos y la ganadería lo cual es acrecentado por la deforestación.
FEN y Cambio Climático	El fenómeno el Niño y La Niña producen un aumento de la intensidad de lluvias, sequías y heladas en el Perú que ocasiona impactos negativos en la población y medios de vida con altas pérdidas económicas. Por otro lado en los últimos años por efecto del cambio climático se observa pérdida de los glaciares tropicales que repercutirá en la disponibilidad de agua poniendo en riesgo el desarrollo sostenible.
Agentes químicos, físicos y biológicos	Exposición a agentes químicos, biológicos y físicos, mayores a los límites máximos permisibles y/o estándares internacionales vigentes.

Fuente: COMUNIDAD ANDINA DE LAS NACIONES. **Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: a manera de Balance**. Lima: PREDECAN, 2009.

Elaboración propia.

Sin embargo las autoridades en los tres niveles de gobierno, no han considerado en la planificación de su desarrollo procesos de la GRD con una visión prospectiva al momento de generar políticas, leyes y reglamentos, a

¹⁰³ KUROIWA, Julio “Terremoto en Perú destruiría zonas pobres como en Haití”. En: **El Comercio**. (PE): 18/06/2014.

pesar de considerar aspectos asociados al medio ambiente pero sin vincular con la reducción del riesgo de desastres considerando que el principal fenómeno causante del mayor número de damnificados y afectados son los hidrometeorológicos con el 59 % y 86 % respectivamente.

En lo que respecta a los de geodinámica interna, las personas damnificadas representaron el 30% en su mayoría corresponden al terremoto ocurrido en Ica el año 2007 y una tasa muy inferior, del 3 % de personas afectados. En cuanto, los de geodinámica externa, generaron el impacto en la población en menor medida, con el 8% de damnificados y afectados. Ver Tabla 4.4.y 4.5.

Tabla 4.4: Distribución de la población damnificada y afectada por los desastres (periodo 2003 – 2013)

Desastres	Damnificados 2003-2013	%	Afectados 2003-2013	%
Geodinámica Interna	444,629	30%	310,509	3%
Geodinámica Externa	38,426	3%	278,188	3%
Hidrometeorológicos	861,768	59%	8,920,377	86%
Inducidos por la acción humana	120,750	8%	816,144	8%
Total	1,465,573	100%	10,325,218	100%

Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla 4.5. en el 2007, la población a nivel nacional sufrió un mayor impacto, en ese año se registraron 4,536 eventos a nivel nacional, 701 personas perdieron la vida, 2,436 personas sufrieron impactos negativos a la salud (lesiones o fracturas severos o moderados), se registraron 11 personas desaparecidas, 496,263 personas fueron damnificadas, y 1,662,413

personas fueron afectadas por los desastres, este año representó el 18% de la población acumulado durante el periodo 2003- 2013.

**Tabla 4.5: Impacto acumulado en la población
(Periodo 2003 – 2013)**

AÑOS	Desastres	Impacto acumulado en la población					Total	%
		Fallecidos	Heridos	Desap.	Damnificado	Afectados		
2003	3,316	213	373	30	62,347	246,159	309,122	3%
2004	4,038	144	284	28	45,947	919,895	966,298	8%
2005	4,773	122	370	17	75,658	876,599	952,766	8%
2006	4,495	88	260	6	31,046	997,337	1,028,737	9%
2007	4,536	701	2,436	11	496,263	1,662,413	2,161,824	18%
2008	4,545	165	273	34	84,410	1,368,056	1,452,938	12%
2009	4,037	112	226	59	31,578	942,279	974,254	8%
2010	4,535	131	2,491	53	74,382	834,487	911,544	8%
2011	4,816	119	262	19	177,673	897,974	1,076,047	9%
2012	5,127	179	377	31	333,367	865,800	1,199,754	10%
2013	4,379	136	164	18	52,902	724,219	777,434	7%
TOTAL	48,597	2,110	7,516	306	1,465,573	10,335,218	11,810,718	100%

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres*. [En línea]. Lima: CENEPRED, 2014. Adobe Acrobat. Subdirección de normas y lineamientos de la Dirección de Gestión de Procesos.p.25
Elaboración propia

En los últimos once años, los desastres registrados han dejado un saldo de más de 2,110 muertos, en su mayoría causadas por desastres de origen natural, en esta cifra no se contemplan los efectos de muchos fenómenos de menor intensidad que por presentarse en localidades aisladas, no se registraron en su oportunidad.

El desastre que marcó en el 2007, fue el terremoto de Pisco en la que se afectaron las regiones Ica, Lima y Huancavelica, y dejando como consecuencia 596 fallecidos y más de 650,000 afectados, cuyo impacto fue

de 1,200 millones de dólares americanos. En el siguiente gráfico, se muestra el número de muertes de personas, registradas año por año durante el periodo 2003 al 2013. Ver gráfico 4.11

Gráfico 4.11: Pérdidas de vidas humanas por desastres (Periodo 2003-2013)

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres**. Lima: CENEPRED, 2014. Adobe Acrobat. Subdirección de normas y lineamientos de la Dirección de Gestión de Procesos.p.26

Entre los años 2003 al 2012, los departamentos que concentraron mayor cantidad de damnificados fueron Ica, debido principalmente al sismo ocurrido en el año 2007 y Loreto por las inundaciones generadas por el exceso de lluvias. En cuanto a las viviendas afectadas son las regiones de Loreto, Ica y Piura las que presentan un mayor impacto. Ver tabla 4.6.

Tabla 4.6: Impacto de los peligros en la población y viviendas por departamento período 2003 - 2012)

DEPARTAMENTO	PERSONAS DAMNIFICADAS	PERSONAS FALLECIDAS	VIVIENDAS/ AFECTADAS	VIVIENDAS/ DESTRUIDAS
AMAZONAS	18189	152	9,664	3285
ANCASH	10220	63	3,677	1191
APURIMAC	22380	68	16,053	3355
AREQUIPA	11834	17	61,068	2107
AYACUCHO	40401	35	23,862	7462
CAJAMARCA	20918	80	14,159	3955
CALLAO	2731	23	474	531
CUSCO	68766	98	20,710	7861
HUANCANELICA	60847	30	13,711	4725
HUANUCO	23470	96	8,149	3736
ICA	385397	610	92,325	78025
JUNIN	28450	47	10,371	5573
LA LIBERTAD	9770	34	4,711	1956
LAMBAYEQUE	16954	18	25,388	3338
LIMA	77250	193	12,810	14922
LORETO	361670	60	161,005	14202
MADRE DE DIOS	7843	27	5,685	1501
MOQUEGUA	20034	13	23,773	1613
PASCO	4643	39	1,652	798
PIURA	45353	46	80,624	8897
PUNO	88176	97	51,614	11488
SAN MARTIN	36153	66	41,395	7412
TACNA	6249	20	8,228	438
TUMBES	15374	18	29,438	504
UCAYALI	29599	24	21,694	5025
TOTAL	1412671	1974	742,240	193,900

Fuente: PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. PLANAGERD 2014 – 2021.** Lima: Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres. 2014. p.18
Elaboración propia.

En este lapso la mayor cantidad de muertes se debió al impacto de sismos, seguido por actividades humanas (incendios urbanos, contaminación ambiental, etc.), en cuanto a los damnificados en mayor cantidad se debieron

a los efectos de lluvias intensas e inundaciones seguidas por sismos y respecto a las personas afectadas estos se debieron a bajas temperaturas seguido por lluvias intensas e inundaciones. Ver tabla 4.7

Por otro lado el mayor número de viviendas destruidas, fue por sismos seguido de lluvias intensas e inundaciones; y la mayor afectación se debió a lluvias intensas e inundaciones y bajas temperaturas.

Evidenciándose que los sismos son los que generan la mayor cantidad de muertes debido a las condiciones de fragilidad de las viviendas.

b. Jerarquización del problema

De la revisión de la problemática de la GRD, mencionados en el contexto económico, político y social se concluye que el problema central es la “Creciente vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida, con tendencia a su agudización si no se formula una nueva política pública sobre GRD, con un enfoque prospectivo y correctivo, siendo sus principales causas: Débil conocimiento y observancia del valor público, limitada voluntad de clase política en impulsar la GRD, la débil gobernanza y articulación de riesgos de desastres en el Perú y la escasa cultura de prevención y baja resiliencia de la sociedad. Los efectos negativos de esta situación se vieron en la

incorporación no oportuna del problema de la GRD en la agenda gubernamental, el lento proceso de formulación de la Política Nacional de GRD y prevalencia del status quo de la GRD con enfoque reactivo.

Para la jerarquización del problema mencionado, se tuvo en cuenta su gravedad, urgencia y por ende su potencial valor público, habiéndose identificado en primera prioridad las tres características que definen el problema central: Insuficiente conocimiento de los peligros a nivel nacional, incipiente análisis de las vulnerabilidades y deficiente e insuficiente cálculo de riesgo.

El nivel de complejidad del problema está asociado a dos (2) situaciones concurrentes, estas son: Ver gráfico 4.12.

Especialización de GRD: Abordar y encarar el problema de la GRD requiere adecuada especialización por la especificidad de sus componentes y procesos.

Transversalización de GRD: Es complejo porque el cálculo del riesgo implica analizar e interpretar la GRD por un equipo multidisciplinario y con adecuado nivel técnico

Tabla 4.7: Impacto de los desastres en la población y viviendas según tipo de peligros
(Período 2003 -2012)

TIPO DE PELIGRO	PERSONAS AFECTADAS		PERSONAS DAMNIFICADAS		PERSONAS FALLECIDAS		VIVIENDAS AFECTADAS		VIVIENDAS DESTRUIDAS	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Geodinámica Interna (actividad volcánica, sismos)	296870	3.09	442792	31.34	608	30.80	54340	7.32	94173	48.57
Geodinámica externa (alud, aluvión, derrumbe de cerro, deslizamiento)	233353	2.43	29618	2.10	230	11.65	8166	1.10	5247	2.71
Originados por el Hombre	116300	1.21	115838	8.20	444	22.49	8486	1.14	22109	11.40
Hidrometereológicos (Bajas temperaturas)	4865167	50.62	135373	9.58	126	6.38	55193	7.44	4629	2.39
Hidrometereológicos (Lluvias intensas inundaciones)	3206385	33.36	619766	43.87	269	13.63	574506	77.40	57059	29.43
Hidrometereológicos (Otros**)	207995	2.16	43571	3.08	60	3.04	34212	4.61	6956	3.59
Biológicos	423183	4.40	0	-	62	3.14	726	0.10	0	-
Otro *	261746	2.72	25713	1.82	175	8.87	6611	0.89	3727	1.92
Total	9610999		1412671		1974		742240		193900	

Fuente: PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. PLANAGERD 2014 – 2021.** Lima:
Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres, 2014,
Elaboración propia

Gráfico 4.12: Jerarquización y determinación del nivel de complejidad del problema de la GRD

Elaboración propia

4.2. Generación de Alternativas

A la luz diagnóstico de la situación descrita, principalmente durante el periodo 2005 – 2011, se deduce que se generaron hasta tres (3) alternativas para resolver el problema del riesgo de desastres en el Perú, estas son:

- Continuar con el SINADECI
- Modificar el SINADECI, manteniendo al INDECI como punto focal
- Formular un innovador sistema denominado SINAGERD

Estas alternativas fueron materia de análisis y debate con relativa lentitud, a pesar de los riesgos y los desastres recurrentes y/o de gran magnitud, debido a la escasa voluntad política de los actores

involucrados en los tres niveles de gobierno en particular en el Congreso de la República, la presencia de un poder ejecutivo con baja pro actividad para impulsar el cambio y la sociedad civil con limitada cultura de prevención. A continuación se describe en forma resumida las características de estas alternativas

Tabla 4.8: Generación y descripción de alternativas

ALTERNATIVAS	DESCRIPCION DE LA ALTERNATIVA
a) Continuar con el Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI	El SINADECI surgió ante las lecciones aprendidas en el desastre de gran magnitud ocurrido en Ancash en mayo de 1970, con el fin de prevenir y/o mitigar daños y pérdidas en la población y en sus medios de vida. Este sistema no tuvo los mecanismos adecuados para reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida, porque se orientó a la administración del desastre que resulta de un desarrollo mal concebido y aplicado: Se priorizo la preparación para la emergencia, la instalación de la alerta temprana, la ayuda humanitaria, las medidas de mitigación ante el peligro inminente. No tuvo la capacidad de respuesta oportuna para encarar las emergencias o desastres, así como los procesos de rehabilitación y reconstrucción. La gestión prospectiva no tuvo relevancia en las cuatro décadas del SINADECI.
b) Modificar el SINADECI, manteniendo al INDECI como punto focal	Esta alternativa propicia la incorporación de las dimensiones prospectiva y correctiva, pero mantenía la organización tradicional con una gestión orientada principalmente a la parte reactiva, lo cual no propiciaba el cambio para lograr el desarrollo seguro, sostenible, equilibrado y con inclusión social. Esta opción fue promovida y apoyada por el INDECI que buscaba mantener el status quo, cuyo enfoque no era plenamente compatible con las tendencias innovadoras de la GRD a nivel internacional que postulaba el MAH, la ONU, la CAN y UNASUR.
c) Formular un innovador sistema denominado SINAGERD acorde con el MAH.	Esta alternativa incorpora la GRD con los componentes prospectivo, correctivo y reactivo con 7 procesos: Estimación, prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Postula que es posible y necesario actuar antes del desastre ,planificando el desarrollo sostenible evitando la generación de nuevas condiciones de riesgo, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad actual Para tal efecto, se necesita conocer las condiciones de riesgo de desastre(peligro, vulnerabilidad) para la toma de decisiones Esta opción busca el cambio y el desarrollo seguro y sostenible compatible con los postulados del MAH, la CAN, UNASUR y la Política de Estado 32 del Acuerdo Nacional

Elaboración propia

4.3. Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación utilizados para seleccionar la alternativa más viable que permita impulsar adecuadamente la GRD y por ende sea la base para la formulación de la Política nacional respectiva, se menciona a continuación:

Tabla 4.9: Criterios de evaluación

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO
Generación de valor público	Capacidad de la política de generar bienes y servicios de calidad para atender las demandas universalizantes y no inmediata de la ciudadanía, buscando el interés colectivo, esto es el “bien común” reconocido y aceptado por la población, cuyo valor público permite el desarrollo sostenible.
Visión sistémica de la GRD	Se basa en una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.” ¹⁰⁴ .
Enfoque prospectivo y correctivo de la GRD	El enfoque prospectivo y correctivo son concurrentes y complementarios orientados a reducir las vulnerabilidades y el riesgo de desastres al mediano y largo plazo. La gestión prospectiva en la GRD, se orienta a evitar y prevenir la Conformación del riesgo futuro. La gestión correctiva se orienta a corregir o mitigar el riesgo existente Ambos enfoques están presentes en el proceso de reconstrucción ya que esta se orienta a establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas
Capacidad de respuesta ante emergencias o desastres	Está asociada a la gestión reactiva relacionada a enfrentar los riesgos y desastres, con intervenciones que buscan rehabilitar los servicios básicos dañados o afectados

Elaboración Propia

4.4. Evaluación (a priori) de las alternativas

Al correlacionar estas tres alternativas con los cuatro (4) criterios de evaluación descritos en el numeral 3, se determina las ventajas y desventajas que presentan cada uno de ellas, tal como se indican en el cuadro adjunto.

¹⁰⁴PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Lineamientos para la Gestión de la Continuidad Operativa de las entidades públicas en los tres niveles de Gobierno**. [En línea].Lima: PCM, 2015.[citado 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en :<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/RM-028-2015-PCM.pdf>

Tabla 4.10: Evaluación a priori de las alternativas

ALTERNATIVAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Continuar con el SINADECI	No existe	Prevalece el problema sin solución, se incrementa los riesgos , emergencias y/o desastres
Modificar el SINADECI, manteniendo al INDECI como punto focal	Mejora la administración del desastre, pero subsiste el enfoque reactivo	No promueve el cambio para internalizar los aspectos prospectivos y correctivos que requiere la GRD. El INDECI promueve mantener el estatus quo, lo cual no se condice con los postulados del MAH
Formular un innovador sistema denominado SINAGERD	Promueve y apoya la adopción de un enfoque prospectivo y correctivo en el manejo de la GRD Busca implantar un sistema holístico, descentralizado, sinérgico y participativo Se sustenta en los principios del bien común, gradualidad, subsidiaridad, eficiencia, participación, entre otros Postula la armonización con los enfoques científico tecnológico de los organismos internacionales en GRD Por su concepción , principios y postulados que rigen el SINAGERD, se infiere que será generadora de valor público para la sociedad en general.	Resistencia al cambio de algunos actores a nivel subnacional principalmente, por insuficiente conocimiento del manejo prospectivo

Elaboración propia

Del análisis comparativo de las alternativas planteadas, se afirma que la más viable es la **c) “Formular un innovador sistema denominado SINAGERD”**. Sin embargo, su concepción y desarrollo del proyecto de la política pública de la GRD demoró más de dos (2) años por los factores condicionantes descritos anteriormente.

La alternativa seleccionada es el punto de partida sobre el cual se diseñara la política nacional de GRD en el Perú, cuyo desarrollo se tratara en el siguiente rubro.

4.5. Diseño de la política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

La Política Nacional de GRD en el Perú , se diseñó a partir de la alternativa c) seleccionada “Formular un innovador sistema denominado SINAGERD”, considerando el marco orientador, la base legal, el marco teórico y el diagnostico situacional descritos en los capítulos anteriores, así como los actores claves involucrados como son: el Poder Ejecutivo (Ministerios: PCM, MEF, INDECI, Programa de Reducción de vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente El Niño - PREVEN, otros), Poder Legislativo: Congreso de la Republica y Sociedad civil: Partidos políticos, ONG y Organismos internacionales: BID, ONU, CAN. Ver gráfico 4.13.

En este marco, los esfuerzos iniciales para la formulación de la presente política nacional, se dieron cuadro propuestas legislativas y una propuesta del poder ejecutivo de acuerdo al siguiente detalle¹⁰⁵:

¹⁰⁵ CONGRESO DE LA REPUBLICA. **Proyectos de Ley Presentados Período Parlamentario 2006 - 2011**. [en línea]. Lima: Congreso de la República 2016. [citado Junio 2016]. Adobe Acrobat .Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

Número de Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Proponente	Título
03843/2009 -CR	22/02/10	Congreso Bloque Popular- Compromiso Democrático	Ley que modifica los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil Decreto Ley N° 19338
03937/2009 -CR	23/03/10	Congreso Partido Arista Peruano	Ley que optimiza el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa Civil
04057/2009 -CR	31/05/10	Congreso Partido Arista Peruano	Ley que complementa y fortalece el Sistema Nacional de Defensa Civil en Gestión de Riesgos de Desastres
04118/2009 -PE	17/06/10	Poder Ejecutivo	Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales
04136/2009 -CR	22/06/2010	Congreso Multipartidario	Ley del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional de Defensa Civil
04355/2010 -CR	13/10/10	Congreso Partido Arista Peruano	Ley que modifica artículos del Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

A partir de dichos planteamientos el Poder Ejecutivo a través del INDECI presenta dos alternativas de solución realizados en diferentes momentos cuyos enfoques no fueron validados por la PCM, porque carecían de mecanismos y procedimientos suficientes para superar o reducir los riesgos de desastres generados por los fenómenos naturales y/o los inducidos por la acción humana, así como no eran concordantes con los postulados del MAH, la CAN, y la EIRD.

**Gráfico 4.13. Esquema general para la formulación de la
Política Nacional de GRD en el Perú**

Elaboración propia

Ante esta situación, la PCM encarga al PREVEN, la elaboración de una opción que supere a las planteadas por el INDECI; sin embargo por el corto tiempo disponible, la propuesta, no satisface plenamente las exigencias

Al respecto la PCM, dispone que el MEF asuma el desarrollo de la Política Nacional de GRD, a partir de las versiones anteriores, contando con el asesoramiento del BID, siendo esta última versión la que fue validada por el Consejo de Viceministros y de Ministros y luego fue presentado al Congreso de la Republica para su análisis y debate.

Es importante indicar que este proceso fue lento en el cual no toda la administración pública vinculada al riesgo de desastres

participo activamente en la definición de la política nacional de GRD, la sociedad civil también estuvo relativamente ausente, por lo que gran parte de la población no tenía conocimiento de la importancia de esta propuesta.

Los Partidos políticos principalmente el APRA y el PPC, tuvieron una activa participación a consecuencia del desastre generado por el sismo de Pisco del año 2007, así como durante el análisis y debate en el Congreso de la República planteando propuestas similares y/o cambios importantes al proyecto Ley. Después de un largo debate la política nacional de gestión del riesgo de desastres fue aprobada por el Congreso y remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación.

A pesar de las limitaciones en cuanto a la participación de los actores claves en este proceso, se puede afirmar que la presente política responde a la dimensión sustantiva y en menor grado a la dimensión operativa planteada por Moore. Sin embargo, la dimensión política no fue suficientemente resuelta, porque no se generó el consenso básico necesario durante la formulación de la política, así como tampoco la relación Estado – Sociedad civil no fueron las más positivas ya que la participación ciudadana fue relativamente escasa.

Cabe destacar que existe una importante diferencia entre el enfoque del SINADECI que es de naturaleza reactiva, con relación a la concepción del SINAGERD que además se sustenta en los aspectos prospectivos y correctivos, cuyas diferencias se precisan en la Grafico 4.14

Gráfico 4.14. Diferencias entre el SINADECI y el SINAGERD

Elaboración propia

Es este sentido, la dimensión sustantiva descansa en la concepción, contenido y alcance de la Política Nacional, así como los instrumentos que ella requiere, tal como se describió en el numeral 2.1.4. Gestión del Riesgo de Desastres-GRD: Definiciones básicas.

Gráfico 4.15: Política Nacional de GRD e integración de los componentes y procesos

Elaboración propia

La presente política gira en torno a la creación del SINAGERD, bajo la rectoría de la PCM y está conformado aproximadamente por 1946 entidades públicas: 19 son ministerios, 25 gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales y 1868 municipalidades distritales, quienes son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de GRD dentro de sus procesos de planeamiento, siendo el INDECI y el CENEPRED las dos entidades que brindan el asesoramiento y la asistencia técnica del caso. Ver gráfico 4.16

Gráfico 4.16. Composición del SINAGERD

Elaboración propia.

Los instrumentos planteados en el SINAGERD son la Política Nacional de GRD, el Plan Nacional de GRD, la estrategia financiera, los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de información en situación de desastres,

el sistema de información para la GRD, el sistema de información para la GRD y el sistema de comunicaciones.

Todas las entidades públicas son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de GRD planteados por el SINAGERD los cuales están orientados básicamente a:

- La incorporación de la GRD en los procesos de gestión institucional y planeamiento de desarrollo
- Que las entidades públicas de manera gradual asignen recursos y desarrollen acciones de nivel estructural y no estructural para evitar nuevos riesgos y reducir los riesgos de desastres en sus ámbitos de acción.
- Establecer mecanismos e instrumentos en estrecha coordinación con el sistema educativo del país para promover la cultura de la prevención orientada interiorizando la GRD, no solo en las entidades públicas, privadas sino en la ciudadanía en general para contribuir el desarrollo sostenible,
- Desarrollar y difundir estudios e investigaciones relacionadas del conocimiento del riesgo para la gestión adecuada del mismo
- Las acciones deben estar enmarcadas en una gestión para resultados de manera transparente (medidas de control, rendición de cuentas y auditoría ciudadana)
- Disponer de mecanismos y estrategias eficientes y eficaces para responder ante situaciones de emergencias y desastres de

diferentes niveles en el país, priorizando el rol de los gobiernos subnacionales (principio de subsidiaridad) en estos procesos.

- La recuperación física, social y reactivación económica después de un desastre debe contar con los mecanismos técnicos y administrativos que permita su viabilización con la celeridad del caso, el cual debe comprometer a los tres niveles de gobierno en estrecha coordinación con el MEF.

La implementación de la Ley 29664, tiene como objetivo ineludible lograr la transversalización de la GRD en los tres niveles de gobierno, proceso prioritario a corto plazo, requiriéndose para ello, el apoyo técnico-político; y la pertinente adecuación de la Ley en las instituciones conformantes del SINAGERD.

En el marco de la Ley 29664 y su Reglamento, se elaboró la Política Nacional de GRD que contiene 4 objetivos prioritarios y 26 Lineamientos estratégicos que integra los 7 procesos de la GRD y sirvió de referencia para la elaboración del PLANAGERD 2014-2021, Los objetivos de la Política Nacional GRD se indican a continuación. Ver Gráfico 4.17 Grafico 4.18

Gráfico 4.17: Enfoque general para la elaboración de la Política Nacional de GRD

Elaboración propia

Grafico 4.18. Política Nacional de GRD: Objetivos Prioritarios

OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
1. Institucionalizar y desarrollar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	7 Lineamientos
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.	6 Lineamientos
3. Incorporar e implementar la Gestión del Riesgo de Desastres a través de la planificación del desarrollo y la priorización de los recursos físicos y financieros.	8 Lineamientos
4. Fortalecer la cultura de prevención y la capacidad de resiliencia para el desarrollo sostenible.	5 Lineamientos
TOTAL	26 Lineamientos

↓

ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES

Elaboración propia

Para lograr los objetivos planteados, se dispones de 26 lineamientos estratégicos, cuya ejecución es de obligatorio cumplimiento por las entidades conformantes del SINAGERD, tal como lo establece la Política Nacional de GRD.

Por las consideraciones expuestas se deduce que la formulación de la Política Nacional de GRD en el Perú, en términos generales es compatible con el triángulo estratégico de Mark Moore, ya que en la dimensión sustantiva responde a una necesidad pública de generar bienes y servicios en materia GRD que necesita la sociedad dada las condiciones de vulnerabilidad del País por la exposición de la población y medios de vida a fenómenos recurrentes sumada a las condiciones geográficas de nuestro país y el impacto social y económico de daños y pérdidas ocasionados a lo largo de la historia del país.

Sin embargo, en la dimensión política si bien hubo la participación del Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales vinculados a la GRD, no fue lo más adecuado, ya que no se identificaron y se hicieron partícipes a todos los actores involucrados ,no se realizó el diagnostico político, mapa político y balance político lo que no permitió definir la estrategia para involucrar a los actores sobre todo de los Gobiernos regionales y locales considerando que la implementación debe ser realizada a nivel territorial.

En la dimensión operativa, se definieron los mecanismos operativos básicos para su implementación estableciéndose: Ver gráficos: 4.19 y 4.20

- La conformación, instalación y funcionamiento de los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de desastres – GTGRD en los tres niveles de gobierno, presidido por la más alta autoridad: Ministros, Presidentes del gobierno regional, Alcaldes provinciales y distritales.
- La estrategia de gestión financiera a cargo del MEF, con el fin establecer los mecanismos y procedimientos para captar los recursos financieros, la transferencia del riesgo, la eficiencia en el gasto público, etc.
- Los gobiernos locales y regionales son los responsables de la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión en el ámbito de su jurisdicción.
- Que el INDECI y el CENEPRED son los responsables de brindar la asistencia técnica y el asesoramiento respectivo a la PCM y a los gobiernos locales y regionales
- Que las instituciones científicas en GRD brindaran la asistencia técnica a las entidades de los tres niveles de gobierno en el área de su competencia
- La implementación de la política pública GRD, estará regida bajo los principios de gradualidad, subsidiaridad, integralidad, transversalidad, eficiencia, equidad, bien común, ayuda humanitaria, etc.
- Otras previstas en la Ley 29664 y su Reglamento.

Gráfico 4.19: Grupos de trabajo de la GRD

Elaboración propia

Sin embargo no se desarrolló la estrategia para fortalecimiento de capacidades considerando que la implementación de los procesos de la gestión de riesgos es especializada y está basada en la investigación científica.

Gráfico 4.20: Organización GTGRD en los tres niveles de gobierno

Elaboración propia.

CAPÍTULO V

5. Implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

El presente capítulo contiene la naturaleza y capacidad de la gestión del aparato político-administrativo -gubernamental del Perú para la ejecución de la política Nacional de GRD, así como para su operación y seguimiento a partir de su creación desde una perspectiva nacional.

5.1. Naturaleza y capacidad de la gestión del aparato político administrativo – gubernamental

El aparato político-administrativo–gubernamental del Perú que permite la operación de la Política Nacional de GRD del año 2011, se sustenta en un Estado unitario, democrático y representativo conformado por tres poderes: Ejecutivo, legislativo y judicial, cuya conducción es a través del gobierno nacional, regional y local, siendo sus gobernantes políticos y autoridades del poder ejecutivo elegidos cada 5 años, mediante elecciones libres y universal.

Sin embargo, la alternancia en el poder genera cambios y rotaciones de funcionarios y profesionales competentes en las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, considerando principalmente criterios políticos-partidarias, generando el debilitamiento de capacidades en el manejo técnico-científico,

siendo uno de ellos la gestión del riesgo de desastres, no permitiendo el encadenamiento acumulado del conocimiento y de las experiencias exitosas en cada línea de acción. Esta situación implica muchas veces reiniciar los procesos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a los trabajadores involucrados en la GRD. Ver gráfico 5.1.

Gráfico 5.1. Naturaleza y capacidad operativa de la gestión del aparato político administrativo y gubernamental del Perú

Elaboración propia.

La identificación y descripción de la capacidad de la gestión del aparato político-administrativo-gubernamental está asociado a cuatro aspectos interrelacionados con la GRD, estos son: institucionalidad, articulación, gestión del conocimiento y gestión del recurso, cuya gobernanza están a cargo de 1946 entidades conformantes del SINAGERD, en los tres niveles de

gobierno, teniendo en cuenta los factores limitantes, las variables y sus definiciones, así como los medios de verificación y responsables, tal como se describe la tabla 5.1.

Tabla 5.1: Variables, medios de verificación y responsables de la capacidad de gestión del aparato político - administrativo del Perú

ASPECTOS	VARIABLES GRD	DEFINICION	MEDIOS DE VERIFICACION	RESPONSABLES
INSTITUCIONALIDAD	NORMATIVIDAD	Ver definición de cada variable en el rubro 5.1.1. del presente capítulo	Normas emitidas y aplicadas: Lineamientos, guías, directivas, manuales), así como planes elaborados	Entidades conformantes del SINAGERD en los tres niveles de gobierno
	RESILIENCIA GRD		Informes de : Participación, organización y capacidad financiera, pre y proactividad , compromisos	
	CULTURA DE PREVENCIÓN		Planes de prevención y reducción del riesgo de desastres, de emergencias, rehabilitación, reconstrucción	
	CAPACIDAD DE GESTION EN GRD			
ARTICULACION	COORDINACION		Informes sobre: Participación, acuerdos y convenios ,Cartas de entendimientos, Grupos de Trabajo GRD	
	COLABORACION			
	COOPERACIÓN			
GESTION DE RECURSOS	COMPETENCIAS GRD		Informes de la capacidad técnica y administrativa	
	DISPONIBILIDAD DE RECURSOS		Cantidad, calidad, oportunidad, precio	
	MANEJO- INTEGRAL DE RECURSOS		Eficiencia y eficacia	
GESTION DEL CONOCIMIENTO	GENERACIÓN Y REGISTRO DE INFORMACIÓN		Informes sobre: Acceso , uso y transferencia de la información: SINPAD, SIGRID, SINEA	
	APLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN			
	DIFUSIÓN DE LA INF. DISPONIBLE			

Elaboración propia.

5.1.1. Definiciones y alcance de los aspectos y variables de la capacidad de gestión del aparato estatal

a. Institucionalidad.- Contiene 4 variables: Normatividad, resiliencia, cultura de prevención y capacidad de gestión, cuyas definiciones se describen a continuación:

La institucionalidad permite integrar los procesos de la GRD como política transversal y sistémica en el accionar del Estado, logrando su implementación y consolidación, a través de las entidades públicas y privadas en los tres niveles de gobierno y la sociedad civil. La definición y alcance de las variables se describen a continuación:

Tabla 5.2: Definición y alcance de la variable de Institucionalidad

Variable	Definición y Alcance de la Variable
Normatividad	Generación y uso adecuado de las normas técnicas legales de la GRD por las entidades involucradas para la regulación, fiscalización y control del SINAGERD
Resiliencia	Capacidad de las personas, comunidades, entidades públicas y privadas, de organizarse y recuperarse del impacto de desastres para protegerse mejor en el futuro
Cultura de prevención	Cambio de actitud de la población y buenas prácticas de la GRD expresadas en el diseño y e implementación eficientes de actividades y proyectos con enfoque prospectivo y correctivo
Capacidad de gestión en GRD	Desarrollo y fortalecimiento de competencias humanas, organizacionales y técnicas de las entidades involucradas en la GRD, para una gestión eficiente y eficaz

Elaboración propia.

b. La articulación.- Contiene tres variables: Coordinación, colaboración y cooperación, cuyas definiciones se describen a continuación:

La Articulación es un conjunto de acciones relacionadas con la participación, coordinación y enlace transversal, entre las entidades del sector público, privado y la sociedad civil, en materia de GRD en los tres niveles de gobierno.

La definición y alcance de las variables se describen a continuación:

Tabla 5.3: Definición y alcance de la variable de articulación

Variable	Definición y Alcance de la Variable
Coordinación	Acciones que permite intercambiar opiniones, observaciones y/o sugerencias sobre las intervenciones de las entidades involucradas en la GRD, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de población y de sus medios de vida
Colaboración	Intervención y participación organizada y oportuna de las entidades públicas y privadas, del sector privado y de la sociedad civil, en las actividades de Gestión del Riesgo de Desastres.
Cooperación	Acciones para fortalecer esfuerzos conjuntos de las entidades públicas y privadas mediante alianzas estratégicas en GRD, orientados a logros de objetivos institucionales

Elaboración propia.

c. La gestión de recursos.- Contiene tres variables:

Competencias en GRD, la disponibilidad de recursos y el manejo integral de recursos, cuyas definiciones se describen a continuación

Gestión de recursos es la capacidad de administrar y dirigir los recursos humanos, materiales, infraestructura, tecnología, comunicación y financieros necesarios para que las entidades puedan Gestionar el Riesgo de Desastres de manera eficiente y eficaz.

Tabla 5.4: Definición y alcance de la variable de gestión de recursos

Variable	Definición y Alcance de la Variable
Competencias GRD	Conocimientos, habilidades y destrezas para captar, disponer y aprovechar adecuadamente los recursos para la GRD
Disponibilidad de recursos	Contar con recursos adecuados en términos de cantidad, calidad, oportunidad y precios competitivos para la implementación de la GRD
Manejo integral de recursos	Capacidad de administrar los recursos GRD en forma eficiente, eficaz y alineados a los objetivos institucionales en los tres niveles de gobierno

Elaboración propia.

d. La gestión del conocimiento.- Es el desarrollo de las competencias necesarias para la generación y administración de información sobre el conocimiento de los peligros, análisis de vulnerabilidades y niveles de riesgo para la toma de decisiones en GRD, en los tres niveles de gobierno.

Contiene tres variables: Generación y registro de información, aplicación de la información y la difusión de la información disponible, cuya definición y alcance de las variables se describen a continuación:

Tabla 5.5: Definición y alcance de la variable de gestión del conocimiento

Variable	Definición y Alcance de la Variable
Generación y registro de información	Proceso orientado a producir, actualizar, ampliar, validar, sistematizar y automatizar información georeferenciada y administrativa estandarizada, confiable y oportuna GRD, mediante la investigación y estudios a cargo de las entidades públicas y privadas competentes.
Aplicación de la información	Uso adecuado de la información disponible por los tomadores de decisión de la GRD, con el fin de reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida, de manera sostenible e integral
Difusión de la información disponible	Mecanismos y procedimientos para facilitar el acceso a la información disponible de la GRD por las entidades públicas del SINAGERD, promoviendo su intercambio y transferencia de su conocimiento de manera sostenible.

Elaboración propia

Las variables, los medios de verificación y los responsables para cada uno de los cuatro aspectos antes señalados permitirán constatar la operación de la Política Nacional de GRD.

5.2. Operación y seguimiento de la Política Nacional de GRD

La operación de la política nacional de GRD, se viene desarrollando de manera gradual y descentralizada, mediante la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021, así como de los planes específicos por procesos en GRD a cargo de las entidades del SINAGERD tales como: los planes de prevención y reducción del riesgos de desastres, los planes de educación comunitaria, de preparación y operaciones de emergencias, de contingencias, los planes de GRD a nivel sectorial, regional y local que integran los 7 procesos GRD.

Para tal efecto, el INDECI y el CENEPRED vienen elaborando y validando los instrumentos orientadores que permitan abordar y orientar la elaboración de los planes mencionados.

Asimismo la política se viene implementando con la incorporación de la GRD en los planes existentes: Los planes estratégicos institucionales y operativos en los tres niveles de gobierno, los planes estratégicos sectoriales multianuales – PESEM, los planes territoriales: Planes de desarrollo concertados-PDC a nivel local y regional los planes de desarrollo urbano, de ordenamiento y gestión territorial, los planes, programas y proyectos a nivel de cuencas hidrográficas, mancomunidades, entre otros.

Gráfico 5.2. Estrategia para la operación de la política y el PLANAGERD 2014-2021

Elaboración propia.

El PLANAGERD 2014-2021 tiene 21 objetivos, de los cuales 01 es a nivel nacional, 06 son estratégicos y 14 son específicos y contiene 47 acciones estratégicas, todos con sus respectivos indicadores, medios de verificación y responsables. Es importante indicar que a la fecha se está elaborando la estrategia para su implementación¹⁰⁶, así como el respectivo plan para el monitoreo, seguimiento y evaluación.

Para cada uno de los 4 aspectos a ser desarrollados, donde se detallaran las actividades realizadas y los logros obtenidos en el periodo 2012 a diciembre 2014, ya que en el año 2011 fue un periodo de generación de la política

¹⁰⁶ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS .Coordinación realizada con el equipo técnico encargado de elaborar la estrategia de implementación del PLANAGERD, representada por la Abogada Blanca Arostegui.

pública, así como de transición en el cual se procedió a gestionar los recursos presupuestales y la contratación del personal mínimo requerido para poner en marcha las entidades nuevas del SINAGERD, como es el caso del CENEPRED, la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres.- SGRD de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM.

Gráfico 5.3: Operación de la política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia.

5.2.1 Análisis FODA de la Política Nacional de GRD en el Perú

Para identificar las limitaciones y potencialidades del entorno interno y externo de la Política Nacional de GRD, a continuación se describe sus fortalezas y oportunidades, así como las debilidades y amenazas que condicionan o facilitan su ejecución en los tres niveles de gobierno.

Tabla 5.6: FODA de la Política Nacional de GRD

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
El CONAGERD, constituye el máximo nivel de convocatoria para implementar el SINAGERD	Acuerdos internacionales sobre GRD promovidos por la ONU y la CAN constituyen una red supranacional favorable al fortalecimiento del SINAGERD
La PCM ente rector del SINAGERD, entre otras funciones convoca al CONAGERD, integra los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para implementar la GRD.	Marco legal sobre el ambiente, descentralización, simplificación administrativa y modernización del Estado, presupuesto por resultado, facilita la GRD
Las entidades públicas conformantes del SINAGERD incorporan la GRD en los procesos del desarrollo sostenible	Entorno macroeconómico estable y políticas nacionales de desarrollo sostenible, favorece la planificación y gestión de la GRD
Las normas legales permiten la regulación y control de la institucionalización de la GRD.	Intercambio de conocimientos, experiencias y expertos en GRD, de los centros de investigación de los países de similar fenomenología.
Entidades del SINAGERD especializadas y con experiencia en geodinámica interna y externa, meteorología e hidrología, brindan soporte científico y tecnológico en materia de GRD	Capacidad de celebrar convenios de cooperación técnica con países y organismos Internacionales y con entidades nacionales, especializadas en GRD.
Progresivo fortalecimiento de capacidades de las autoridades, funcionarios y especialistas en materia de estimación prevención, reducción del riesgo y reconstrucción.	Existencia de recursos determinados (canon, renta de aduana ,otros) es una oportunidad para ejecutar proyectos de inversión local en GRD
Competencias institucionales en el manejo de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación por parte de las entidades del SINAGERD	Políticas binacionales fronterizas en materia de gestión ambiental y de prevención y reducción del riesgo de desastres
Política Nacional de GRD, lineamientos técnicos aprobados y aplicados y conformación de GTGRD	Creciente participación de las Universidades, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil en la investigación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la GRD
La incorporación progresiva de la GRD en el proceso de planeamiento es uno de los factores determinantes del desarrollo sostenible	La población en proceso de sensibilización en GRD genera un entorno favorable para el empoderamiento del SINAGERD que contribuye al desarrollo sostenible del país
Las entidades privadas y la sociedad civil conformantes del SINAGERD contribuyen a la implementación de la GRD	
DEBILIDADES	AMENAZAS
Insuficiente marco legal en materia de GRD no permite acelerar su institucionalización del SINAGERD a nivel de los gobiernos regionales y locales principalmente	Creciente niveles de vulnerabilidad de la población y su patrimonio al estar expuestos a los diferentes peligros
Débil articulación interinstitucional al interior del SINAGERD en los tres niveles de gobierno	Ausencia de un marco legal en materia de ordenamiento territorial, asociado a la GRD y demarcación territorial a nivel regional
Insuficiente capacidad operativa para implementar la GRD de las entidades conformantes del SINAGERD, principalmente a nivel de los gobiernos locales.	Incumplimiento de las normas que regulan el uso y ocupación del territorio a nivel urbano y rural que incrementan los niveles de riesgo de desastres de la población y su patrimonio
Lento fortalecimiento de capacidades en GRD en las entidades del SINAGERD por la rotación en los cargos de los especialistas y funcionarios y su dispersión territorial a nivel rural	Lento y desarticulado proceso de descentralización a nivel regional y local, condiciona la implementación del SINAGERD.
Débil sistema de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes y proyectos en GRD vs creciente niveles de riesgo de desastres	Deficiente articulación de los demás sistemas funcionales y administrativos a nivel nacional limita la implantación sostenible del SINAGERD en los tres niveles de gobierno
Información sobre GRD dispersa, no estandarizada, insuficientemente sistematizada y automatizada, no facilita la toma de decisiones oportunas y eficientes.	Concentración de la tercera parte de la población en Lima Metropolitana y en las en centros urbanos vulnerables de las cuencas de la vertiente del pacífico, incrementa los niveles de riesgo
Insuficiente capacidad de gestión de los gobiernos locales para orientar los recursos del canon minero hacia la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública en GRD	Deforestación y actividades extractivas informales como la del oro, contaminan y/o debilitan los ecosistemas frágiles incrementando los niveles de riesgo de la población y el ambiente
Deficiente e insuficiente línea base para la elaboración de planes programas y proyectos en los componentes prospectivos, correctivos y reactivos	Presencia de violencia sociopolítica asociado a la condiciones de pobreza y extrema pobreza en las zonas alto andinas u urbano marginales, limita las acciones en materia de GRD
Insuficientes recursos presupuestales y limitada incidencia del PREVAED en las entidades del SINAGERD	Limitada voluntad política y escasa capacidad operativa para integrar el PP-0068 en su presupuesto institucional.
Débil articulación de las organizaciones de la sociedad civil, ONGs y empresas del sector privado a nivel local que promueven la GRD	Lento proceso para lograr una cultura de prevención y resiliencia en la población, no facilita el empoderamiento del SINAGERD

Fuente: Taller de elaboración del PLANAGERD 2014-2021-INDECI-CENEPRED-CEPLAN (2012-2013)

Elaboración propia.

5.2.2. Operación de la Política Nacional de GRD

a. Institucionalidad de la GRD

Las principales actividades realizadas y logros obtenidos en el periodo analizado, con el fin de acelerar la institucionalidad de la GRD, están relacionadas con la formulación y observancia de las normas técnicas legales y administrativas que permiten regular, fiscalizar y evaluar su implementación, las mismas que a continuación de describen para cada uno de los componentes y procesos de la GRD:

- **Normatividad:**

En cuanto a los instrumentos técnicos normativos relacionados al proceso de Estimación del Riesgo podemos hacer referencia a los siguientes:

- **Lineamiento del Proceso de Estimación del Riesgo**

Permite contar con lineamientos técnicos y procedimientos técnicos y administrativos que permitan generar el conocimiento sobre las condiciones del riesgo de desastres.

- **Sistema de Información para la GRD – SIGRID**

EL SIGRID¹⁰⁷, es un sistema de información en línea que ha sido diseñado e implementado pensando en su uso masivo por parte de las diversas entidades públicas y privadas existentes en el Perú así como a la ciudadanía en general, el objetivo principal del sistema es brindar

¹⁰⁷ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACION PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **SIGRID-CENEPRED**. [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014. [citado noviembre 2014]. Microsoft HTML. Disponible en : <https://www.youtube.com/watch?v=zb7PVZt4FR4>

información geoespacial y registros administrativos referidos al riesgo de desastres así como herramientas y/o funcionalidades que permitan a los usuarios acceder, consultar, analizar, monitorear, procesar modelos, cargar y descargar información fundamental que sirva de apoyo para el planeamiento y formulación de proyectos de inversión pública vinculados a la estimación, prevención, reducción del riesgo de desastres y la reconstrucción.

El CENEPRED ha reportado un 100% de personalización del SIGRID a nivel regional, sin embargo a nivel provincial y distrital solo Cusco lo viene implementando, conjuntamente con el Proyecto Especial Nacional Machu Picchu administrado por el Ministerio de Cultura¹⁰⁸. Igualmente para el Atlas de Riesgo a cargo de UNASUR también se viene personalizando el SIGRID.

- **Escenarios de Riesgos por tipo de fenómeno natural**

Los escenarios de riesgos describen, de manera general, las condiciones probables de daños y pérdidas que puede sufrir la población y sus medios de vida en nuestro ámbito nacional, ante la ocurrencia de eventos o fenómenos de origen natural, teniendo en cuenta su intensidad, magnitud y frecuencia, así como las condiciones de fragilidad y resiliencia de los elementos

¹⁰⁸ Reunión con el Ing. Alessandri López Juárez. Subdirector de Gestión de la Información de la Dirección de Gestión de Procesos del CENEPRED

expuestos (población, infraestructura, actividades económicas, entre otros)

Un escenario de riesgos se inicia elaborando un argumento sólido, sustentado en datos y/o registros históricos de la ocurrencia de un fenómeno específico, generados por las instituciones técnicas y científicas, desarrollando su caracterización que ayudará a conocer su comportamiento en un espacio y tiempo determinado.

Se procede a integrar la información estadística de daños y/o pérdidas de la población, así como de los demás elementos expuestos. Finalmente se logrará identificar los niveles de riesgos de los ámbitos expuestos a este fenómeno.

Estos escenarios elaborados por el CENEPRED, ayudan a los tres niveles de gobierno a determinar las zonas de intervención, a través de la priorización de áreas geográficas basado en el nivel de riesgo definido.

Gráfico 5.4: Distritos con presencia de puntos críticos por inundación

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACION PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Escenario de riesgos para la temporada de lluvias 2015 – 2016.** [en línea]. Lima: CENEPRED. 2015. [citado abril 2015]. Adobe. Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/dgp/ESCENARIO%20DE%20RIESGO%20TEMPORADA%20DE%20LLUVIAS%202015%20-2016.pdf> p.17

**Tabla 5.7: Relación de escenarios de riesgo generados por el
CENEPRED**

Periodo	Nº	Documento Técnico	Fecha	Remitido a:
2013	FENÓMENO LA NIÑA			
	1	Escenarios de Riesgos ante el Fenómeno La Niña en la Costa del Perú	Set. 2013	PCM11 GORE (Costa) 3 Ministerios y ENFEN
	TEMPORADA DE LLUVIAS 2012 -2013			
	2	Escenarios de Riesgos ante la Temporada de Lluvias 2012-2013 (Pronósticos de precipitación Enero - Marzo 2013)	Ene. 2013	PCM 22 GORE (involucrados)
	TEMPORADA DE LLUVIAS 2013 -2014			
	3	Pronósticos de precipitación Setiembre 2013 - Noviembre 2014	Oct. 2013	PCM 24 GORE
	4	Pronósticos de precipitación Octubre - Diciembre 2013	Oct. 2013	
	5	Pronósticos de precipitación Noviembre 2013 - Enero 2014	Nov.2013	
	6	Pronósticos de precipitación Diciembre 2013 - Febrero 2014	Dic. 2013	
2014	TEMPORADA DE LLUVIAS 2013 -2014			
	7	Pronósticos de precipitación Enero - Marzo 2014	Ene. 2014	PCM y 6 Ministerios 25 GORE Entidades Técnico-científicas
	BAJAS TEMPERATURAS			
	8	Escenarios de Riesgos por Bajas Temperaturas 2014	may-14	PCM y 18 Ministerios 25 GORE (involucrados) Entidades Tecnico-científicas
	TEMPORADA DE LLUVIAS 2014 - 2015			
	9	Pronósticos de precipitación Agosto – Octubre 2014	Set. 2014	PCM y 17 Ministerios 24 GORE (involucrados)
	10	Pronósticos de precipitación Setiembre – Noviembre 2014	Oct. 2014	
	11	Pronósticos de precipitación Octubre – Diciembre 2014	Nov. 2014	
	12	Pronósticos de precipitación Noviembre 2014 – Enero 2015	Dic. 2014	
	13	Pronósticos de precipitación Diciembre 2014 – Febrero 2015	Dic. 2014	
2015	TEMPORADA DE LLUVIAS 2014 - 2015			
	1	Pronósticos de precipitación Enero – Marzo 2015	Ene. 2015	17Ministerios 24 GORE
	2	Pronóstico de lluvias para la zona norte (27 MAR - 05 ABR)	mar-15	3 GORE
	3	Lluvias frente a un posible "Niño Costero" Moderado para Abril 2015.	abr-15	6 GORE
	4	Temporada de lluvias 2015 – 2016	abr-15	24 GORE 16 Ministerios
	5	Temporada de Bajas Temperaturas 2015 - Sector Salud	may-15	25 GORE Municipalidad Metropolitana de Lima 13 Ministerios
	6	Escenario de lluvias intensas ,inundaciones y FEN	jul-15	Tres niveles de gobierno involucrados

Fuente: CENEPRED-Dirección de gestión de procesos-Subdirección de Gestión de la Información -2015
Elaboración propia.

Metodologías de evaluación de Riesgos:

Existe 05 Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales - 2da. Versión¹⁰⁹, inducidos por la acción humana, inundaciones fluviales, fenómenos volcánicos y riesgos biológicos.

Dichos manuales orientan el establecimiento de las variables y parámetros para determinar los niveles de peligrosidad, las vulnerabilidades de los elementos esenciales (exposición, fragilidad y resiliencia), así como calcular y controlar los riesgos, mediante la ejecución de medidas estructurales y no estructurales para la prevención y reducción del riesgo de desastres y favorezcan la adecuada toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

- **En cuanto a los relacionados a los procesos de Prevención y Reducción del Riesgo podemos citar a:**
 - **Lineamiento del Proceso de Prevención del Riesgo**

Permite generar instrumentos técnicos operativos, que permitan incorporarlo en el planeamiento del desarrollo sostenible y evitar nuevos riesgos¹¹⁰

¹⁰⁹ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACION PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Manual de evaluación de riesgos fenómenos naturales V2** [en línea]. Lima :CENEPRED,2014.[citado Diciembre .2014] .Adobe Acrobat Disponible en : <http://cenepred.gob.pe/dgp/manual-de-evaluacion-de-riesgos-fenomenos-naturales-v2/>

¹¹⁰EL PERUANOLEGAL.BLOGSPOT.PE. Resolución Ministerial 222-2013-PCM Aprueban 'Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres. [en línea].Lima: Elperuanolegal.blogspot.pe, 2013.[citado febrero 2014] .Microsoft.HTML. Disponible en: <http://elperuanolegal.blogspot.pe/2013/08/resolucion-ministerial-222-2013-pcm.html>

- **Lineamiento del Proceso de Reducción del Riesgo**

Permite identificar y priorizar actividades orientadas a reducir riesgos, e incorporándolos en instrumentos de ordenamiento y planificación¹¹¹.

- **Guía metodológica para la incorporación de la gestión prospectiva (GP) y correctiva (GC) del riesgo de desastres en los planes de desarrollo concertado (PDC)**

Es una guía mediante el cual se orienta la incorporación de la Gestión Prospectiva y Correctiva del Riesgo de Desastres en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) de los Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales y las Municipalidades Distritales, considerando que los PDC a nivel local y regional es uno de los importantes instrumentos de gestión para lograr el desarrollo sostenido e integral del país, de allí la necesidad de asegurar la adecuada incorporación de la GRD en dichos planes¹¹².

¹¹¹ EL PERUANOLEGAL.BLOGSPOT.PE. **Resolución Ministerial 222-2013-PCM Aprueban 'Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres**. [en línea].Lima: Elperuanolegalblogspot.pe, 2013.[citado febrero 2014] .Microsoft.HTML. Disponible en: <http://elperuanolegal.blogspot.pe/2013/08/resolucion-ministerial-220-2013-pcm.html> agosto 2013

¹¹² CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Resolución Jefatural N°034-2014-CENEPRED/J** .Lima: CENEPRED, 2014.

Metodologías para la elaboración del plan de prevención y reducción del riesgo de desastre – PPRRD, de las municipalidades distritales Provinciales y regionales así como de las entidades públicas: sectores económicos y sectores sociales ¹¹³

La finalidad de la guía es uniformizar criterios técnicos para una adecuada formulación del Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres en los sectores sociales, económicos de los Ministerios, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales y distritales, contribuyendo al uso y ocupación ordenada y segura del territorio, en la perspectiva de reducir el porcentaje de la población vulnerable y asegurar sus medios de vida, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible del país.

Manual para la ejecución de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones y sus formatos correspondientes¹¹⁴.

Permite establecer los procedimientos generales para la ejecución de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en las Edificaciones, los cuales permitan verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad en edificaciones, así como las condiciones de

¹¹³ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACION PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.. **Resoluciones Jefatura les N°072, 073, 074, 075,076-077-2014-CENEPRED/J de aprobación de guías.** Lima: CENEPRED, 2014.

¹¹⁴ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Resolución Jefatura N° 086-2014-CENEPRED/J.** Normas para la Ejecución y la Administración de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones”. Lima: CENEPRED, 2014.

seguridad estructurales, no estructurales, funcionales, y del entorno inmediato de los objetos de inspección, estableciendo medidas de carácter estructural y no estructural para reducir los riesgos existentes en las edificaciones.

En relación a los procesos de Preparación, Respuesta y rehabilitación se describe los instrumentos generados:

Lineamientos para la implementación de los procesos de la gestión reactiva

Que tiene por finalidad orientar y fortalecer a los integrantes del SINAGERD en la implementación de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación¹¹⁵

Lineamientos para la Organización, constitución y funcionamiento de las Plataformas de Defensa Civil¹¹⁶

Norma la organización funcionamiento y evaluación de las plataformas de defensa civil, en los gobiernos regionales y locales conforme al reglamento del SINAGERD

¹¹⁵ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **R.M.N°185-2015-PCM**. [en línea].Lima: PCM, 2015. [citado agosto 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en :<http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/RM-185-2015-PCM-Lineamientos-imple-procesos-GReactiva.pdf>

¹¹⁶ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **R.M.180-2013-PCM**. [en línea].Lima:SGRD,2013.[citado Julio 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/RM-180-2013-PCM-LINEAMIENTOS_PLATAFORMAS_DE_DEFENSA_CIVIL.pdf.

Marco Conceptual en la Gestión Reactiva del riesgo de desastres¹¹⁷ .

Con el propósito que las autoridades de los tres niveles de gobierno, las entidades tanto públicas como privadas y la ciudadanía en general, conozcan, implementen y ejecuten los procesos y subprocesos de la Preparación, Respuesta y Rehabilitación.

Organización, implementación y funciones del Grupo de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres - GIRED

Establecer la organización, estándares y requisitos mínimos para el funcionamiento articulado de los COE en los tres niveles de gobierno.

Marco Conceptual del Voluntariado en Emergencia y rehabilitación –VER¹¹⁸

Relacionado a la emergencia y rehabilitación como mecanismo de gestión reactiva

¹¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. **Resolución Jefatural 199-2014-INDECI**. [en línea]. Lima. INDECI, 2014. [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.indec.gov.pe/objetos/secciones/MQ==/NQ==/lista/Mg==/NQ==/OQ==/201410231722571.pdf>

¹¹⁸ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. **Resolución Jefatural 199-2014-INDECI**. [en línea]. Lima. INDECI, 2014. [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.indec.gov.pe/objetos/secciones/MQ==/NQ==/lista/Mg==/NQ==/OQ==/201410231722571.pdf>
IBID

Norma Complementaria sobre Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre o peligro inminente¹¹⁹

Tiene como objetivo, establecer los requisitos, criterios y procedimiento para la solicitud y aprobación de la Declaratoria de Estado de Emergencia (DEE), así como, para el seguimiento y coordinación para el cumplimiento de las acciones y responsabilidades que de ello se deriven, en el marco del SINAGERD, ante la condición de peligro inminente o la ocurrencia de un desastre, ocasionado por fenómenos de origen natural o inducido por la acción humana, en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y el patrimonio público y/o privado.

Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de los Centros de Operaciones de Emergencia¹²⁰ - COE

Permite establecer la organización, estándares y requisitos mínimos para el funcionamiento articulado de los COE en los tres niveles de gobierno.

Por otro lado en cuanto al proceso de Reconstrucción, de acuerdo a las coordinaciones realizadas tanto con el INDECI como con el CENEPRED, el lineamiento

¹¹⁹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. D.S. N°074-2014-PCM Norma Complementaria sobre Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre o peligro inminente.[en línea]. Lima: PCM, 2014. [citado diciembre2014].Adobe Acrobat .Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/DS-074-2014-PCM.pdf>

¹²⁰ "R.M. N° 059-2015-PCM, Aprueban "Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de los Centros de Operaciones de Emergencia COE". En: **El Peruano**. [en línea].Lima: PCM, 2015. [citado marzo 2015]. Adobe Acrobat Disponible en: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/03/06/1208048-1.html>

presentado por el CENEPRED se encuentra en proceso de aprobación por la secretaría de GRD de la PCM.

Sin embargo en cuanto a normalizar los procedimientos técnicos, administrativos y operativos en el marco del proceso de Reasentamiento Poblacional para las zonas de muy alto riesgo no mitigable a la fecha se han elaborado los siguientes instrumentos técnicos:

Guía metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable-RPZMARNM¹²¹

Esta guía orienta el proceso de elaboración del Plan de Reasentamiento Poblacional, cuya ejecución está a cargo de las municipalidades distritales y provinciales o de los gobiernos regionales. La presente guía metodológica es de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas involucradas en la elaboración de los planes de reasentamiento poblacional, cuya ejecución permitirá la ocupación ordenada, segura y sostenible del territorio, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida.

¹²¹ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Guía Metodológica para la Elaboración del “Plan de Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable” - Guía Técnica N° 8.** [en línea] . Lima: CENEPRED, 2015. [citado marzo 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/Guia-Metodologica-Elaboraci%C3%B3n-del-Plan-de-%20Reasentamiento-Poblacional-en-Zonas-de-Muy-Alto-Riesgo-No-Mitigable.pdf>

También se cuenta con la Guía metodológica para elaborar el estudio socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable¹²².

Que permite orientar los procedimientos de elaboración del Estudio Socioeconómico y Cultural para el Reasentamiento Poblacional para Zonas de Alto Riesgo no Mitigable.

La estructura y contenido presenta una adecuada consistencia y coherencia entre sus etapas y procedimientos metodológicos, lo cual permite asegurar su aplicación por parte de las entidades públicas involucradas de manera eficiente y ordenada.

En esa misma línea se cuenta con la Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales ocasionados por las emergencias, en el ámbito subnacional¹²³, que establece criterios y procedimientos técnicos para la evaluación de los efectos ocasionados por las emergencias de niveles 1, 2 y 3 en los sectores afectados por las emergencias, y la Guía metodológica

¹²² CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Guía Metodológica para Elaborar el Estudio Socioeconómico y Cultural para el Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable - Guía Técnica N° 7.** [en línea] .Lima: CENEPRED, 2015. [citado marzo 2015].Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/Guia-Metodologica-para-Elaborar-el-Estudio-Socioeconomico.pdf>

¹²³ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **R.J.N°120-2014-CENEPRED/J.** [en línea]. Lima : CENEPRED, 2014.[citado diciembre 2014] Microsoft HTML. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1074400-GUIA-METODOLOGICA-PARA-LA-EVALUACION-DE-LOS-EFECTOS-SOCIOECONOMICOS-Y-AMBIENTALES-OCASIONADOS-POR-LAS-EMERGENCIAS-EN-EL-AMBITO-SUBNACIONAL/>

para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres que establece los criterios y procedimientos técnicos para la evaluación de los efectos e impactos de los desastres de los niveles 4, y 5, que permitan identificar y estimar los daños, las pérdidas y los costos adicionales de los sectores sociales, económicos y transversales afectados por los desastres, y estimar los impactos temporales sobre las variables económicas.

Multiprocesos o instrumentos transversales Periodo 2012-2014 relacionados a la Política Nacional de GRD.

Política Nacional de GRD de obligatorio cumplimiento para las entidades conformantes del SINAGERD, es el marco orientador para la elaboración del PLANAGERD 2014-2021, basado en la Ley 29664 y su Reglamento. La presente política, contiene principios, objetivos prioritarios, lineamientos estratégicos, que orientan la GRD, a fin de proteger a la población y medios de vida para asegurar el desarrollo sostenible del país. La política fue elaborada por el equipo técnico del INDECI y CENEPRED.

Reglamento de Organización y Funciones del CENEPRED¹²⁴, el cual establece que: Es responsable

¹²⁴ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. D. S. N° 104-2012-PCM.[en línea].Lima: PCM 2012.[citado Enero 2014].Adobe Acrobat .Disponible en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Reglamento_de_la_Organizaci%C3%B3n_y_Funciones_ROF_2012.pdf

técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y reconstrucción.

Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI¹²⁵, establece que es responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política y el Plan Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Lineamientos que define el marco de responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, en las entidades del estado en los tres niveles de gobierno¹²⁶, cuyo objetivo es lograr un desarrollo uniforme y articulado de los procedimientos técnicos, administrativos y legales, así como de la toma de decisiones, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno, que viabilice una adecuada y oportuna gestión para hacer frente al riesgo de desastres.

Lineamientos para la constitución y funcionamiento de los grupos de trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres

¹²⁵ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **D.S.N°043-2013-PCM** [en línea]. Lima. PCM2013. [citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Decreto_Supremo_043-2003-PCM_2012.pdf

¹²⁶ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS **R.M.N°046-2013-PCM**. [en línea]. Lima: PCM, 2013. [citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/RM-180-2013-PCM.pdf>

en los tres niveles de Gobierno¹²⁷, para facilitar la conformación, funcionamiento de los GTGRD en los tres niveles de gobierno en apoyo a la implementación de los procesos de la GRD.

Lineamientos para la Articulación, Coordinación, Supervisión y fiscalización de la presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del SINAGERD, a través de la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres¹²⁸ a fin de lograr una adecuada articulación y coordinación de los integrantes del SINAGERD para la GRD.

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021, en concordancia con la política Nacional de GRD, cuyo desarrollo estuvo a cargo del equipo técnico de CENEPRED y el INDECI, integra los 7 procesos de la GRD y tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida: Su implementación de obligatorio cumplimiento para las entidades conformantes del SINAGERD.

Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones¹²⁹, que tiene por objeto establecer y regular

¹²⁷ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Resolución Ministerial.276-2012-PCM** [en línea]. Lima: 2012: PCM. [citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/dis_legales/RM-276-2012-PCM-.pdf

¹²⁸ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Resolución Ministerial 306-2013-PCM**. [en línea], Lima 2013 [citado agosto 2014].Microsoft HTML. Disponible en <http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/05/RM-306-2013-PCM.pdf>

¹²⁹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS .Decreto Supremo N° **058-2014-PCM**. [en línea]. Lima: PCM, 2014 [citado noviembre 2014] Microsoft HTML Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DS-058-2014-PCM.pdf>

los procedimientos técnicos y administrativos referidos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones-ITSE, verifica de manera integral el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones, así como las condiciones de seguridad estructurales, no estructurales y funcionales, y del entorno inmediato que ofrecen los objetos de inspección; identificándose los peligros, analizándose la vulnerabilidad y el equipamiento de seguridad con el que cuentan dichos objetos para hacer frente a posibles situaciones de emergencia.

Resiliencia de la GRD

La resiliencia entendida como la “capacidad de las personas, familias y comunidades, entidades públicas y privadas, las actividades económicas y las estructuras físicas, para asimilar, absorber, adaptarse, cambiar, resistir y recuperarse, del impacto de un peligro o amenaza, así como de incrementar su capacidad de aprendizaje y recuperación de los desastres pasados para protegerse mejor en el futuro”¹³⁰.

Es un proceso cuyos resultados o impactos se logran a mediano y largo plazo, por lo que a la fecha, la operación de la Política Nacional de GRD viene generando algunos efectos iniciales relacionadas con la resiliencia tales como la organización, apropiación de la gestión prospectiva y

¹³⁰ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto supremo N°048-2011-PCM .Reglamento de la Ley 29664,Art°2 [en línea]. Lima: PCM, 2011.[citado setiembre 2014].Disponible en http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-048-2011-PCM.pdf

correctiva, así como la capacidad de respuesta ante desastres o emergencias.

Al respecto, entre el año 2011 al 2014, se viene realizando un importante esfuerzo en la fase ex ante y post desastres, en la cual el sector público está organizando mejor para enfrentar los riesgos del desastres, en cumplimiento con la ley 29664 y su Reglamento, así como en armonía con la Política y el PLANAGERD 2014-2021, con la creación del CENEPRED y de la SGRD de la PCM y la conformación de los Grupos de Trabajo para la GRD están sentando las bases para su posterior incremento de la resiliencia.

La población ubicada en las zonas de alto o muy alto riesgo no mitigables están tomando conciencia del nivel del peligro y su rol que deben asumir en caso de emergencias y/o desastres, por lo que vienen progresivamente ampliando su participación en la elaboración de los planes de desarrollo concertados y en el presupuesto participativo a nivel local y regional. Sin embargo, este proceso aún requiere un apoyo importante por las entidades involucradas para ampliar su cobertura y con ello, propiciar el incremento de la resiliencia.

La resiliencia al estar asociada directamente con el nivel de ingreso y la capacidad de ahorro, la transferencia del riesgo a nivel familiar, de la comunidad y del Estado para enfrentar los desastre o la emergencias, su capacidad de respuesta en términos de recursos financieros es aún

incipiente en aquellas poblaciones que están en condición de pobreza o extrema pobreza y que a la vez están localizadas en zonas inseguras en las áreas urbanas marginales, en las cuencas alto andinas y en la selva baja al estar expuestas a los riesgos recurrentes debido a los peligros de origen natural como son los movimientos en masa, inundaciones, así como los sismos y vulcanismo en la sierra sur del Perú, principalmente.

Cultura de Prevención

La cultura de prevención del riesgo de desastres, en su doble rol pre y retroalimentación para el cambio de actitud de la población en riesgo de desastres es también limitada con resultados a largo plazo, por lo que los impactos iniciales de la aplicación de la gestión prospectiva y correctiva de la GRD, así como la transferencia de las lecciones aprendidas a partir del 2011 en que se inicia el SINAGERD aún no son suficientes, oportunos y sostenibles.

Es importante indicar que el componente reactivo de la GRD promovida por el INDECI a partir de su creación en el año 1972 está más internalizada en la población, existiendo una mayor conciencia en la necesidad de prepararse para el desastres, caracterizada por una “política apaga fuegos” con un crecimiento con desastres acumulados, por lo que se requiere acelerar el diseño e implementación de las planes, programas y proyectos de sensibilización, capacitación y acompañamiento en GRD

para el corto, mediano y largo plazo. Es importante destacar que el esfuerzo simultáneo de las entidades de los tres niveles de gobierno iniciado en el 2011 busca impulsar sostenidamente una actitud mejorada en la población, al pasar de la fase **anticipación** con una actitud reflexiva (ex ante) hacia la acción, aplicando un enfoque estratégico de la GRD, para finalmente lograr su **apropiación** por la comunidad que se explicita en una adecuada motivación y movilización para el cambio.

Esto es, actuar de manera articulada entre una **acción adaptativa**: Reducción del riesgo de desastres, hacia un comportamiento **pre activo**: Anticiparse a los cambios – Prevención y finalmente actuar de **manera pro activa** para provocar el cambio, incorporando la gestión prospectiva y correctiva en el desarrollo sostenible y equilibrado del país. Ver gráfico 5.5.

Es importante indicar que la Política Nacional y el PLANAGERD 2014-2021 establecen objetivos orientados al desarrollo de la cultura de prevención y al incremento de la resiliencia de la población con el fin de generar una actitud pre y proactiva para el cambio y el desarrollo seguro, integral y sostenible, en cuyo proceso participan las entidades del sector público y privado en los tres niveles de gobierno, en la cual el CENEPRED y el INDECI tienen un rol coordinador, articulador y facilitador.

Gráfico 5.5: Cultura de Prevención- GRD

Elaboración propia

Capacidad de Gestión del Riesgo de Desastres

En el periodo analizado, la capacidad de gestión del riesgo de desastres de las 1946 entidades del SINAGERD no es homogénea a nivel nacional. Al respecto, los 19 ministerios y sus organismos públicos adscritos relacionados con la GRD, así como los 25 gobiernos regionales y los 43 distritos de la Municipalidad de Lima Metropolitana y las municipalidades provinciales a nivel urbano son las que vienen demostrando mayor capacidad de gestión en materia GRD.

Es importante indicar que de las 1946 entidades del SINAGERD, existen municipalidades rurales ubicadas en el interior del país, que tienen limitada implementación, por lo que su capacidad de gestión es muy limitada, los que

aunada a la prevalencia de riesgos locales recurrentes generados por peligros de origen natural principalmente, complejiza el desarrollo sostenible del país.

La capacidad de gestión del gobierno nacional se explicita en la generación de los instrumentos de gestión orientadores descritos en el numeral 5.1 del presente capítulo, en la cual el CENEPRED entidad de reciente creación, ha generado importantes instrumentos de planificación y gestión, tales como lineamientos técnicos, manuales, directivas, guías metodológicas para la elaboración de estudios y los planes de prevención y reducción del riesgo de desastres, así como para la reconstrucción y reasentamiento poblacional.

El INDECI también viene elaborando importantes documentos orientadores relacionados con los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Cabe mencionar que la calidad de la gestión del riesgo de desastres está condicionada a la limitada capacidad operativa de las entidades del sector público, la alta rotación y las autoridades, funcionarios y profesionales relacionados con la GRD, por la alternancia en el poder en los tres niveles de gobierno (Ver el análisis FODA en el numeral 5.2.1 del presente capítulo), debido a las elecciones democráticas cada 4 años en los gobiernos locales y regionales y 5 años en el gobierno nacional, generando la discontinuidad operativa lo cual interrumpe

la aplicación de las políticas de estado, como es el caso de la Política Nacional de GRD.

b. Articulación de la GRD

Las acciones realizadas a partir del 2012 están asociadas al rol de la SGRD de la PCM, así como del CENEPRED y el INDECI principalmente, a nivel del gobierno nacional y el funcionamiento de los GTGRD, las plataformas de Defensa Civil y los COE en los tres niveles de gobierno.

Al respecto, las acciones de articulación se explicitan en los esfuerzos y recursos desplegados por los representantes de las instancias administrativas antes señaladas, las que se refieren a la coordinación, colaboración y cooperación interinstitucional e intergubernamental, todo ello, en el marco de las prioridades establecidas en la Política Nacional y el PLANAGERD 2014-2021, así como en concordancia con la Ley 29664 y su Reglamento, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE , la Ley de Bases de Descentralización, la adecuación de las Leyes Orgánicas de las Municipalidades y de los Gobiernos Regionales, la Ley de Simplificación Administrativa y Gobierno Electrónico, la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable, entre otras normas legales vigentes. Ver Gráfico 5.6.

La articulaciones más eficientes y fluidas se generan a nivel de los ministerios e instituciones científicas de la GRD y estas a su vez con los 25 gobiernos regionales y los 43 distritos de la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, porque han instalado sus GTGRD y están mejor implementadas. Las articulaciones con las municipalidades rurales se están incrementándose progresivamente, cuyas interacciones dependen entre otros factores, al mejoramiento de su capacidad operativa para la operación de la GRD.

Gráfico 5.6: Esquema de Articulación Interinstitucional de la GRD 2011-2014

Elaboración propia

c. Gestión de recursos

La ejecución en este rubro está vinculada a las competencias de las entidades conformantes del

SINAGERD, así como a la disponibilidad de recursos en cuanto a la cantidad, calidad, oportunidad y costos razonables tanto para la contratación de personal calificado, así como para la adquisición y uso eficiente de los recursos materiales, financieros, científicos y tecnológicos, manejo de la información y la respectiva toma de decisiones en materia de la GRD.

Al respecto, las entidades relacionadas con la GRD tales como la SGRD de la PCM, el INDECI y el CENEPRED, así como los demás ministerios y los gobiernos regionales y las entidades científicas principalmente, son las que han demostrado mayor dinamismo en el sostenible de los recursos.

Por otro lado la incidencia del Programa Presupuestal: “Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”- PP 0068 se incrementó de 0.07% en 2011 a 0.7% en 2014, el nivel de ejecución registro mejoría de 56% en 2011 a 77% en 2014¹³¹, es necesario precisar que vienen aplicando 630 entidades públicas de los tres niveles de gobierno (9 Ministerios, 26 pliegos regionales, 585 municipalidades entre provinciales y distritales y 10 organismos públicos adscritos)¹³², dicho programa

¹³¹ MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. **Portal de transparencia económica .Consulta amigable de Ejecución del Gasto** [en línea] Lima: 2016.[citado junio 2016] .Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

¹³² Reunión con el Coordinador de seguimiento y evaluación del PP - 0068. Ing. José Manuel Quispe Dueñas. SGRD-PCM. Lima 2016

presupuestal durante el periodo 2011-2014 la asignación presupuestal institucional de apertura de cada año se ha incrementado de 63.2 millones a S/820.8 millones (crecimiento de 1200%), con la atingencia que los gastos están mayormente orientados a la gestión reactiva.

Si bien el PREVAED, fue el inicio de la estrategia financiera para encarar la GRD, sin embargo su concepción e implementación en el periodo 2011- 2014 no género las expectativas esperadas especialmente en cuanto al surgimiento de nuevos mecanismos mejorados para abordar el diseño de la política nacional de GRD, debido entre otros aspectos, a su complejidad y especialización, cuya transversalidad implica un esfuerzo sustantivo en la coordinación y articulación por parte de la entidades conformantes del SINAGERD, así como porque en dicho periodo aún no se contaba con el PLANAGERD 2014-2021, cuyo propósito es reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida.

Otro aspecto a tomar en cuenta como limitante para la gestión de recursos GRD es la escasa disponibilidad de profesionales especializados en GRD y su rotación sustentados en criterios políticos, limitados recursos presupuestales lo que no se condice con las prioridades y urgencias establecidas en la Política y el PLANAGERD 2014-2021, los cuales no permite adquirir los recursos materiales y no materiales necesarios para impulsar los planes, programas y proyectos de inversión en GRD.

d. Gestión del conocimiento del riesgo

La gestión del conocimiento está relacionada con la generación, uso, difusión y transferencia de la información científica y tecnológica de la GRD, la que se sustenta en los trabajos de investigación a cargo de las entidades científicas, universidades, ONGs, organismos internacionales. Sin embargo, a la fecha los avances son muy limitados en los tres niveles de gobierno, a excepción de la instalación y operación del SIGRID que viene conduciendo el CENEPRED con un enfoque descentralizado, a partir del año 2012.

Al respecto, se ha personalizado los SIGRID en los 25 gobiernos regionales y en algunos distritos, en la perspectiva de conformar una red a nivel nacional, cuyo punto focal está en las instalaciones del CENEPRED. En este sentido a continuación se mencionan los respectivos avances:

Ante los significativos logros en este rubro, el CENEPRED, ha recibido el reconocimiento de los organismos tanto a nivel nacional como internacional por el diseño e implementación del SIGRID, cuyos premios de destacan a continuación¹³³:

¹³³ Reunión sostenida con el Ing. Alexander López Responsable de la Subdirección de Gestión de la información del CENEPRED

- Premio Latinoamericano por Excelencia en SIG, CENEPRED – SIGRID, brindando por ESRI Latinoamérica – Brasil;
- Reconocimiento por la conducción técnica y asesoramiento en el proceso de elaboración del Atlas de Mapas de Riesgo de Desastres Naturales en Suramérica y la personalización e Implementación del SIGRID-CDS UNASUR, brindado por la Delegación Peruana del CDS UNASUR - MINDEF;
- Reconocimiento por el asesoramiento técnico en materia de evaluación del riesgo de desastres en el marco de la GRD, brindado por la municipalidad provincial del Tahuamanu – Madre de Dios
- Finalistas en el Concurso de Conectarse para Crecer, premio al desarrollo rural a través de las telecomunicaciones organizado por Telefónica Perú.
- Finalista del concurso Buenas Prácticas e Innovación en el Uso de Sistemas de Información para apoyar procesos de desarrollo a nivel local integrando la gestión del riesgo de desastres y la adaptación del cambio climático organizado por la Oficina de las naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres – UNISDR

Las principales limitaciones para implementar el Sistema Nacional de Información para la GRD es la falta de estandarización de la información en cuanto a la unidad de medida, escala, nivel de desagregación y/o especificidad, diferentes series históricas, etc., para una misma variable y espacio territorial.. Sin embargo, la SGRD de la PCM

viene articulando los sistemas SIGRID y el SINPAD que está a cargo del INDECI, en la perspectiva de desarrollar entre otras herramientas, la Línea Base para el PLANAGERD 2014-2021.

5.2.3 Seguimiento de la Política Nacional de GRD

El seguimiento de la GRD en términos generales está vinculado con la operación de la Política Nacional a cargo de las entidades conformantes del SINAGERD a partir del año 2012, descrito en el presente capítulo y, en particular con la implementación del PLANAGERD 2014-2021, por lo que es importante describir en forma resumida su estructura y contenido. Ver gráfico 5.7

a. Estructura y contenido del PLANAGERD 2014-2021, materia de seguimiento

Para efectuar el seguimiento del PLANAGERD 2014-2021, es necesario previamente conocer su estructura y contenido que es compatible con los objetivos de la Política Nacional de GRD.

**Gráfico 5.7. Estructura y contenido general del
PLANAGERD 2014-2021**

Elaboración propia.

Para facilitar su monitoreo, seguimiento y evaluación se han identificado 47 indicadores relacionados con los objetivos y acciones estratégicas antes mencionadas, cuya implementación será a través de las 1946 entidades conformantes del SINAGERD

El PLANAGERD integra los 7 procesos de la GRD, constituye el marco orientador para la elaboración de los planes específicos por procesos y para la incorporación de la GRD en los planes existentes tales como los Planes de Desarrollo Concertados-PDC, Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM, Planes Estratégicos Institucionales-PEI, Planes Operativos Institucionales-POI, Planes de Ordenamiento territorial, de Desarrollo Urbano, entre otros. Contiene. 21 objetivos, de los cuales

01 es a nivel nacional, 06 son estratégicos y 14 son objetivos específicos, así como registra 47 acciones estratégicas. Ver gráfico 5.8

Gráfico 5.8. Entidades involucradas en la implementación del PLANAGERD 2014-2021

Elaboración propia.

El PLANAGERD 2014-2021, plantea como Visión de futuro la aspiración de la sociedad peruana de lograr una **“Sociedad segura y resiliente ante el riesgo de desastres”**, teniendo como misión “Prevenir, Reducir y Controlar los factores de riesgo de desastres, estando preparado para brindar una respuesta efectiva y recuperación apropiada ante situaciones de emergencias y desastres, protegiendo a la población y sus medios de vida”.

En este marco, el Objetivo para el 2021 del PLANAGERD es **“Reducir la vulnerabilidad de la población y sus**

medios de vida ante el riesgo de desastres”, siendo 6 los objetivos estratégicos, los mismos que se describen en el Gráfico 5.9.

Los 14 objetivos específicos y las 47 acciones estratégicas y demás componentes del PLANAGERD 2014-2021 se describen en el D. S. N° 034-2014-PCM en forma esquemática en el Anexo N° 1 del presente documento.

Gráfico 5.9: PLANAGERD 2014-2021: Visión y objetivo nacional y estratégico

Elaboración propia.

En este contexto el seguimiento de la política y el PLANAGERD, de acuerdo a la investigación realizada se sustenta a la fecha en nueve (09) indicadores los mismos que se indican a continuación:

1. Conformación e instalación de Grupos de Trabajo GRD.

2. Instrumentos de organización y gestión que incluyen la GRD.
3. Capacitación y Asistencia Técnica en GP y GC.
4. Instrumentos de M, S y E desarrollados y aplicados
5. Elementos de la GP y GC incorporados dentro de un plan, programa o proyecto.
6. Instrumentos técnicos legales elaborados y aplicados
7. Instrumentos técnicos metodológicos para la planificación Territorial.
8. Instrumentos técnicos normativos para desarrollar condiciones de seguridad en los servicios básicos y medios de vida.
9. Convenios de cooperación con organismos públicos y privados para impulsar actividades y PIP que incluyan GP y GC y fomentar cultura de Prevención.

c. Resultados del Seguimiento a la Política Nacional de GRD

Los resultados del Informe de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Política y PLANAGERD 2014-2021 – I Trimestre 2015, realizado por el CENEPRED¹³⁴ están asociados al análisis de nueve (09) indicadores básicos, cuya información fue captado mediante un cuestionario que incluye 24 preguntas que miden el desempeño de los mecanismos, procedimientos e instrumentos técnicos

¹³⁴ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política y plan nacional de GRD-Gestión prospectiva y Correctiva I trimestre 2015**, [En línea], Lima: CENEPRED, 2015. [citado julio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en http://cenepred.gob.pe/dimse/Informe_I_Trimestre_2015.pdf

legales en gestión prospectiva y correctiva, así como las acciones de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento en proceso de aplicación en los tres niveles de gobierno.

Los resultados permiten generar las condiciones básicas para asegurar la implementación del PLANAGERD a través de la formulación y ejecución de los planes específicos por procesos de GRD, tanto sectoriales como territoriales a cargo de las entidades conformantes del SINAGERD, en la perspectiva de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida en el mediano y largo plazo. Ver Gráfico 5.10

En este sentido, los principales resultados alcanzados al Primer trimestre 2015 están referidos al desempeño progresivo en la incorporación gestión prospectiva y correctiva en los 18 ministerios, 25 gobiernos regionales, 196 provincias y 1868 distritos, de los cuales 49 distritos corresponden a la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana (MPLM), que incluye los distritos de la Provincia Constitucional de El Callao, cuyas intervenciones en términos porcentuales de describen a continuación:

Los ministerios, gobiernos regionales y los distritos de la MPLM son las entidades que presentan una mayor incidencia positiva en la incorporación progresiva de la

gestión prospectiva y correctiva explicitada en los nueve indicadores básicos mencionados.

Al respecto, el (100%) de los ministerios y los gobiernos regionales, el 43.7% de las municipalidades provinciales, el 83.7% de los distritos de la MPLM y solamente el 8.6 de los distritos del resto de país han conformado sus GTGRD, sin embargo en cuanto a la instalación de dichos GTGRD, dichas entidades presentan similar tendencia pero con porcentajes relativamente menores, que varían de 6.4% en los distritos del resto del país, hasta el 88% en los gobiernos regionales. Ver Gráfico 5.11.

En cuanto a los demás indicadores el avance porcentual en los tres niveles de gobierno son sustantivamente menores no alcanzando el 50%, con excepción de los ministerios que para el indicador II, inclusión de la GP y GC en los instrumentos organización y gestión, se registra el 61.1%, el 72.2% para el indicador VI, si conocen y/o usan lineamientos técnicos y el 55.6% para el indicador VIII, si conocen las normas en servicios básicos y medios de vida.

Es importante indicar que los distritos del resto de país, especialmente los 1303 denominados distritos rurales, son los que tienen una incidencia muy reducida que no superan de 10% y en algunos casos, solo registran el 0.1% (conformación del equipo operativo: consultorías y personal contratado), así como en los rubros capacitación

en GP y GC, personal suficiente para elaborar estudios y planes requeridos etc.

A pesar de los documentos orientadores generados por el CENEPRED y otras entidades competentes, a la fecha existe un lento y desigual proceso de asimilación de la GP y GC en las entidades conformantes del SINAGERD especialmente a nivel local, constituyendo una de las principales limitaciones para implementar el PLANAGERD 2014-2021.

Esta situación entre otros aspectos se explica por la débil continuidad de la gestión institucional a partir de enero 2015, debido a los nuevos gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales que asumieron el cargo al ser elegidos democráticamente en el año 2014, así como por la designación de nuevos funcionarios y la alta rotación de los profesionales a nivel local y regional, los que aunado a la escasa capacidad institucional y al limitado conocimiento del riesgo y sus mecanismos para evitarlos y/o reducirlos, constituyen factores condicionantes para la institucionalización de la GRD, los mismos que deben de ser superados o reducidos en el corto plazo.

Del análisis y procesamiento de los nueve (09) indicadores básicos durante el primer trimestre 2015, a partir de la información obtenida de las respuestas al cuestionario de indicadores, utilizando el respectivo aplicativo informático, en cumplimiento con la Directiva N° 001-

2015-CENEPRED/J “Procedimiento Administrativo para el Seguimiento y Evaluación de la Implementación de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-Gestión Prospectiva y Correctiva del Riesgo”, aprobada por R: J. N° 017-2015-CENEPRED/J del 10.02.2015¹³⁵, a continuación se describe las siguientes conclusiones:

- Los niveles de avance más significativos en la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva se concentran en los ministerios, gobiernos regionales y en los distritos de Lima Metropolitana y El Callao muestran un desempeño sustantivo entre el 91% con perspectiva de sostenibilidad, ocupando el segundo lugar los instrumentos técnicos legales elaborados y aplicados en un rango del 76% al 90%. Los niveles más bajos de avance se muestran en las municipalidades provinciales y distritos del resto del país con porcentajes que fluctúan entre 0.1% al 10% en cuanto se refiere al desarrollo y aplicación de instrumentos técnicos metodológicos de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- En comparación al IV trimestre del año anterior, el nivel de avance positivo se muestra principalmente en los dos primeros indicadores, I. Conformación del -GTGRD y el II. Instrumentos de organización y gestión del riesgo

¹³⁵ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. “Directiva de Procedimiento Administrativo para el Seguimiento y Evaluación de la Implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Gestión Prospectiva y Correctiva del Riesgo”, [en línea]. Lima: CNEPRED, 2015. [citado agosto 2015].Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/transparencia/resoluciones/2015/jefaturales/RJ-017-2015-CENEPRED.pdf>

de desastres, mientras que en los demás indicadores de manera general registran ligeras disminuciones.

- Es importante indicar que a pesar de los documentos orientadores generados por el CENEPRED y otras entidades competentes, a la fecha existe un lento y desigual proceso de asimilación de la GP y GC en las entidades conformantes del SINAGERD, especialmente a nivel local, constituyendo una de las principales limitaciones para implementar el PLANAGERD 2014-2021.
- Entre las principales limitaciones que han condicionado el avance de la implementación del PLANAGERD 2014-2021 son: el debilitamiento de la continuidad de la gestión institucional a partir de enero 2015 debido a los nuevas autoridades que asumieron el cargo al ser elegidos democráticamente en el 2014, así como por la designación de funcionarios y la alta rotación de los profesionales a nivel local y regional, los que aunado a la escasa capacidad institucional y al limitado conocimiento del riesgo y sus mecanismos para evitarlos y/o reducirlos, constituyen factores condicionantes para la institucionalización de la GRD, los mismos que deben ser superados o reducidos en el corto plazo.

**Gráfico 5.10. Esquema para el M, S y E del PLANAGERD
por etapas: componentes prospectivo y correctivo**

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política y plan nacional de GRD-Gestión prospectiva y Correctiva I trimestre 2015**, [en línea]. Lima: CENEPRED, 2015. [citado julio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en http://cenepred.gob.pe/dimse/Informe_I_Trimestre_2015.pdf
Elaboración propia

Gráfico 5.11: Niveles de avances I trimestre 2015 de la implementación PLANAGERD 2014-2021

INDICADORES BÁSICOS PARA EL MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LOS NIVELES DE AVANCES DE LOS INDICADORES AL I TRIMESTRE 2015 QUE MIDEN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL PLANAGERD 2014-2021				
	1. Mínimo (0.1 – 10%)	2. Incipiente (11 – 25%)	3. Intermedio (26 – 65%)	4. Avanzado (66 – 80%)	5. Sostenible (81 – 100%)
	Avance muy limitado, no adecuadamente planificado	Avance incompleto, disperso o insuficientes	Avance importante, no completo con compromisos asumidos	Avance sustancial con perspectiva de alcanzar el 100%	Avance 100%, sustancial con perspectiva de sostenibilidad
1. Conformación e instalación de Grupos de Trabajo GRD (GTGRD). [Ministerios y Gobiernos Regionales]					
2. Instrumentos de organización y gestión que incluyen la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD. [Ministerios y Distritos de Lima Metropolitana]					
3. Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Prospectiva-GP y Gestión Correctiva-GC. [Ministerios y Gobiernos Regionales]					
4. Instrumentos de M, S y E desarrollados y aplicados. [Municipalidades Provinciales y Distritos del resto del país]					
5. Elementos de la GP y GC incorporados dentro de un plan, programa o proyecto. [Ministerios, Gobiernos Regionales]					
6. Instrumentos técnicos legales elaborados para fortalecer el desarrollo de competencias en las entidades del SINAGERD. [Ministerios y Gobiernos Regionales]					
7. Instrumentos técnicos metodológicos para la planificación territorial con enfoque en GRD. [Ministerios, Gobiernos Regionales y Distritos de Lima Metropolitana]					
8. Instrumentos técnicos normativos para desarrollar condiciones de seguridad en los servicios básicos y medios de vida. [Gobiernos Regionales]					
9. Alianzas o convenios de cooperación con organismos públicos y privados para impulsar actividades y proyectos en GP y GC y fomentar la cultura de prevención. [Municipalidades Provinciales y Distritos del resto del país]					
ENTIDADES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO QUE NIVELES DE GOBIERNO QUE PARTICIPAN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLANAGERD	<ul style="list-style-type: none"> • Distritos del resto del país (100%) • Municipalidades Provinciales (95%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Regionales (84%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios (61%) • Gob. Regionales (56%) • Dist. Lima Metrop. (43%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios (72%) • Gobiernos Regionales (72%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios (100%) • Gobiernos Regionales (100%)

Fuente: CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política y plan nacional de GRD-Gestión prospectiva y Correctiva I trimestre 2015**, [en línea]. Lima: CENEPRED, 2015. [citado julio 2015].Adobe Acrobat. Disponible en http://cenepred.gob.pe/dimse/Informe_I_Trimestre_2015.pdf
Elaboración propia

CAPÍTULO VI

6. Evaluación (a posteriori) de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

En base a los criterios considerados para la evaluación de la Política se realiza el análisis de la entidad responsable de realizar la evaluación así como se evalúa la eficacia y el impacto se plantea una propuesta a considerar para la evaluación a posteriori de la Política Nacional materia de análisis.

6.1. Evaluación de acuerdo a los organismos de evaluación de la Política Nacional de GRD

La Secretaria de la Gestión del Riesgo de Desastres – SGRD de la PCM, es el organismo responsable de la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD mencionada; pero aún no puede iniciar formalmente este proceso, debido a que a la fecha está por culminar la elaboración de la estrategia de implementación, así como el desarrollo del plan de monitoreo, seguimiento y evaluación del PLANAGERD 2014-2021¹³⁶

¹³⁶ Entrevista al Arquitecto Timoteo Milla Olor tegui, Director de Monitoreo Seguimiento y Evaluación del CENEPRED, Julio 2015

6.2. Evaluación de la eficacia de la Política Nacional de GRD en el Perú

La eficacia medida en términos de los resultados alcanzados con relación a los objetivos y metas programadas al aplicar la política GRD aprobada en el 2012 y el PLANAGERD 2014-2021 aprobado en mayo 2014, está asociada principalmente con la progresiva institucionalidad de la GRD en las entidades conformantes del SINAGERD, reconociendo que para su viabilización, se enfrenta a las limitaciones técnico científicas, administrativas y financieras con mayor incidencia a nivel de las municipalidades distritales y provinciales localizadas en el ámbito rural. Ver gráfico 6.1.

Gráfico 6.1. Esquema de la eficacia de la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

Al respecto, en armonía con la Política Nacional y el PLANAGERD 2014-2021, el CENEPRED y el INDECI en

coordinación con la SGRD de la PCM han incluido en sus respectivos Planes Operativos Institucionales - POI, las siguientes acciones:

- Coordinación y articulación interinstitucional en los tres niveles de gobierno, para lo cual se promovido y apoyado la conformación, instalación y funcionamiento de los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de desastres – GTGRD.
- Generación de instrumentos orientadores para la elaboración de estudios de Evaluación de Riesgos-EVAR, estudio socioeconómico y cultural, estudio de los efectos e impactos de las emergencias y desastres los que sirven de insumos para la elaboración de planes de prevención y reducción del riesgo de desastres – PPRRD, planes de reconstrucción y/o reasentamiento poblacional
- Capacitación y asistencia técnica en GRD a las entidades conformantes del SINAGERD para facilitar la elaboración de los documentos descritos en el párrafo anterior, aplicando una estrategia de capacitar a capacitadores a nivel regional y local para que mediante un efecto multiplicador puedan llegar a la población urbana y rural con la finalidad de impulsar la cultura de prevención e incremento de la resiliencia comunal.
- Realización del monitoreo, seguimiento y evaluación de las actividades y proyectos ejecutados, para verificar su cumplimiento, así como identificar las desviaciones o limitaciones que puedan afectar el logro de los objetivos y metas, con la finalidad de plantear las medidas correctivas en la perspectiva de asegurar su mejoramiento continuo

Al confrontar lo programado con lo ejecutado, la eficacia de la Política Nacional de GRD en estos primeros años muestra un estándar positivo, a pesar de las restricciones imperantes tales como la limitada capacidad operativa de las entidades del SINAGERD, la alta rotación de los profesionales GRD, especialmente después de la alternancia en el poder a nivel local, regional y nacional, la resistencia al cambio y al conocimiento del riesgo de desastres y en los aspectos prospectivos y correctivos, así como la lentitud en la elaboración de la estrategia de implementación del PLANAGERD 2014-2021 y del respectivo plan de monitoreo, seguimiento y evaluación.

En este sentido, a la fecha la eficacia de la Política Nacional de GRD se concretiza en los siguientes resultados alcanzados:

- Progresiva institucionalización de la GRD en los tres niveles de gobierno, principalmente a nivel nacional y regional
- Se inicia la Internalización de la GRD en las autoridades, funcionarios y especialistas, así como en la población en general
- Mejora en la capacidad de respuesta a las emergencias, desastres, reconstrucción y/o reasentamiento poblacional

6.3. Evaluación del impacto de la Política Nacional de GRD

Debido a la reciente aplicación de la Política Nacional de GRD en el Perú, no es técnicamente posible contar con los impactos esperados, ya que esta condición se logra a mediano y largo

plazo, esto es, al finalizar el horizonte temporal del PLANAGERD (Año 2021).

Sin embargo, se puede avizorar que debido a los efectos que se viene alcanzando a la fecha, descrito en el numeral anterior de este capítulo, los impactos a largo plazo tendrán el valor público reconocido y aceptado por la ciudadanía a nivel local, regional y nacional, cuya eficiencia del indicador medidos en términos adecuados relacionado a los servicios brindados a los usuarios en cuanto a: cantidad, calidad, oportunidad y costo-efectividad.

Los impactos están relacionados directamente al logro eficiente del objetivo nacional y los seis objetivos estratégicos del PLANAGERD al finalizar su horizonte temporal, esto es al 2021, para lo cual se habrá tenido en cuenta un adecuado proceso de monitoreo y seguimiento (M, S y E), así como las evaluaciones intermedias de sus resultados a corto y mediano plazo, a fin de asegurar su cumplimiento, superando las limitaciones imperantes en dicho periodo. Ver gráfico 6.2

Gráfico 6.2: Impactos esperados de la aplicación Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

Los impactos esperados al 2021 están relacionados con los siguientes resultados finales:

- Población menos vulnerable, con víctimas y personas afectadas reducidas, con su patrimonio y la del Estado más seguras
- Población ocupa espacios seguros, ordenados y sostenibles, con conocimiento del riesgo tolerable y aceptable, con servicios fundamentales con valor social
- Población capacitada conoce y aplica adecuadamente los mecanismos y procedimientos para una adecuada respuesta, rehabilitación y/o reconstrucción
- El SINAGERD empoderada, funciona eficientemente en los tres niveles de gobierno.

- Población comprometida con la GRD participa activamente, con cultura de prevención fortalecida y resiliencia incrementada

Cabe indicar que los impactos esperados de la política nacional de GRD está condicionada a las limitaciones de personal calificado, escasos recursos materiales, ciencia y tecnología, financiamiento, manejo de información y de investigación en GRD, así como a la complejidad y magnitud del riesgo, emergencia y desastres tanto los recurrentes como los impredecibles como son los sismos, tsunamis y vulcanismo que pueden generar desastres de gran magnitud

6.4. Propuesta metodológica para la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD

A la luz de las experiencias iniciales de la aplicación de la Política Nacional de GRD a partir del año 2012 y los primeros resultados obtenidos en el 2014, así como imposibilidad técnica de aplicar la evaluación a posteriori, por carecer del tiempo necesario para conocer su incidencia en la población beneficiaria, a continuación se propone la siguiente metodología para su evaluación ex post.

6.4.1. Consideraciones Generales

La evaluación a posteriori implica analizar, interpretar y verificar los impactos generados por la Política Nacional de GRD a mediano y largo plazo, así como conocer sus implicancias del valor social de su contenido y alcance en

favor de la población beneficiaria, por lo que su aplicación está directamente vinculada a los objetivos y metas establecidas en dicho horizonte temporal.

La evaluación a posteriori se orienta a comprobar que la política pública está cumpliendo con su finalidad y/o requiere realizar los ajustes del caso, en la perspectiva de lograr su ajuste y retroalimentación con un enfoque sistémico y de sostenibilidad, para lo cual es importante no solo la participación del Estado, sino de todos los actores involucrados en la política, tal como lo recomienda el triángulo estratégico de Mark Moore con la dimensión sustantiva, política y operativa, así como con el enfoque sistémico de la política pública de la CEPAL a nivel meta, macro, meso y micro, respectivamente.

Asimismo es importante señalar que, en el proceso de evaluación a posteriori se debe considerar los factores determinantes o condicionantes para su aplicación como son: la oportunidad, su validez y /o utilidad, los costos operativos para captar la información primaria, su complejidad y especificidad técnica, el equipo evaluador especializado, entre otros aspectos

Gráfico 6.3. Esquema para la elaboración de la metodología para la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD en el Perú

Elaboración propia

6.4.2. Pautas para la evaluación a posteriori o evaluación de impacto

Para el diseño de la metodología para evaluar a posteriori la Política Nacional de GRD, es necesario realizar las siguientes fases y pasos

Fase 1: Diseño de la ruta metodológica

- a) Elaborar el “marco lógico” de la política nacional de GRD, en el cual se debe establecer cualitativamente la relación de causalidad las actividades (Insumos) con los productos, propósitos y fin o impactos de la

política, así como definir las metas, medios de verificación y los supuestos respectivos.

- b) Definir el momento oportuno para elaborar la evaluación a posteriori, la que será después de haber concluido las actividades o proyectos que contribuyen al logro del objetivo de mediano y largo plazo
- c) Definir el equipo responsable de la evaluación, cuyos conformantes deben ser multidisciplinarios, con experiencia y altamente especializados en la materia.
- d) Elaborar las preguntas que conduzcan a los resultados de la evaluación, las que serán muy directas y específicas, evitando respuesta difusas, duplicadas, contradictorias y/o generen vacíos que puedan segar los resultados de la evaluación.
- e) Diseñar los indicadores que permitan medir los impactos, las que deberán ser adecuadamente contruidos y aplicados, de manera que facilite dar respuestas a las preguntas antes planteadas.
- f) Recopilación de la información primaria y secundaria, a cargo del equipo evaluador, para lo cual deberá definir el método práctico, confiable y con un costo razonable que hagan viable este proceso.
- g) Determinar el costo de la obtención de la información, al respecto el equipo evaluador realizara el análisis de la estructura de costos, cuya magnitud sea compatible con el objetivo de evaluación y la utilidad para la toma de decisiones.
- h) Elaborar el plan de análisis e interpretación de la información, tomando en consideración:

- Los objetivos específicos de la evaluación
- La naturaleza de los datos y como se deben recabar: encuestas, entrevista personal, método Delphi, otros.
- La estrategia para llevar a cabo la evaluación a posteriori, con participación del sector público y privado.
- La Verificación de los impactos si constituyen valor público reconocido y aceptado por la población
- La forma de presentar los resultados a los tomadores de decisión, que incluye las conclusiones y recomendaciones.

Fase 2: Aplicación de la metodología de evaluación

El equipo evaluador será responsable de aplicar la metodología, para lo cual coordinará con las entidades públicas y privadas vinculadas a la GRD en los tres niveles de gobierno, así como establecerá el cronograma de trabajo con los respectivos responsables. Para tal efecto, mantendrá informado de su desempeño al CENEPRED, al INDECI y a la SGRD de la PCM

Fase 3: Implementación de las recomendaciones de la evaluación

Esta fase estará a cargo de los tomadores de decisión al más alto nivel gubernamental a nivel local, regional y nacional, siendo la PCM el ente rector del SINAGERD, cuyas disposiciones serán de obligatorio cumplimiento para todas las entidades responsables de su implementación.

CAPÍTULO VII

7. Conclusiones y Recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de investigación se desprenden de los análisis interrelacionados de las diferentes dimensiones, variables e indicadores de la GRD.

7.1. Conclusiones

Del análisis realizado a la generación y formulación de la Política Nacional de GRD en el Perú, así como su implementación y evaluación a posteriori en el periodo 2011-2014, teniendo en cuenta el marco teórico metodológico que postula entre otros investigadores en este campo, como el Dr. Mark Moore con la dimensión sustantiva, política y operativa, así como con el enfoque sistémico de la política pública de la CEPAL a nivel meta, macro, meso y micro, que fue promovido y difundido por la Escuela de Post Grado de la USIL, todo ello, en concordancia con la Ley N° 29664 y su Reglamento que crea el SINAGERD, el presente trabajo desarrollado con un enfoque académico – practico desde una perspectiva nacional, arriba a las siguientes conclusiones:

- La Política Nacional de GRD en el Perú, fue generada y formulada como una política Publica de nivel meta a partir del año 2011, cuya “dimensión sustantiva” descansa en un enfoque sistémico-innovador que incorpora en su estructura

y desarrollo, la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres que ineludiblemente contiene los componentes, procesos y principios fundamentales de la Gestión del Riesgo de Desastres – GRD, compatibilizados a nivel nacional e internacional, por lo que se deduce que su concepción y alcance, así como su reciente aplicación en los tres niveles de gobierno, viene generando bienes y servicios relacionados con la institucionalización del SINAGERD, con evidente valor público, aceptados por la ciudadanía.

- Sin embargo, la fase de formulación la Política Nacional de GRD muestra una relativa debilidad subsanable principalmente en la “dimensión política”, ya que no es suficiente que el Estado declare a la GRD de necesidad pública para asegurar el desarrollo sostenible del país, dejando implícito los mecanismos y procedimientos de participación y coordinación interinstitucional e intergubernamental para su implementación, suponiendo que los usuarios o actores involucrados en este proceso, deberían aceptarlo de manera automática, asegurando por ende su legitimidad y respaldo político a las decisiones del sector público y del poder legislativo, respectivamente.
- En cuanto a la “dimensión operativa” de la Política Nacional de GRD, si bien en la fase de formulación se establece los instrumentos operativos y administrativos del caso, no se analizó detenidamente las limitaciones de las capacidades institucionales de las entidades del nivel distrital y provincial, lo cual a la fecha viene generando una evidente limitación para su implementación en el corto y mediano plazo. Esta situación se agudiza por la localización de numerosos

asentamientos poblacionales en zonas de alto o muy alto riesgo de desastres a nivel urbano y rural, de los cuales parte importante de estos centros poblados viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, con crecientes desigualdades socioeconómicas con relación al resto de la población del país, lo cual deviene en el uso poco eficiente y oportuno de los escasos recursos disponibles.

- Los impactos esperados de la política nacional de GRD a la fecha aún no es técnicamente posible identificarla y evaluarla por su reciente aplicación; sin embargo, los resultados iniciales muestran un estándar positivo, a pesar de las restricciones imperantes tales como la limitada capacidad operativa de las entidades del SINAGERD, la alta rotación de los profesionales GRD, especialmente después de la alternancia en el poder a nivel local, regional y nacional, la resistencia al cambio y al conocimiento del riesgo de desastres y en los aspectos prospectivos y correctivos. En este sentido, se evidencia la progresiva institucionalización de la GRD, principalmente a nivel nacional y regional, se inicia la Internalización de la GRD en las autoridades, funcionarios y especialistas, así como se está mejorando la capacidad de respuesta a las emergencias, desastres, reconstrucción y/o reasentamiento poblacional
- Finalmente, a la fecha aún no existe una guía metodológica para evaluar a posteriori la política nacional de GRD en el Perú diseñada por el poder ejecutivo que permita orientar de manera ordenada y sistémica el análisis y evaluación de los efectos e impactos logrados, verificando el valor público de

las intervenciones del Estado, así como plantear las medidas correctivas de ser necesario.

7.2. Recomendaciones

Para superar las limitaciones descritas, así como aprovechar las oportunidades que se desprenden del diseño y aplicación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú, a continuación se plantean las siguientes recomendaciones para el Estado y a la sociedad civil en general:

- Que la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres-SGRD de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, conjuntamente con el CENEPRED, el INDECI, el CEPLAN y el MEF, proceda a una evaluación intermedia de la política nacional de GRD en el Perú, enfatizándose en la “dimensiones política y operativa” , contando con la participación de los representantes de la sociedad civil incluido los grupos técnicos de los partidos políticos relacionados con la GRD, para identificar sus debilidades, fortalezas, resultados e impactos obtenidos y, a partir de ello, proponer las adecuaciones que el caso amerite, en la perspectiva de mejorar el diseño de los mecanismos y procedimientos operativos y administrativos para su implementación, con el fin de generar “Valor público” medidos en términos de servicios GRD eficientes y eficazmente brindados, con costos razonables en beneficio de la población vulnerable en los tres niveles de gobierno.

- Que las entidades del SINAGERD, especialmente a nivel distrital y provincial mejoren sus capacidades operativas para acelerar la institucionalización de la GRD, cuyos resultados se materializarán en la adecuada elaboración de los planes de prevención y reducción del riesgo de desastres, planes de educación comunitaria, de operaciones de emergencias, de contingencias, de reconstrucción y/o reasentamiento poblacional, así como en la incorporación de la GRD en los planes existentes en los tres niveles de gobierno. Para tal efecto, el CENEPRED y el INDECI deberán profundizar y masificar los programas de difusión, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento, respectivamente.
- Que la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres-SGRD de la PCM, conjuntamente con el CENEPRED, el INDECI, el CEPLAN y el MEF, proceda a la elaboración de la guía metodológica para la evaluación a posteriori de la Política Nacional de GRD en el Perú, para valorar los impactos alcanzados en el mediano y largo plazo medidos en términos de contar con: a) Una población menos vulnerable, con menos víctimas y con el patrimonio familiar y la del Estado más seguras; b) Una población capacitada y comprometida con la GRD, que ocupa espacios seguros, ordenados y sostenibles, con conocimiento del riesgo tolerable y aceptable; c) Los beneficiarios reciban los servicios fundamentales con valor público y estén preparados para responder a las emergencias y desastres, así como tener la capacidad para una oportuna rehabilitación, reconstrucción y/o reasentamiento poblacional

- Por la complejidad, alta especialización y transversalidad que implica la generación, formulación e implementación de la Política Nacional de GRD en los tres niveles de gobierno y por sus repercusiones en el desarrollo sostenible del país, tal como en términos generales y en una primera aproximación lo demuestra el presente trabajo de investigación, resulta académicamente oportuno que la Escuela de Post Grado de la USIL, promueva y apoye estudios similares sobre esta materia, con la finalidad de profundizar su análisis en los componentes prospectivos y correctivos de la GRD, todo ello, en concordancia con lo estipulado en el la Ley N° 29664 y su Reglamento que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD y demás normas afines, contando para tal efecto, con la participación de las entidades públicas y privadas involucradas en este proceso.

ANEXOS

Anexo 1: Acrónimos

ACC	Adaptación al Cambio Climático
ACT	Action by Churchs Together
ADRA	Agencia adventista de desarrollo y recursos asistenciales
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AN	Acuerdo Nacional
ANA	Autoridad Nacional del Agua
APRA	Partido Aprista Peruano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CARITAS	Organismo de la Iglesia Católica
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMNUCC	Convención Marco sobre Cambio Climático
COE	Centros de Operaciones de Emergencia
COEN	Centro de Operaciones de Emergencia Nacional
COOPI	Confederation for relief and developmen
COSUDE	Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo

DEE	Declaratoria de Estado de Emergencia
DESINVENTAR	Sistema de inventario de los efectos de los desastres
DIPECHO	El programa de preparación a desastres
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
EAPAD	Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres
ECHO	Departamento de ayuda humanitaria y Protección civil.
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEN	Fenómeno el niño
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
GIRED	Grupo de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres
GIZ	Agencia de Cooperación del gobierno alemán
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
GRIDES	Grupos Impulsores de Gestión del Riesgo de Desastres
GTGRD	Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de desastres
IGP	Instituto Geofísico del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITSE	Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

MAH	Marco de Acción de Hyogo
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MPLM	Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana
NNUU	Organización de las Naciones Unidas en Nueva York
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance
ONG	Organismos no Gubernamentales
ONU	Organizaciones de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OXFAM	Organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan labores humanitarias en 90 países.
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNGRD	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PPC	Partido Popular Cristiano
PPRRD	Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre

PREDECAN	Proyecto de Prevención de desastres en la Comunidad Andina
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
PREVAED	Programa Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres
PREVEN	Programa de reducción de vulnerabilidades frente al evento recurrente de el niño
RHN	Red Humanitaria Nacional
ROF	Reglamento de Organizaciones y Funciones
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SGRD	Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres.
SIGRID	Sistema de Información para la GRD
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
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SNU	Seoul National University
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCT	United Nations Country Team
UNDMT	Equipo de Gestión de Desastres de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNETE	United Nations Emergency Technical Team

UNFPA	The United Nations Population Fund
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo

Anexo 2: Objetivos y acciones estratégicas del PLANAGERD 2014-2021

Objetivos y acciones estratégicas del PLANAGERD 2014-2021			
Objetivo Nacional de la Política nacional de GRD	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos	Acciones Estratégicas
Reducir la vulnerabilidad de la población ante el riesgo de desastres	1. Desarrollar el conocimiento del riesgo	1.1 Desarrollar investigación científica y técnica en GRD	1.1.1 Elaborar instrumentos técnicos y normativos en materia de investigación en la GRD.
			1.1.2 Desarrollar investigación científica o aplicada en GRD
			1.1.3 Promover la difusión de estudios e investigaciones y el intercambio de experiencias en GRD.
		1.2 Fortalecer la evaluación del riesgo de desastres.	1.2.1 Desarrollar el análisis y monitoreo de los peligros a nivel territorial
			1.2.2 Realizar el análisis del riesgo a nivel territorial para la toma de decisiones en GRD, ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.
			1.2.3 Elaborar procedimientos para el análisis de riesgos específicos en los servicios públicos básicos.
		1.3 Desarrollar la gestión de información estandarizada en GRD	1.3.1 Desarrollar mecanismos para la difusión del conocimiento del riesgo
			1.3.2 Desarrollar la gestión del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres
			1.3.3 Articular los sistemas de información existentes con el SINAGERD a nivel territorial
	2. Evitar y Reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial Gestión Prospectiva - Correctiva	2.1 Fortalecer el proceso de planificación y acondicionamiento territorial con enfoque de GRD	2.1.1 Desarrollar y difundir los instrumentos técnicos metodológicos de planificación territorial sostenible que incorpore la GRD.
			2.1.2 Actualizar e implementar los planes de ordenamiento y acondicionamiento territorial y afines considerando el manejo y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas incorporando la GRD
			2.1.3 Promover la incorporación de la GRD en el desarrollo de mancomunidades.
		2.2 Desarrollar condiciones de seguridad de los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres	2.2.1 Elaborar y difundir instrumentos técnicos normativos para el desarrollo de las condiciones de seguridad en los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres
			2.2.2 Gestionar la instalación y acondicionamiento de instituciones educativas y establecimientos de salud seguros
			2.2.3 Gestionar servicios seguros de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana, bomberos y equipamientos públicos específicos.
			2.2.4 Desarrollar y proteger los medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres
		2.3 Gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la GRD	2.3.1 Desarrollar y sistematizar la información catastral prioritaria para la GRD
			2.3.2 Fortalecer la aplicación del análisis de riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública
			2.3.3 Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el otorgamiento de licencias de edificación y habilitación urbana y rural con enfoque de GRD
			2.3.4 Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento con enfoque de GRD
			2.3.5 Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el control y fiscalización del uso adecuado del territorio.
			2.3.6 Promover el desarrollo de reasentamientos poblacionales de zonas de muy alto riesgo no mitigable

	3. Desarrollar capacidad de respuesta ante emergencias y desastres Gestión Reactiva	3.1 Desarrollar capacidad de reacción inmediata.	3.1.1 Desarrollar y difundir los instrumentos técnicos, para prepararse y actuar de manera efectiva en casos de emergencias y desastres
			3.1.2 Fortalecer capacidades de la población para la reacción inmediata
			3.1.3 Fortalecer e Implementar sistemas de alerta temprana por tipo de peligro.
		3.2 Desarrollar capacidad para la atención de emergencias y desastres	3.2.1 Desarrollar planes de gestión reactiva de las entidades públicas y privadas en el marco del SINAGERD
			3.2.2 Fortalecer capacidades para la primera respuesta y asistencia humanitaria, considerando el enfoque de género, étnico y grupos vulnerables.
			3.2.3 Implementar y Fortalecer los Centros de Operaciones de Emergencia en los tres niveles de gobierno.
			3.2.4 Desarrollar estrategias de comunicación y difusión para que las autoridades y población implementen medidas adecuadas para una respuesta óptima
	4. Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica y social	4.1 Desarrollar capacidades para la gestión de la Rehabilitación y Reconstrucción	4.1.1 Desarrollar instrumentos técnicos normativos para la Rehabilitación y Reconstrucción.
			4.1.2 Desarrollar capacidades para el restablecimiento de los servicios públicos básicos e infraestructura.
			4.1.3 Desarrollar metodologías para evaluar el impacto socioeconómico y ambiental de las emergencias y desastres.
			4.1.4 Desarrollar mecanismos para la normalización progresiva de los medios de vida y recuperación social en las zonas afectadas.
		4.2 Promover la transferencia del riesgo	4.2.1 Implementar el acceso a seguros ante el riesgo de desastres por parte de las entidades públicas
			4.2.2 Fomentar los mecanismos de acceso a los seguros de bienes y servicios privados ante riesgo de desastres.
	5. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres	5.1 Institucionalizar la GRD en los tres niveles de gobierno	5.1.1 Elaborar instrumentos y mecanismos técnico-legales para el desarrollo de las competencias en las entidades del SINAGERD.
			5.1.2 Fortalecer la inclusión de la GRD en los instrumentos de gestión de las entidades públicas
			5.1.3 Fortalecer capacidades en GRD a las autoridades, funcionarios y especialistas técnicos de los tres niveles de gobierno.
			5.1.4 Desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de GRD.
		5.2 Desarrollar la gestión de continuidad operativa del Estado	5.2.1 Desarrollar instrumentos técnicos normativos para la gestión de la continuidad operativa.
			5.2.2 Desarrollar planes de continuidad operativa en las entidades públicas.
			5.2.3 Promover la articulación los planes de continuidad operativa del Estado con el sector privado
	6. Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención	6.1 Fortalecer la cultura de prevención en la población	6.1.1 Promover la incorporación de la GRD en la educación básica y superior.
			6.1.2 Desarrollar programas de Educación Comunitaria en GRD dirigida a la población urbana y rural incorporando el enfoque de derechos y la interculturalidad.
			6.1.3 Fomentar buenas prácticas en la GRD en la población urbana y rural, respetando la diversidad cultural e involucrando a los medios de comunicación.
		6.2 Promover la participación de la sociedad organizada en GRD	6.2.1 Promover alianzas estratégicas con organismos públicos y privados para fomentar la cultura de prevención.
			6.2.2 Promover el desarrollo y participación de organizaciones de las sociedades civiles para la implementación de políticas en GRD.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VALENZUELA, Rubén. **Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos**. México D.F: Universidad. Iberoamericana, 2006.

ALCÁNTARA, Manuel. **Gobernabilidad, Crisis y Cambio**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1995.

ARNOLETTO, Eduardo. **Curso de Teoría Política**. Buenos Aires: Eumed, 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **La política de las políticas públicas. Progreso económico y social para América Latina**. Washington: BID, 2006.

BIRKLAND, Thomas. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making**. New York: M.E. Sharpe, 2011.

CAMPOBLANCO, Honorio. TORRES, Julia Gomero. **Desastres y cambio climático gobernado por el cosmos y acelerado por los gases de efecto invernadero**. Lima: UNMSM, 2010.

CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. Guía metodológica para elaborar plan de prevención y reducción del riesgo de desastres de Gobiernos regionales. Lima: CENEPRED, 2014.

--- **Guía metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales originados por las emergencias, en el ámbito sub nacional.** Lima: CENEPRED, 2014.

--- **Resolución Jefatural N°034-2014-CENEPRED/J.** Lima: Subdirección de Políticas y planes CENEPRED, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano. México D.F: CEPAL, 2001.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE ARGENTINA. Una luz para reconstruir la Nación. Buenos Aires: Carta pastoral N° 7 del Episcopado Argentino sobre la Doctrina Social de la Iglesia, 2005.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política del Perú, Lima: Congreso de la República, 1993.

CORONADO, Manuel; ZAPATA, Roberto. Modernización del estado peruano: hacia un estado eficiente, democrático, transparente y

descentralizado al servicio del ciudadano. Lima: Congreso de la República, 2003.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. Un estado más efectivo- Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Dirección Corporativa de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo. México D.F: BID, 1997.

DIAZ, Cristina. El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. Buenos Aires: Políticas Públicas y Desarrollo Local; IDR, CEI-UNR, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 1999.

EASTON, David. Esquema para el análisis político. Buenos Aires: Prentice Hall, 2008.

---Política Moderna. México D.F: Letras, 1968.

ECHEVERRÍA, Julio. La democracia bloqueada: Teoría del Sistema Político. Quito: FLACSO. 2007

FERRADA BADIA, Juan. Estudios de Ciencias Políticas. Madrid: Tecnos. 1982.

FERRADAS, Pedro. Riesgos de desastres y desarrollo. Lima: Soluciones Prácticas. 2012. p. 218.

FORO APOYO MUTUO. Memoria--sistematización y seguimiento del Encuentro de Investigadores de la Sociedad Civil en México: 21 y 22 de noviembre de 2001, Casa de la Primera Imprenta de América, Ciudad de México: saberes en diálogo y reconocimiento de lo nuevo, temas y enfoques de la sociedad civil en México. México D.F.: Foro Apoyo Mutuo, 2002.

FUNDACIÓN MANUEL J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE. Cambio climático en el Perú. Lima: Amazonía. 2010.

GARRIDO VERGARA, Luis. Estado, Sociedad y Políticas Públicas: Puerto Montt, Chile: Estudio sobre la implementación de la reforma a la salud Chilena en la comuna de Puerto Montt. Santiago: Universidad de Chile- IAP, 2008. Tesis para optar al título profesional de Sociólogo.

GRAGLIA, José Emilio. En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

--- Diseño y gestión de políticas públicas. Córdoba: EDUCC. 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. El estudio de Políticas Públicas: Ciclos Política y Política subsistemas. 12a ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

JENKINS, William. Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems. Ontario: Oxford University Press, 1995.

JONES, Charles. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Duxbury Press. 1970.

KUROIWA, Julio. “Terremoto en Perú destruiría zonas pobres como en Haití”. En: El Comercio. (PE):18/06/2014.

LAHERA PARADA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile S.A. 2004.

LANDA ARROYO, César; VELAZCO LOZADA, Ana. **Constitución política del Perú 1993**. Lima: PUCP, 1994.

LARRAIN, Patricio; SIMPSON-HOUSLEY, Paul. **Percepción y prevención de catástrofes naturales en Chile**. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1994.

LAVELL, Allan. **La integración de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los procesos de inversión pública y planificación a nivel regional y mundial Lima 2011**. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú, 2011.

MARITAIN, Jacques. **El hombre y el estado**. Madrid: Fundación Humanismo y Democracia- Ediciones Encuentro, 1983.

MENY, Yves; CLAUDE THOENIG, Jean. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MOORE, Mark. **Administración para generar valor: estrategia organizacional en organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro**

y gubernamentales. Washington: Biblioteca INDES, Universidad de Harvard. 2006.

--- Creating public value; strategic management in government. Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

--- Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós, 1998.

MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** 2da ed. Bogotá: Universidad externado de Colombia. 2002.

MUÑOZ SANTIVANEZ, Milton. **Curso: Conceptos esenciales sobre políticas públicas regionales y municipales.** Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, 2014.

OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. **Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas.** Documentos de Trabajo N° 11. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Instituto de Asuntos Públicos (INAP). Universidad de Chile, 2007.

OSZLAK, Oscar. **Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas.** Buenos Aires: CEDES, 1980.

OSZLAK, Oscar; O' DONNELL, Guillermo. **Políticas públicas y regímenes políticos.** Buenos Aires: CEDES, 1990.

PALLARES, Francesc. **Las políticas Públicas: El sistema político en acción.** Madrid: Nueva época, 1995.

PARSONS, Wayne. **Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y Práctica del Análisis de Políticas Públicas.** México D.F: FLACSO, 2007.

PEREDO, ROJAS, Luis Fernando. **Curso: Proyecto final.** Lima: Escuela de Postgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola, 2014.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado.** México: Porrúa, 1999.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Plan Bicentenario El Perú hacia el 2021.** Aprobado por el Acuerdo Nacional. 2a ed. Lima: CEPLAN, 2011.

ROTH, André. **Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.** 6a ed. Bogotá: Aurora. 2007.

SALAZAR VARGAS, Carlos. **Las políticas públicas.** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 1995.

SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. **Historia contemporánea de Chile II.** Santiago: Lom. 2000.

SAAVEDRA, José. **Valor público y responsabilidad Social Organizacional: Un marco conceptual para los proyectos del FOMIN.** Washington: INDES. 2006

SILVA SANTISTEBAN, Luis. **Fundamentos de Ciencia Política**. Lima: Universidad de Lima. 2008.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. **Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales**. Santiago: SUBDERE, 2009.

TAMAYO SAENZ, Manuel. **El análisis de las políticas públicas**. Madrid: Alianza Madrid. 1997.

TAVERA HUARACHE, Hernando; BUFORN PEIRÓ, Elisa. **Mecanismo focal de terremotos en Perú y sismo tectónico**. Madrid: UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. 1998.

THOMAS Dye. **Understanding Public Policy**. 12 ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall. 2008.

TOLMOS, Carlos; LACAMBRE, Sergio. En. **Perú: Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático**. Nota técnica N° IDB-TN-620. BID. 2011.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. **El estado y las políticas públicas**. Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores. 1999.

WEBER, Max. **El político y el científico**. [S. l.]: Prometeo libros, 2003.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. **Agua y más.** [en línea]. Lima: ANA, 2015 [citado julio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en <http://www.ana.gob.pe/media/1151732/revista%20aguaymas%20segunda%20edicion%202015.pdf>

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. **Experiencia regional y nacional en relación con el Marco de Acción de Hyogo.** [en línea]. Ginebra: 2014 [citado Junio 2016]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.wcdrr.org/uploads/1417125.pdf>

CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. **Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política y plan nacional de GRD- Gestión prospectiva y Correctiva I trimestre 2015.** [en línea], Lima 2015. [citado Julio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en http://cenepred.gob.pe/dimse/Informe_I_Trimestre_2015.pdf

--- **Manual de evaluación de riesgos fenómenos naturales V2.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014.[citado Diciembre .2014]. Adobe Acrobat Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/dgp/manual-de-evaluacion-de-riesgos-fenomenos-naturales-v2/>

--- **SIGRID-CENEPRED.** [video de YouTube]. [consultado noviembre 2014]. Disponible en el World Wide Web: <https://www.youtube.com/watch?v=zb7PVZt4FR4>

--- **Guía Metodológica para Elaborar el Estudio Socioeconómico y Cultural para el Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable - Guía Técnica N° 7.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2015. [citado marzo 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/Guia-Metodologica-para-Elaborar-el-Estudio-Socioeconomico.pdf>

--- **R.J.N°120-2014-CENEPRED/J.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2014.[citado diciembre 2014] Microsoft HTML. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1074400-GUIA-METODOLOGICA-PARA-LA-EVALUACION-DE-LOS-EFECTOS-SOCIOECONOMICOS-Y-AMBIENTALES-OCASIONADOS-POR-LAS-EMERGENCIAS-EN-EL-AMBITO-SUBNACIONAL/>

--- **Guía Metodológica para la Elaboración del “Plan de Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable” - Guía Técnica N° 8.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2015. [citado marzo 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/Guia-Metodologica-Elaboraci%C3%B3n-del-Plan-de-%20Reasentamiento-Poblacional-en-Zonas-de-Muy-Alto-Riesgo-No-Mitigable.pdf>

--- **Ley 29664, Título I Disposiciones Generales. Art.3° Definición de Gestión del Riesgo de Desastres.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2011. Adobe Acrobat. [citado agosto 2014]. Disponible en <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

--- **Ley 29664, Ley que aprueba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Título I Disposiciones Generales Artículo 1.** [en línea]. Lima: CENEPRED, Adobe Acrobat. [citado agosto 2014]. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

--- **Ley 29664, Ley 2 que aprueba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Título II Política Nacional de GRD Artículo 5.- Definición y lineamientos de la Política Nacional de GRD en concordancia con el D. S. N° 048-2011-PCM (Reglamento) Art. 21.** [en línea]. Lima: CENEPRED. Adobe Acrobat. [citado Agosto 2014]. Disponible en <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>

--- **Ley 29664. Título I Disposiciones Generales. Art.6° Definición de Gestión del Riesgo de Desastres.** [en línea]. Lima: CENEPRED, 2011. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>.

CISNEROS, Isidro. **Norberto Bobbio. De la Razón de Estado a Gobierno Democrático.** Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2014. Disponible en: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto_bobbio_de_la_razon_de_estado_al_gobierno_democratico.pdf.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyectos de Ley Presentados Período Parlamentario 2006 - 2011.** [en línea].Lima: Congreso de la República 2016.[citado Junio 2016].Adobe Acrobat .Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf> .

COHEN, Jean; ARATO, Andrew; MAZZONI, Roberto. **Sociedad civil y teoría política**. [S. l.]: Fondo de Cultura Económica México, 2000. [Citado Agosto 2015]. Disponible en: <http://insumisos.com/lecturasinsumisas/SOCIEDAD%20CIVIL%20Y%20TEORIA%20POLITICA.pdf>

EL PERUANO LEGAL. BLOGSPOT. **Resolución Ministerial 222-2013-PCM Aprueban 'Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres**. [en línea]. Lima: PCM, 2013. [citado febrero 2014] .Microsoft.HTML. Disponible en: <http://elperuanolegal.blogspot.pe/2013/08/resolucion-ministerial-220-2013-pcm.html>

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. **Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2006. Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -decisión N° 529**. [en línea]. Lima: Secretaría permanente de los consejos consultivos y de coordinación, 2012. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf.

--- **Decisión 555, Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN**. [en línea]. Lima: INDECI, 2014. [citado setiembre 2014]. Microsoft HTML. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf

--- **Ley del Sistema de Defensa Civil, Decreto Ley N° 19338.** [en línea]. Lima: INDECI, 2014 [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en:

<http://sinpad.indec.gov.pe/UploadPortalSINPAD/ley%2019338%20texto%20ordenado%20ley%20del%20sinadeci.pdf>

--- **Decisión N° 591.** [en línea]. Lima: INDECI, 2014 [citado agosto 2014]. Microsoft HTML. Disponible en:

http://www.indec.gov.pe/compend_estad/2006/1_preven/1.9_com_and.pdf

--- **Resolución Jefatural 199-2014-INDECI.** [en línea]. Lima: INDECI, 2014. [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en:

<http://www.indec.gov.pe/objetos/secciones/MQ==/NQ==/lista/Mg==/NQ==/OQ==/201410231722571.pdf>

--- **Resolución Jefatural 199-2014-INDECI.** [en línea]. Lima, INDECI, 2014. [citado octubre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en:

<http://www.indec.gov.pe/objetos/secciones/MQ==/NQ==/lista/Mg==/NQ==/OQ==/201410231722571.pdf>

--- **Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados.** [en línea]. Lima: INEI, 2015 [citado noviembre 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en:

http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/libro.pdf

--- **Estado de la población.** [En línea]. Lima: INEI, 2014. Adobe Acrobat. Disponible en:

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1157/libro.pdf

MENA MELGAREGO, Máximo. **Hacia una Nueva Estructura Presupuestaria Descentralizada y Participativa Agosto 2002.** [en línea]. Lima: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2002. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/presupuesto/exposiciones/completo.pdf>

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. **Decreto Supremo 001-2001-PROMUDEH que crea la MCLCP. Enero del 2001.** [en línea]. Lima: MCLCP, 2001. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/decreto_supremo_001_-_2001-promudeh.pdf

--- **Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH. Establecen normas modificatorias y complementarias para el funcionamiento de la MCLCP. Julio del 2001.** [en línea]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/decreto_supremo_014_0.pdf

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). **Definición de Política Económica.** [en línea]. Lima: MEF, 2014 [citado marzo 2014]. Microsoft HTLM. Disponible en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694&lang=es

--- **Portal de Transparencia Económica .Consulta amigable de Ejecución del Gasto** [en línea] Lima: MEF, 2016[citado junio 2016] Microsoft HTLM Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

MINISTERIO DE JUSTICIA. **Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, Publicado el 26 de mayo del 2011** [en línea]. Lima: MINJUS, 2011. [citado 6 junio 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en:

<http://www.minam.gob.pe/prevencion/wp-content/uploads/sites/89/2014/10/2.-DS-048-2011-Reglamento-Ley-29664.pdf>

MORENO QUINTANA, Lucio. **Preliminares del derecho internacional**. Buenos Aires: Perrot, 1954. [En línea]. [citado 10 agosto 2015]. Microsoft HTML. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uOiS4Y1Y5twJ:www.corteidh.or.cr/tablas/2787.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk>

NACIONES UNIDAS. **Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres**. [en línea]. Naciones Unidas 2011.[citado junio 2016]. Adobe Acrobat. Disponible en http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR). **¿Qué es la Estrategia**

Internacional? [en línea]. UNISDR, 2014. Microsoft HTML Disponible en: <http://www.eird.org/americas/we/quienes-somos-unisdr.html>

PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO.[en línea]. **Secretaría del IPCC 2014**. [citado agosto 2014]. Microsoft HTML. Disponible en: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Decreto Supremo N° 058-2014-PCM**. [en línea]. Lima: PCM, 2014. [citado noviembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DS-058-2014-PCM.pdf>

--- R.M.N°**046-2013-PCM**. [en línea]. Lima: PCM, 2013.[citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/RM-180-2013-PCM.pdf>

--- **D. S. N° 104-2012-PCM**. [en línea]. Lima: PCM, 2012. [citado Enero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: [http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Reglament o de la Organizaci%C3%B3n_y_Funciones_ROF_2012.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Reglament_o_de_la_Organizaci%C3%B3n_y_Funciones_ROF_2012.pdf)

--- **D.S. N°074-2014-PCM. Norma Complementaria sobre Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre o peligro inminente**. [en línea]. Lima: PCM, 2014. [citado diciembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/DS-074-2014-PCM.pdf>

--- **D.S.N°043-2013-PCM.** [en línea]. Lima: PCM, 2013.[citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Decreto_Supremo_043-2003-PCM_2012.pdf

--- **Lineamientos para la Gestión de la Continuidad Operativa de las entidades públicas en los tres niveles de Gobierno.** [en línea]. Lima: PCM, 2015. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/RM-028-2015-PCM.pdf>

---. **Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.** [en línea]. Lima: Secretaría de Descentralización. 2012. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf

--- **Decreto supremo N°048-2011-PCM. Reglamento de la Ley 29664, Art°2.** [en línea]. Lima: 2011.[citado setiembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-048-2011-PCM.pdf

--- **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.** [en línea]. Lima: Secretaría de Gestión Pública, 2014. [citado noviembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

--- **Decreto supremo N°048-2011-PCM. Reglamento de la Ley 29664, Art°2.** [en línea]. Lima: 2011.[citado setiembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en:

http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-048-2011-PCM.pdf

--- **R.M.180-2013-PCM.** [en línea]. Lima: SGRD, 2013. [citado Julio 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/RM-180-2013-PCM-LINEAMIENTOS_PLATAFORMAS_DE_DEFENSA_CIVIL.pdf.

--- **R.M.N°185-2015-PCM.** [en línea]. Lima: PCM, 2015. [citado agosto 2015]. Adobe Acrobat. Disponible en: <http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/RM-185-2015-PCM-Lineamientos-implementacion-procesos-GReactiva.pdf>

--- **Resolución Ministerial 306-2013-PCM.** [en línea], Lima 2013 [citado agosto 2014].Microsoft HTML. Disponible en <http://sgrd.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/05/RM-306-2013-PCM.pdf>

--- **Resolución Ministerial.276-2012-PCM** [en línea]. Lima: PCM, 2012. [citado febrero 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www.indeci.gob.pe/dis_legales/RM-276-2012-PCM-.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **8 criterios para fortalecer el sistema político.** [en línea]. Lima: PNUD, 2015. [citado noviembre 2015]. Microsoft HTML. Disponible en <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2015/04/01/8-criterios-para-fortalecer-el-sistema-pol-tico.html> abril 2015:

SANEAMIENTO ORG. **La Ley 29664 del SINAGERD y su reglamento.** [en línea]. 6 octubre 2011. [Consulté el 6 julio 2015]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xKZSKU6-rDQ>

SATO ONUMA, José. **La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú- Documento país-2011-2012.** [En línea] Lima: DIPECHO, 2013 [citado setiembre 2014]. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/30760_perdocpaisperu2012.pdf

SCRIBD. **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.** [en línea]. [s.d.]. [citado 6 junio 2015]. Microsoft HTML. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/171884244/27658-Ley-Marco-de-Modernizacion-de-la-Gestion-del-Estado>.

SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (UNFCCC). **Guía de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.** [en línea]. Bonn: UNFCCC, 2014. [citado agosto 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/publications/caring_sp.pdf

SECRETARIA TÉCNICA DE ACUERDO NACIONAL. **Acuerdo Nacional.** Lima: Acuerdo Nacional, 2014. [en línea]. Disponible en: <http://www.acuerdonacional.pe>

--- **Acuerdo Nacional.** Lima. Ed. Editora Perú. [en línea] Lima, Digital 2014.[citado marzo 2014].Microsoft HTML. Disponible en <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>

TORO, Joaquín. **Gestión del riesgo de desastre**. [en línea]. Washington: Worldbank, 2011. [citado 6 julio 2015]. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:A7Q0-hLvzL8J:siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/PN-Vol-II-SD-RiesgodeDesastre.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk>.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR). **Declaración residencia grupo de trabajo de alto nivel para la gestión del riesgo de desastres**. [en línea]. Panamá: UNASUR, 2014 [citado setiembre 2014]. Adobe Acrobat. Disponible en <http://eird.org/pr14/sesiones/Organizaciones-Intergubernamentales/UNASUR.pdf>

WIKIPEDIA. **Organización territorial del Perú** [en línea] Lima: 2016.[citado junio 2016]. Microsoft HTML. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_del_Per%C3%BA