



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión
del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el
funcionamiento de un sistema de gestión pública**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
Maestro en Gestión Pública**

AUTOR:

Bach. Kelber Jonatan, Sánchez Ortiz

ASESOR:

Dra. Mercedes, Nagamine Miyashiro

SECCIÓN:

Ciencias Empresariales

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Dirección

LIMA - PERÚ

2018

Página del jurado

Dr. Chantal Jara Aguirre
Presidente

Dr. Cesar Humberto Del Castillo Talledo
Secretario

Dra. Mercedes María Nagamine Miyashiro
Vocal

Dedicatoria

A mis padres Luz y Julio, mis hermanos y sobrinos.

A los motores de mi vida: Johanna y Jhonatan; y al amor de mi vida Ana Quiroz

Agradecimiento:

A mi familia, por su apoyo incondicional, mis padres que siempre confían en las metas que me trazo y están al lado mío en todo momento.

A mis pequeños hijos, que me motivan a querer seguir escalando y esforzarme en todo lo que parece imposible.

A mi esposa, por ser mi soporte en los momentos más difíciles.

A mi asesora, Mercedes Nagamine, quien con el ejemplo, inspira el empeño y la perseverancia a lograr nuestras metas. Sus acertados consejos ayudaron enormemente a que se pueda culminar la presente investigación.

Declaración de Autoría

Yo, **Kelber Jonatan Sánchez Ortiz**, estudiante de la Escuela de Posgrado, Maestría en Gestión Pública, de la Universidad César Vallejo, Sede Lima Norte; declaro el trabajo académico titulado “El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública” presentada, en 166 folios para la obtención del grado académico de Maestro en Gestión Pública, es de mi autoría.

Por tanto, declaro lo siguiente:

He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes, de acuerdo con lo establecido por las normas de elaboración de trabajos académicos.

No he utilizado ninguna otra fuente distinta de aquellas expresamente señaladas en este trabajo.

Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado completa ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.

Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.

De encontrar uso de material intelectual ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinen el procedimiento disciplinario.

Lima, 20 de abril de 2018

.....

Br. Kelber Jonatan Sánchez Ortiz

DNI: 42272242

Presentación

Señor presidente

Señores miembros del jurado

Presento la Tesis titulada: “El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública”, en cumplimiento del Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública.

Se espera que el presente aporte contribuya a la construcción de una cultura de prevención, desde diversos ámbitos: político, económico y social. Sobre todo hacer énfasis en la reducción de la vulnerabilidad social e institucional respecto a eventos naturales como el Niño Costero. El proceso de institucionalización de la gestión del riesgo debe involucrar, en mayor medida, al sistema educativo, con la finalidad de proyectarse ante futuros problemas ocasionados por una mala gestión. Conocer el proceso de institucionalización de un sistema de gestión, sus deficiencias y sus consecuencias son de vital importancia para una sociedad en proceso de mejora.

.....

Br. Kelber Jonatan Sánchez Ortiz

DNI: 42272242

Índice de contenido

	Página
Páginas preliminares	
Página de jurados	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaración jurada	v
Presentación	vi
Índice de contenido	vii
Lista de tablas	ix
Lista de figuras	x
Indice de anexos	xi
Resumen	xii
Abstract	Xiii
I. Introducción	14
1.1 Antecedentes	15
1.2 Marco teórico referencial	23
1.3 Marco espacial	59
1.4 Marco temporal	60
1.5 Contextualización: histórica, política, cultural, social. Supuestos teóricos.	60
II. Problema de investigación	62
2.1 Aproximación temática: observaciones, estudios relacionados, preguntas orientadoras.	63
2.2 Formulación del problema de investigación	68
2.3 Justificación	69
2.4 Relevancia	69
2.5 Contribución	69
2.6 Objetivos	70
2.6.1 Objetivo General	70
2.6.2 Objetivos Específicos	70
2.7 Hipótesis	70
III. Marco metodológico	71
3.1. Metodología	72
3.1.1 Tipo de estudio	72
3.1.2 Diseño	72
3.2 Escenario de estudio	74
3.3 Caracterización de sujetos	74
3.4 Trayectoria metodológica	75
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	75
3.6 Tratamiento de la información	75
3.7 Mapeamiento	76
3.8 Rigor científico	77

IV. Resultados	78
4.1 Descripción de resultados según objetivos	79
4.1.1 Resultados del objetivo específico 1: Describir el impacto que tuvo el Niño Costero 2017 en la sociedad peruana	79
4.1.2 Resultados del objetivo específico 2: Identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del SINAGERD, en torno al Niño Costero.	86
4.1.3 Resultado del objetivo específico 3: Identificar los avances en el proceso de institucionalización del SINAGERD en el Perú, respecto al Niño Costero.	95
V. Discusión	99
VI. Conclusiones	120
VII. Recomendaciones	124
VII. Referencias bibliográficas	125
Anexos	136

Lista de tablas

		Página
Tabla 1.	Marco de Acción de Hyogo: Cinco Prioridades de Acción	40
Tabla 2.	Enfoques de Gestión del Desastre y Gestión del Riesgo	48
Tabla 3.	Objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	51
Tabla 4.	Componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	52
Tabla 5.	Procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	53
Tabla 6.	Reporte preliminar de afectados por el Niño Costero 2017	65
Tabla 7.	Daños personales y materiales por emergencias ocurridas, según departamento	81
Tabla 8.	El Fenómeno El Niño: Impactos negativos y positivos	85
Tabla 9.	Ejecución del presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias 2017	92

Lista de figuras

	Página
Figura 1. Los pilares del desarrollo sostenible	35
Figura 2. Origen y tipos de peligros por eventos socio-naturales	37
Figura 3. De Yokohama a Sendai, una visión de las estrategias de gestión del riesgo	41
Figura 4. Etapas de evaluación, estimación y reducción de riesgo.	45
Figura 5. Componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres	52
Figura 6. Anomalías de temperatura superficial del Mar: una comparación	55
Figura 7. Regiones a nivel mundial del Fenómeno El Niño (2017)	56
Figura 8. Propuesta de diseños de investigación cualitativa	73
Figura 9. Reporte de destrucción de infraestructura. Niño Costero 2017	82
Figura 10. Presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias 2017	93

Índice de anexos

	Página
Anexo 1.	Instrumentos - Guía de análisis de documentos. Registro 136
Anexo 2.	Estructura jerárquico funcional de Sistemas Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD 139
Anexo 3.	Alineamiento estratégico para la gestión del riesgo de desastres 140
Anexo 4.	La Gestión del Riesgo en el Perú 141
Anexo 5.	Normatividad sobre la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú (2011 -2017) 142
Anexo 6.	Articulación entre los sistemas administrativos y funcionales con el SINAGERD 148
Anexo 7.	Ejecución del presupuesto relacionado a la gestión del riesgo de desastres en el Perú - MEF 149
Anexo 8.	Acrónimos y siglas 154
Anexo 9.	Artículo científico 155

Resumen

Los objetivos de la presente investigación, son describir los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo, en los intentos de reducir la incidencia de los desastres ante fenómenos naturales en el Perú; así como determinar las vulnerabilidades reflejadas en la implementación del sistema a través del análisis de las consecuencias del Niño Costero 2017. Para ello se busca identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del SINAGERD, en torno al Niño Costero; así como los avances en el proceso de institucionalización del SINAGERD en el Perú.

El enfoque de la investigación es cualitativo, pues no recurre a la estadística ni a análisis paramétricos sino al estudio de casos de innovación. El tipo de estudio es descriptivo, considerado porque sus datos no son enfocados a una presunta relación causa-efecto. Se plantea el diseño de estudio documental o bibliográfico, puesto que se realiza consulta de documentos, cuya técnica de recolección de información es a través de las fichas.

El Fenómeno El Niño, que para el caso peruano es el Niño Costero, ocurrido los primeros meses del 2017, generó altos costos en destrucción de infraestructura a nivel nacional. De la presente investigación resulta que la responsabilidad se produce entorno a las autoridades de todos los niveles de gobierno. El gobierno nacional no cuenta con un correcto sistema de monitoreo, por otro lado, las autoridades regionales y locales no planifican sus gastos respecto al presupuesto que se les otorga para la prevención de riesgos de desastres, o por defecto, utilizan el dinero para emplearlo en otras obras diferentes a la que se destina originalmente. Las instituciones gubernamentales demuestran que no hay un efectivo proceso de institucionalización, luego del impacto del Niño Costero, el gobierno nacional culpa al gobierno regional, y éste al gobierno local. El reflejo de la deficiente institucionalización de la gestión del riesgo aún se encuentra como se determinó en el informe de Misión de Naciones Unidas del año 2014.

PALABRAS CLAVE

Fenómeno El Niño, Gestión Pública, Institucionalización, Gestión del Riesgo de desastres

Abstract

The objectives of the present investigation are to describe the factors that limit the process of institutionalization of risk management, in the attempts to reduce the incidence of disasters in the face of natural phenomena in Peru; as well as to determine the vulnerabilities reflected in the implementation of the system through the analysis of the consequences of the Coastal Child 2017. For this, it is sought to identify the main control mechanisms used by the National Government for compliance with SINAGERD, around the Coastal Child; as well as the advances in the process of institutionalization of SINAGERD in Peru.

The focus of the research is qualitative, since it does not resort to statistics or parametric analysis but to the study of innovation cases. The type of study is descriptive, considered because its data are not focused on an alleged cause-effect relationship. The design of a documentary or bibliographic study is proposed, since documents are consulted, whose technique of collecting information is through the cards.

The El Niño Phenomenon, which for the Peruvian case is the Coastal Child, which occurred in the first months of 2017, generated high costs in infrastructure destruction at the national level. From the present investigation it turns out that responsibility occurs around the authorities at all levels of government. The national government does not have a correct monitoring system, on the other hand, regional and local authorities do not plan their expenses with respect to the budget that is granted for the prevention of disaster risks, or by default, they use the money to use it in other works than the one originally intended. Government institutions show that there is no effective institutionalization process, after the impact of the Coastal Child, the national government blames the regional government, and the latter blames the local government. The reflection of the deficient institutionalization of risk management is still found as determined in the report of the United Nations Mission of the year 2014.

KEYWORDS

El Niño Phenomenon, Public Management, Institutionalization, Disaster Risk Management

I. Introducción

1.1. Antecedentes

Internacionales

Ramírez (2015), en su investigación sobre la *Variabilidad climática y su relación con eventos del Fenómeno El Niño - Oscilación del Sur (ENSO) en la vertiente del pacífico*, da luces sobre el comportamiento del Fenómeno y su influencia en la variación meteorológica, así como la afección en el rubro de la economía de un país. Por su posición geográfica, Guatemala posee una gran variedad de climas, por ello sus territorios son propensos a diversos fenómenos naturales como: tormentas tropicales, depresiones, huracanes, sistemas de alta y baja presión, y también el fenómeno ENSO (*El Niño Southern Oscillation*). Sobre éste último, son pocos los estudios que brinden información sobre el comportamiento del Fenómeno El Niño-Oscilación Sur por ésta región. Ramírez plantea hacer un estudio del comportamiento del evento en Guatemala, analizando sus características e influencias en el clima y la sociedad. Con su estudio demuestra que efectos como, la variabilidad climática de temperatura y las precipitaciones, son las principales influencias que ocasionan inundaciones y sequías, hecho que perjudica directamente a la economía de ese país. Para llevar un orden en el proceso de investigación, su objetivo se determina en buscar la relación entre la variabilidad de eventos de ENSO, con las variaciones de temperatura y precipitación en el ámbito local en la vertiente del pacífico, identificando anomalías y el grado de vínculo entre las variables temperatura - precipitación. Así mismo, su estudio no solo analiza al Fenómeno El Niño, sino también al de La Niña llevando el mismo enfoque metodológico.

Villa-Jaime (2014), por su parte, en su investigación para Maestría en Comunicación y Ciencia de la Cultura, titulado *Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidro-meteorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo* propuso el análisis, dentro de un contexto urbano, de la «configuración de la estructura de vulnerabilidad» en un contexto de riesgos, para el caso de riesgos hidro-meteorológico. La investigación plantea la necesidad de reconocer el riesgo y el desastre como hechos sociales, debido a las consecuencias y sus características de distintos eventos hidro-meteorológico suscitados en México y otros países vecinos. Su problema de investigación se enfoca en la construcción de riesgos, en el análisis de los

actores que participan en su "construcción", y el nivel de acción de la población frente a estos problemas; en síntesis: en los elementos que intervienen en la construcción sociocultural de la estructura de vulnerabilidad ante riesgos de tipo hidro-meteorológico en espacios urbanos. Es importante resaltar que, el estudio no se enfoca directamente en el evento en sí, sino que se enmarca en las condiciones de «vulnerabilidad de la sociedad». Su hipótesis parte por la consideración de que las condiciones de articulación de las dinámicas socio-espacial, socio-cultural, el medio ambiente en un espacio urbano construido, aspectos socio-históricos y políticos, los sistemas de gestión, la demografía, entre otros, son en su conjunto los que «subyacen al riesgo» y forman o conforman la vulnerabilidad de la sociedad ante riesgos hidro-meteorológicos. Como resultado de la investigación, Villa concretiza tres ideas fundamentales: primero, que la conformación del territorio, los sistemas de gestión del riesgo y las características socioculturales en forma desigual, resultan en la construcción de vulnerabilidades particulares; segundo, la construcción social de las vulnerabilidades frente a los riesgos hidro-meteorológico; y por último, la ineficacia en los sistemas gubernamentales en general, debido a sus auto-limitaciones políticas, burocráticas y de desigualdad.

Por otro lado, Tenas (2014) estudió *la Incidencia de la Cooperación internacional en la Reducción de Riesgos de Desastres en Guatemala. Periodo 1998 – 2008*. El autor parte del análisis de la ocurrencia de dos fenómenos naturales que impactaron fuertemente a Guatemala, a saber: el Huaracán Mitch y la Tormenta Tropical Stan. Si bien es cierto, no se enfoca en el Fenómeno El Niño, lo importante de su estudio, para la presente investigación es la descripción de la influencia de organismos internacionales en materia de gestión de riesgos de desastres. Por ello, tomando como base los efectos de dichas anomalías, que afectaron enormemente a la población guatemalteca analiza el influjo y los aportes de la Cooperación Internacional, sobre la implementación de acciones para reducir los Riesgos de Desastres en Guatemala, desde el año 1998 hasta el 2008. Primero, parte por definir el impacto de los desastres en Guatemala, lo que le permite comprender su incidencia en la creación de Políticas Públicas para la reducción de Riesgo por parte de Organismos Internacionales, así mismo, hace una comparación de las estrategias o acciones que han tomado los distintos gobiernos, dentro del periodo de estudio, en materia de Gestión de Riesgos. Como resultado de su investigación, afirma que el efecto que tuvo la cooperación internacional, fue positivo, en el sentido que permitió la adecuación de los organismos

gubernamentales a los instrumentos o parámetros internacionales, también, resalta la necesidad de implementar Políticas Públicas, como eje para la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre el Marco de Acción de Hyogo. En general, los resultados de su investigación determinan dos formas específicas de la relación existente entre la Cooperación Internacional y Guatemala respecto a la reducción de riesgos: la primera, de participación con la comunidad internacional en la elaboración de políticas públicas y programas; y la otra, la colaboración entre organizaciones de asistencia humanitaria y preparación técnica.

Ugarte (2014), en *Sujetos Políticos en contextos de Desastre Socionatural: el caso de Chaitén*, planteó como objetivo principal de su tesis el análisis descriptivo de las acciones sociales colectivas y el enfoque en conceptos de vulnerabilidad aplicados a pobladores como los de la ciudad de Chaitén, pero vinculado a la construcción del sujeto político ante la exposición de un desastre socionatural. El autor estudia los desastres socionaturales como inundaciones y erupciones volcánicas, específicamente la erupción del volcán Chaitén, Región de Los Lagos, suscitado el 02 de mayo de 2008, evento que conllevó a la inundación por el Río Blanco y la evacuación de sus pobladores. Su *población* de estudio son las personas que han retornado a la ciudad luego de la ocurrencia del fenómeno. Los escoge debido a que es la voluntad del pueblo por la recuperación de su habidad y por el impulso a través de estrategias que desarrollan, las que permiten al autor medir la dinámica de la vulnerabilidad social. También, se enfoca en estudiar las acciones del Estado ante éste tipo de eventos. Sobre todo, la construcción del *sujeto político* en relación vinculante entre Estado - ciudadanía, enfocado en la participación ciudadana en las propuesta de políticas públicas relacionados a la exposición ante desastres naturales. Ugarte menciona que respecto a la gestión del riesgo en Chile, ésta se encuentra alejada de la gestión gubernamental, debido a que es principalmente de carácter privada e individualizada, cayendo el compromiso tanto en la dinámica del mercado, como en los particulares, así como organizaciones y asociaciones civiles. Hace hincapié en que el prototipo de gestión del riesgo en su país es altamente fraccionado en materia de prevención y reconstrucción. Para el autor, el impacto de los desastres naturales sobre una población está directamente relacionada con el concepto de vulnerabilidad social, ampliamente trabajada en la tesis.

Brunett (2011), en su Tesis, *Fenómeno de El Niño y sus implicaciones para la producción y exportación del cacao ecuatoriano en el periodo 1997 – 1998*, partió con la premisa de que para países como Ecuador, el comercio internacional forma parte de la dinámica económica, pues es de radical importancia debido a que estos generan divisas y un gran número de empleos. Para el caso específico del Ecuador, Brunett se enfoca en la producción y exportación del cacao (producto símbolo para ese país). En general, el desarrollo de su investigación se da en el cómo el Fenómeno El Niño de 1997-98 afectó su producción y por ende su economía. Menciona que, la claridad y la evidencia de la vulnerabilidad en la economía del Ecuador, se expone mediante este choque externo, debido a que el gobierno, y el país no se encontraba preparada para asumirlo. Su análisis teórico, parte desde la macroeconomía, el desarrollo económico y el comercio exterior, lo que le permite concluir que por ser el cacao de gran importancia para su economía, ésta requiere de medidas de protección en épocas de variaciones climáticas. El Fenómeno El Niño de los años 1997 – 1998, de ese país afectó sobre todo en el sector agrícola, pero también a nivel de infraestructura, como las carreteras.

Martínez (2008), como parte de su investigación sobre el *Desarrollo de la Gestión del Riesgo por Fenómenos de Origen Natural y Antrópico en el Municipio de Medellín durante el periodo 1987-2007* se centró en la evaluación de la Gestión del Riesgo enfocado en el municipio de Medellín, pero desde el análisis de dos situaciones: fenómenos naturales y antrópicos. Su objetivo es ver la evolución, avances o retrocesos de la Gestión del Riesgo en un periodo que se extiende desde 1987 hasta el año 2007. Dentro de su análisis cronológico paulatino, conceptualiza la Gestión del Riesgo y sus componentes, según varían a lo largo del tiempo; al mismo tiempo describe la eficacia de la ejecución de programas y que mitiguen el riesgo en la localidad. La estrategia metodológica es a nivel de fuentes documentales el cual permite reconocer los avances en aplicabilidad de los conocimientos acumulados. La información extraída por el autor, incluye no solo al del municipio de Medellín, sino de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), las Naciones Unidas (ONU), la Organización Panamericana de la Salud, entre otros, del cual formula cuatro líneas estratégicas sobre Gestión del Riesgo: Organización, Conocimiento y manejo del Riesgo, y el desastre.

Nacionales

En el Perú son escasos los estudios que analizan a profundidad el papel que cumple la gestión del Estado en materia de prevención ante el Fenómeno El Niño, sobre todo tomando como referencia la GRD desde su inclusión como Política de Estado. Pero, existen abundantes estudios sobre el Fenómeno El Niño como evento climático, así como la identificación de sus efectos sobre el territorio peruano, incluido su población. Por ejemplo, partiendo desde la construcción de modelos o propuestas para evaluar los riesgos de desastres a nivel de gobiernos locales tenemos:

Ascencios (2015), en su Tesis *Propuesta metodológica para la evaluación semi-cuantitativa de Riesgo de Desastres con fines de Ordenamiento Territorial, en el Distrito de San Marcos, Provincia de Huari, Departamento de Ancash* planteó una proposición de investigación que se enmarca en el desarrollo metodológico semi-cuantitativo para la evaluación de riesgos, teniendo en cuenta el factor *Ordenamiento Territorial*. Su finalidad es plantear un esquema de prevención y reducción en el impacto de desastres, tomando como ejemplo uno de los distritos de la Región Ancash, a saber, Distrito de San Marcos. San Marcos se encuentra propenso a ser afectado por algún fenómeno natural, debido a la presencia de eventos de origen natural, como sequías, movimientos en masa, heladas e inundaciones; esto puede conllevar a algún desastre, debido al desconocimiento y la falta de prevención de la población que los hacen vulnerables a cualquier evento de origen natural o antrópico. Su estudio continúa el análisis de evaluación de riesgos que plantea Cenepred, desde tres modelos: Peligrosidad, Vulnerabilidad y Riesgos.

De esta manera Castro (2014), en su Tesis *Evaluación del riesgo de desastres por peligros naturales y antrópicos del área urbana del distrito de Punta Hermosa* se enfocó en el análisis de los riesgos de desastres, sea por factores de origen natural o antrópicos, en el distrito de Punta Hermosa, pero específicamente en el área urbana, identificando técnicamente el área de peligrosidad. Los objetivos de su investigación, se enfocan en general en el mapeo de las zonas geográficas más vulnerables, así como los puntos críticos del accionar de la sociedad; también incluye el nivel de resiliencia de la población. Su resultado, por ser de carácter especializado, tiene un componente

técnico, que dilucida a través del mapeo de planos, la vulnerabilidad y el riesgo en el marco territorial.

Pero, dándole un sentido más histórico de los eventos Chang (2014), en la Tesis *La cobertura periodística del Fenómeno El Niño de 1925-1926 en el diario El Comercio de Lima* partió por identificar las características de la cobertura o difusión periodística en un diario capitalino, *El Comercio*, sobre el Fenómeno El Niño de 1925-1926. Su método de análisis se centra en tres aspectos: primero, las fuentes de información internas y externas del diario, como cartas, telegramas, emisiones radiales o artículos de prensa de las provincias afectadas, también los documentos oficiales emitidos por el Estado; segundo, se enfoca en las demandas sociales reflejadas en las necesidades de la población, pos-evento, como el suministro de alimentos, y todo el proceso de reconstrucción que el Estado otorga como respuesta; y por último, el análisis del evento natural y sus características, pero partiendo por la explicación científica de la época, describe los orígenes del "fenómeno" y sus causas. Es interesante ver la forma de construcción del conocimiento científico, desde épocas remotas.

Enfocándose en uno de los últimos eventos que tuvo un gran impacto en la sociedad, se tiene la tesis de Díaz (2013), quien en su investigación *La Gestión del Riesgo en la presencia de eventos socio-naturales. Caso: Lluvias torrenciales en Piura. 1997-1998*, tiene como principal objetivo, del cual forma parte su pregunta base para su estudio, la gestión del riesgo a cargo del Indeci en la región Piura ante el FEN 1997-98. El aporte a nivel de análisis que planteo la autora es mediante el enfoque organizacional, insertando el componente *coordinación*. Partiendo del concepto *coordinación*, Díaz determina el mal funcionamiento en materia de prevención, del Indeci y Sinadeci Piura durante el Fenómeno El Niño. El desconocimiento de los involucrados en la gestión, cambios de funcionarios, la falta de normativas y procesos adecuados, pero sobre todo la falta de cultura organizacional y coordinación, tuvieron grandes consecuencias políticas, sociales y económicas para la región Piura durante el FEN de 1997-98, según los resultados de su estudio. En general, sus conclusiones reflejan la gran deficiencia en el nivel de coordinación, respecto a la gestión del riesgo de desastres, cuyos resultados políticos, económicos y sociales produjeron vacíos que, según ella, se debieron en resumidas cuentas a: la inexistencia de coordinación y el correspondiente intercambio de información, como consecuencia de insuficiencia en los

fondos, equipos idóneos y redes de información, entre las instituciones científicas; la falta de estructuración de los comités de Defensa Civil en la zona; la escasez de “protocolos de emergencia”; así mismo, la ausencia de equipos operativos y la deficiente capacitación en la vigilancia de eventos socio-naturales; la falta de recursos para la preparación de un análisis post evento; y por último, que los mecanismos del Sinadeci I no alcanzaron articularse.

Neuhaus (2013), en la tesis, *Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, en Distritos seleccionados de la Región Piura* aportó enormemente en materia teórica. Es importante poner énfasis en su objetivo principal, quien busca la identificación de factores que limiten la efectividad en la implementación del sistema de gestión del riesgo de desastres en tres principales tareas: acción prospectiva, correctiva y reactiva. Con ello, busca analizar el nivel de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres centrado en los niveles de gobiernos locales y regionales, específicamente en distritos de la región Piura. Todo el universo de análisis de la tesis, se enmarcan en cuatro puntos específicos: Primero analiza el interés político de la implementación del enfoque de gestión del riesgo, pero a nivel del gobierno local; segundo, indagar y medir el grado de capacitación que tienen los actores políticos que se encargan de la implementación de la gestión del riesgo de desastres; tercero, comprender el grado de institucionalización de la gestión del riesgo a nivel de los gobiernos locales; y por último, identificar la efectividad, y si en caso no existan, de los mecanismos de control de los gobiernos locales, así como el gobierno central, incluyendo verificar si cuentan con algún monitoreo para hacer el correcto seguimiento a nivel local. Neuhaus, concluye con su investigación que dentro de las razones que explique el inadecuado manejo de la gestión del riesgo está el "comportamiento cortoplacista" de las autoridades del gobierno local, la falta de conocimiento o capacitación (no todos los distritos tienen el mismo grado de capacitación), así como la ausencia de mecanismos que lo controlen. En lo que corresponde a la Institucionalización, hay un desbalance, además en algunas localidades de escasos recursos la gestión del riesgo de desastres no es prioridad, pues se considera que hay necesidades como la atención de servicios básicos.

Alfaro (2011), en su Tesis *Aportes a lineamientos de ordenamiento territorial con incidencia en la Gestión de Riesgos caso de la Provincia de la Convención Cusco* tuvo

como objetivo principal el aportar en el conocimiento del desarrollo de los componentes de riegos en el proceso del Ordenamiento Territorial. Su nivel de análisis, alcanza criterios generales, como aspectos económicos, sociales, ambientales, culturales, políticos y sobre todo de seguridad física. Su marco territorial corresponde a la Provincia de La Convención en el Cusco. Lo interesante del estudio es el modelo de diagnóstico que plantea, que parte por el mapeo del medio físico de los distritos, sus habitantes y sobre todo la identificación de la vulnerabilidad ante posibles eventos naturales. Esta visión, le permite formular como hipótesis la sumatoria de dos factores que crean riesgo en su marco territorial: los peligros existentes y las diversas expresiones de vulnerabilidad, todo ello sumado a la mala planificación técnica especializada, que generan un deficiente desarrollo sostenible, que conlleva a situaciones de pobreza y degradación del medio ambiente.

En general, las investigaciones elaboradas sobre la gestión del riesgo provienen de distintos enfoques, aunque son escasos los que trabajan en las respuestas de las autoridades, resaltando su responsabilidad político-administrativa. Para el caso del Fenómeno El Niño, no hay aún estudios profundos que permitan comprender la magnitud de las responsabilidades en materia de prevención.

El Estado peruano, en la actualidad cuenta con diversas instituciones encargadas de monitorear el comportamiento del Fenómeno El Niño, las cuales brindan información en sus páginas oficiales vía *web site*, de las características y el comportamiento de los eventos en sí, a saber: Instituto Geofísico del Perú (IGP), Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú (DHN), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi), Instituto del Mar del Perú (Imarpe), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).

Todos ellos pertenecen al Comité Multisectorial, que se encargan del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño, o en sus siglas Enfen, constituido el 07 de junio del 1977; siendo ésta la instancia competente en el Perú del Programa de Estudio Regional del Fenómeno El Niño (Erfen), integrados por países como Colombia, Ecuador, Chile y Perú.

Estas instituciones peruanas también cuentan con importantes publicaciones que nos aportan descripciones sobre el comportamiento del evento, su evolución, sus características, intensidades, así como, algunos esbozos de la estrategia institucional para la gestión del riesgo de desastres en el Perú (Senamhi, 2014). También, analizan los escenarios de riesgos ante las probabilidades de la ocurrencia del FEN, aportando con sus comparaciones de los eventos de años anteriores, con el objetivo o la finalidad de reducir costos económicos y sociales (Cenepred, 2012), pero la presente investigación cuestiona el uso de la información por parte de las autoridades, partiendo de los resultados del FEN de 2017.

Por otro lado, instituciones como la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2000) han hecho grandes avances con estudios de los efectos del FEN en diversos países de Latinoamérica. Sobre todo desde los eventos de 1997-1998. La CAF publicó una serie de publicaciones sobre *Prevención y mitigación de desastres naturales*. El proyecto incluye varios volúmenes, siendo cada uno de ellos el estudio en países como Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. El estudio del FEN en éste último formó parte del volumen V.

Por último, para el análisis en el que se vincule a las instituciones y el papel de las políticas de gobierno, un texto de gran importancia, es el breve artículo de Villagran (2003), quien en *El Fenómeno El Niño y Políticas Públicas: un desafío científico, tecnológico e institucional*, permite comprender el papel de las entidades gubernamentales, en el proceso de modernización institucional.

1.2. Marco Teórico referencial

El marco teórico en la investigación es de radical importancia, pues permite encaminarse en niveles interpretativos a través de conceptos definidos, que llevan a explicar científicamente los resultados de la investigación. Sautu, lo define como “un corpus” o esquema de conceptos en diversos niveles de abstracción que se articulan entre sí, al mismo tiempo orientados a aprehender la realidad (2005, p.34).

Es importante puntualizar las líneas epistemológicas y metodológicas que se sigue para poder realizar ordenadamente la investigación, es por ello que definimos el

estudio desde un enfoque macro-social, debido a que los mecanismos que se determina para el análisis del FEN se afianzan y cambian en el trascurso histórico - colectivo. Pero si lo planteamos a nivel metodológico, se parte por identificar desde el sector de la *teoría general*, pues ésta se encuentra compuesta por un grupo de propuestas naturalmente conectadas que se usan para la explicación de procesos y fenómenos sociales (Sautu, 2016).

En este sentido, ordenamos el marco teórico en tres partes importantes, primero: como base teórica macro, planteamos la teoría general de sistemas, específicamente los sistemas complejos; Segundo, puntualizamos la importancia de la gestión pública como modelo de investigación, la cual nos permite, con el apoyo de la teoría de sistemas, comprender la gestión del riesgo como proceso y parte de un circuito administrativo de gestión, en este punto nos enfocamos en un sistema de gestión pública específica: la gestión del riesgo de desastres; y por último, consideramos a la teoría neo institucional, la que nos permitirá enlazar los procedimientos y los esquemas teóricos. El hilo conductor de la investigación corresponde a este último procedimiento.

La *gestión pública* como línea de investigación

Gestión pública, desarrollo y gestión del riesgo

La Gerencia o Gestión en general, se desarrolló principalmente en el ámbito privado, cuyo antecedente más importante data a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial; siendo este proceso el cual influirá años posteriores en el sector estatal. En esta línea, Pérez mencionó que:

(...) al terminar la conflagración, especialistas en las más diversas ramas del conocimiento: sociólogos, psicólogos, investigadores operativos, economistas, contadores entre otros, comenzaron a poblar las escuelas de administración de negocios. Como consecuencia de este desarrollo un destacado profesor publicó un provocativo artículo sobre la confusión existente en el campo de la Teoría de la Gerencia. El desarrollo experimentado por la Gerencia de Empresas, influyó el sector público dando origen a la gerencia o gestión pública. (2002, p.2)

Esta gran influencia permite que el Estado comience a tomar acciones sobre las actividades administrativas y gerenciales, en la búsqueda y el control de las actividades de un Estado de grandes dimensiones, tratando de evitar los actos de corrupción por el incremento de la burocracia y las arbitrariedades, propias de los años anteriores. Los programas de gobierno, como las políticas públicas, son las que en los tres niveles de gobierno permiten el desarrollo general de la gestión por parte del Estado, aunque lleve consigo un juego de influencias e intereses. Es por ello que Olavarría (2007) precisó que:

Esta manera de ver a la gestión pública – desde las políticas públicas – implica reconocer que la organización pública se encuentra en el centro de un complejo entramado de intereses y expectativas que diversos actores tienen sobre ella. Es decir, la organización pública forma parte de una red de actores y organizaciones con las que coexisten, se relaciona y que influyen en los resultados que alcance la gestión. Así, dado que la organización se encuentra en un ambiente que no controla, en el que circula información y coexisten intereses de diverso tipo, y que de él surgen influencias y decisiones que tampoco controla, es necesario que el directivo público dialogue con los actores relevantes externos a la organización con la finalidad de persuadirlos acerca de los propósitos y actividades de la organización que dirige. (pág. 48)

En las últimas décadas, el concepto de Gestión Pública se ha desarrollado, dejando de lado el simple enfoque administrativista, pues por ejemplo, El Consejo Directivo del CLAD, aprueba el documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* en una reunión del 14 de octubre de 1998, en la que según el citado instrumento, declaran la urgente necesidad de reconstrucción del Estado, con la finalidad de contrarrestar los desafíos nuevos de la sociedad post industrial. Lo importante para ellos es proyectar para el siglo XXI un Estado, que garantice el cumplimiento de los vínculos contractuales en materia económica, así mismo, “debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país. (2008, p.03)

Pero, el este concepto se difunde con mayor fuerza en la década de los 90's, con el desarrollo de la Nueva Gestión Pública. Por su parte, Pérez afirmó que:

El término gerencia o gestión pública fue acuñado por así decirlo en la Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública, en septiembre de 1991, que se llevó a cabo en la Universidad de Syracuse – sede de una de las más prestigiosas escuelas de Administración Pública: la Maxwell School of Public and Citizenship Affairs. En la reunión participaron 73 investigadores y teóricos de la gestión pública con “*backgrounds*” tan diversos como científicos de la administración, historiadores de la administración, economistas y políticos. (2002, pág.1)

Otra definición de gestión pública, pero desde un enfoque técnico, la plantea Uvalle (2002), quien lo considera como:

El núcleo de las capacidades de gobierno y éstas son objeto de creación, es decir, son producto de las habilidades, el conocimiento y las pericias para conseguir los resultados favorables que demanda la sapiencia técnica y tecnológica para ser aplicada en el universo de las instituciones. Así, la orientación de la gestión pública es un asunto de valores negociados y de recursos utilizados para dar curso efectivo a las políticas públicas en cuanto expresión institucional de los gobiernos y las administraciones públicas.” (p.2)

El término *gestión*, a la par del funcionamiento de la administración pública se encuentra perfilado en torno a logro de objetivos. En este sentido los sistemas de gestión, son los que vinculan las políticas y los objetivos establecidos. Las dos definiciones la podemos extraer de la Norma ISO 9000-2005, la cual define la *gestión* como las “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización” (p.10); por otro lado, también proporciona la definición de “*sistema de gestión*, como un sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos”. (p.09)

En el Perú, la Secretaria de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), planteó una definición para la Gestión Pública, la que considera dentro de un esquema estructural sistémico, pues mencionan que es una agrupación de procesos y acciones, que permiten a las entidades lograr sus objetivos, fines y metas,

todo ello a través de la gestión de los programas o recursos, que en general son sus políticas.

De esta forma también, a través de la Ley del Sistema Nacional de Control (Decreto Ley N° 26162) encontramos que la responsabilidad de las políticas gubernamentales que perfilan los objetivos nacionales son responsabilidad del ejecutivo. En consecuencia, la Ley define la *gestión pública* como el grupo de acciones, que permiten a las entidades el logro de sus metas (fines y objetivos). Estos a la vez se encuentran enmarcados por las formas de política gubernamental establecida por el Ejecutivo. Por ejemplo, en el caso peruano el gobierno nacional tiene las competencias sobre las Políticas Nacionales, las cual según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el artículo 4, éste tiene las “siguientes competencias exclusivas”:

Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. (Poder Ejecutivo, 2007, p.2)

El análisis que se plantea en el presente estudio, se enmarca dentro del ámbito de la gestión pública. El debate respecto a la responsabilidad del Estado en el impulso del desarrollo, pone en cuestión el análisis del papel de la eficiencia de la gestión a través de sus políticas públicas.

Desde esta perspectiva, la eficiencia de la gestión pública abarca múltiples dimensiones: depende de cómo se toman las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, cómo se financian las políticas que se derivan de estas decisiones, cómo se dividen entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales las responsabilidades de aplicación de dichas políticas, cómo se gestionan los recursos y, finalmente, cómo se monitorea y evalúa la implementación de estas políticas. Es decir, la eficiencia de la gestión depende de la correcta alineación del proceso presupuestario, del sistema tributario, de

las relaciones intergubernamentales (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) y de la organización administrativa. (Rezende, 2014. pág.159)

Para el logro de los objetivos, es necesaria la intervención de los organismos públicos, y el nivel de institucionalización de sus políticas públicas. Esta postura en proceso de adaptación a un nuevo sistema paradigmático, ya iniciado en los años noventa que busca mayor eficiencia en las intervenciones de los programas de gobierno. De esta manera, Olavarría confirmó que:

Esta perspectiva del rol de los organismos públicos en el proceso de la política pública implica un cambio de enfoque en la gestión pública: desde el tradicional enfoque de la Administración Pública, centrado en el paradigma burocrático, a un enfoque de gestión pública centrado en los resultados que alcanzan las intervenciones del Estado. Este último percibe que la misión del aparato público es crear “valor público” y para ello implementa y gestiona las políticas públicas con efectividad. (2007, p.40)

Así mismo, Uvalle consideró lo trascendente que es este sistema, puesto que “es indiscutible para comprender mejor los procesos y los resultados que se relacionan con la legitimidad de los resultados, que es la mayor prueba de fuego que enfrentan los gobiernos, los políticos y los administradores públicos” (2002, p.3).

Esta postura que involucra al Estado en el debate sobre su rol en la promoción del desarrollo, refleja la necesidad de un mayor análisis sobre su intervención a través de la eficiencia o eficacia en la gestión de las políticas públicas, la cual “puede contribuir a un crecimiento socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sostenible” (Rezende, 2014. p.159). Con ello comprendemos que las políticas de estado se concretizan en las políticas públicas y, como menciona Estrada, éstas son “un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos en los que es posible identificar un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social” (p.615).

Es necesario considerar que la ineficiencia de la gestión por parte del estado, repercute en el nivel de confianza que el ciudadano tiene del Estado, lo cual conlleva

necesariamente a una vinculación política. Esto lo mencionó claramente Uvalle (2002), al afirmar que:

La relevancia de la gestión pública tiene como sustento que se relaciona con las capacidades que las instituciones gubernamentales tienen para asegurar las libertades modernas, la democracia política, la calidad de vida y el bienestar continuo. Su relevancia permite situar que sin resultados favorables de la acción de gobierno, no es posible que los ciudadanos tengan confianza en él mismo. Lo que un gobierno realiza o no, alude de modo directo a la gestión pública, ya que es el eje de las políticas públicas. (p.1)

En general, se concibe de mayor complejidad, el rol del aparato administrativo del Estado porque sus objetivos se enfocan en los resultados en la creación de valor público, la cual necesariamente está vinculada a la valoración de los ciudadanos, la que lleva consigo el establecimiento de “políticas públicas que correspondan a los problemas identificados y que se gestionen efectivamente.” (Olavarría, 2007, p.41)

El logro de estos resultados se centra en las políticas públicas impulsadas principalmente por el gobierno nacional como ente promotor. En conclusión, la llamada gestión del Estado o gestión pública se encuentra en un contexto o ámbito político, la que se encarga de regular los procesos de gestión. Por ello, Olavarría (2007) afirma que “no es posible separar la política y la administración [entendido como gestión pública]. La administración es finalmente política en tanto se propone satisfacer aspiraciones sentidas por los ciudadanos” (p.43). En este sentido, a través de la revaloración institucional, la gestión pública “se transforma en un repertorio importante y compleja de operación gubernamental, dado que sus resultados tienen efecto directo en la vida social”. (Uvalle, 2002, p.1)

Es importante tener en cuenta que tanto las instituciones y el mismo concepto de institucionalidad, son extensos caminos por la que recorre la gestión pública para ejercer como un *proceso* produce y reproduce las capacidades que se aplican y eh incitan la búsqueda de la eficiencia en las políticas públicas como parte del sistema de gestión. “Con ello, la gestión pública debe considerarse como la gestión del gobierno, es decir, como el modo de obrar que permite articular decisiones, capacidades, recursos, estrategias, programas, operadores y acciones que se encaminan a la exitosa gestión”.(Uvalle, 2002, p.2)

Teoría de Sistemas y los sistemas complejos

El planteamiento del concepto teórico de los sistemas como modelo de estudio se le atribuye al biólogo Bertalanffy (1901-1972), quien utilizó por primera vez, el término de *Teoría General de Sistemas*. Para éste investigador, la propuesta “debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos” (Arnold y Osorio, 1998, p.40). Pero, eso no significa que sea el primero en utilizar terminológicamente el concepto de sistema, debido que ésta es utilizada ya desde el siglo XVII por la filosofía natural, desde Leibniz, Vico, hasta Carlos Marx y Friedrich Hegel. Pero, es Bertalanffy (1986) quien:

Abogó por una concepción orgánica en biología que hiciera hincapié en la consideración del organismo como un todo o sistema y viese el objetivo principal de las ciencias biológicas en el descubrimiento de los principios de organización a sus diversos niveles. (p.10)

La perspectiva de la Teoría General de Sistemas luego de entrar en contacto con diversas disciplinas, fue adaptando su metodología, pero siempre manteniendo su estructura original propuesta, es decir, ésta “se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad” (Arnold y Osorio, 1998, p.40).

Para los fines de la presente investigación, la teoría de sistemas como forma de análisis, puede ser utilizado a nivel organizacional, considerado como una organización de relaciones donde se proporciona buenos resultados a un determinado problema, es decir: “Los métodos particulares para el mejoramiento de las funciones de solución a los problemas solo tienen importancia si la organización adopta la posición de analizarse totalmente como un sistema integral” (Valdez, 1999, p.50). De ésta manera, *la organización* con el enfoque sistémico, se definiría como un sistema que busca objetivos específicos, y que contiene subsistemas interrelacionados que buscan distintas metas, pero orientados por la meta u objetivo principal.

Para la Gestión Pública, los gobiernos adaptan la utilización de los sistemas como herramienta de gestión, que le permita interrelacionar las normas, e instrumentos

de gestión, buscando uniformizar en la estructura organizacional del Estado. En el Perú, la justificación del funcionamiento de la gestión a través de sistemas se establece desde el año 2007, con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, que en el artículo 43 dice:

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. (Poder Ejecutivo, 2007)

En general, el enfoque de organización sistémica actualmente forma parte de la Administración Pública en los países a nivel mundial. Los gobiernos, a través de los sistemas de gestión, incluyen y alcanzan de forma vertical y horizontal a todas las entidades o instituciones del Estado. El objetivo es que la operatividad del gobierno sea de forma ordenada, estructural, normada, evaluada y controlada a través de distintos mecanismos. Todo ello forma parte de un proceso, que busca el funcionamiento de la gestión de forma eficaz y coherente.

Por otro lado, Valdez (1999) (citando a McGrath) consideró que se debe tener en cuenta por lo menos tres importantes aspectos en los problemas para la investigación de sistemas: el sistema y sus partes; el accionar del sistema en relación a metas, propósitos u objetivos; y el ambiente del sistema: el medio en que se inserta y en que opera.

Es importante, como premisa básica para comprender y analizar una estructura de implementación de gestión, mantener un enfoque sistémico, es decir examinar la organización como sistema, y luego proceder al análisis de los pormenores de los subsistemas, las acciones que se dan como parte de los objetivos propuestos, así como el contexto social, político y económico. Con ello podemos deducir las falencias y avances que se ha tenido en la implementación de los proyectos o programas como parte de la puesta en operatividad del sistema de acorde a su complejidad.

Teoría de la complejidad

Actualmente se viene manejando conceptos teóricos más enfocados en problemas que descentralizan la facilidad del funcionamiento de los sistemas, diferenciándolos según su complejidad. Es decir, existen sistemas simples y sistemas complejos. Estos últimos, “son sistemas de muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a auto organizarse localmente de forma espontánea, y de maneras difícilmente predecibles” (Waissbluth, 2008, p.3).

Una de las primeras características con la que se define un sistema complejo es estar compuesto por un conjunto de elementos (del sistema) en interacción constante. Así mismo, siguiendo a García (2006, p.125), esto conlleva a:

- a) Que el sistema, como totalidad, tiene propiedades que no son la simple adición de las propiedades de los elementos;
- b) Que el sistema tiene una estructura determinada por el conjunto de las relaciones entre los elementos, y no por los elementos mismos;
- c) Que las relaciones que caracterizan la estructura constituyen vínculos dinámicos que fluctúan de manera permanente y, eventualmente, se modifican de forma sustancial dando lugar a una nueva estructura.

En la implementación de los sistemas de gestión del riesgo de desastres, es importante asociarlo al comportamiento de un sistema complejo, puesto que ello mantiene una conducta “no lineal porque no hay una clara correspondencia entre causa y efecto, ya que un cambio en la entrada del sistema no produce un cambio igual en la salida” (Ponce, 2009, p.55). Es decir, que debemos entender que la puesta en funcionamiento de las políticas de gestión del riesgo conlleva no a una respuesta lineal, debido a los distintos elementos que distorsionan su funcionamiento, sino a un comportamiento complejo.

Waissbluth (2008), amplió esta visión en base al comportamiento de una entidad y el contraste con la realidad, así como su conducta institucional:

Las distintas partes de una organización, sea esta pública o privada, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama y los manuales dicen una cosa, y a realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, conductos de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas. Mientras mayor sea la envergadura de la organización o el sistema, mayor será la distancia entre los manuales, las normas o los modelos analíticos, y la realidad. (p.3)

El análisis de la complejidad, necesita en primera instancia una identificación de todos los componentes del sistema, extrayendo y distinguiendo lo verdaderamente primordial, para luego vislumbrar “las interacciones positivas y negativas entre los distintos elementos del mismo” (Ibíd. p.11). De esta forma, los sistemas complejos permiten comprender a los “desastres” como procesos que causan variaciones en la dinámica del sistema, lo cual hace modificar el funcionamiento considerado como “normal”, poniendo a prueba su solidez, pues si no cuenta con suficiente capacidad de adaptación a los cambios producidos por sus efectos, no sobrevive como sistema. En general, la idea primordial que aporta el establecimiento del enfoque de los Sistemas Complejos es que permite ver al “desastre” de modo holístico, debido a que su estudio es poco sustancioso al tratarlo desde un enfoque disciplinar; por lo cual debe efectuarse de forma transdisciplinar e integradora (Gonzales, 2007).

En general, al tratar de analizar la gestión del riesgo de desastres, específicamente enfocado en el FEN, la *teoría de la complejidad* permite acrecentar los niveles interpretativos de la investigación, debido a que “los sistemas complejos pueden describirse como una clase de problemas en donde [...] el conocimiento de las partes de un fenómeno no sea suficiente para conocer y explicar su comportamiento al integrarse como un todo” (Figuroa, 2008, p.6). Ello conlleva a pensar que uno de los grandes errores teóricos-metodológicos en las investigaciones por parte del Estado acerca de cómo reaccionar ante los eventos del FEN, así como los postulados u objetivos planteados en sus políticas públicas, son hechas solo desde una parte del problema, por lo cual sus resultados son ineficaces.

Teoría del riesgo y la gestión del riesgo de desastres

Desarrollo, desarrollo sostenible y desastres

En el año 1990, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica su primer *Informe sobre el desarrollo humano*, en el que definen el desarrollo humano como:

Un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. [...] El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas - tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas – para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana. (PNUD, 1990, p.34)

Tres años antes, el concepto de sostenibilidad junto al de desarrollo inicia su formalización y difusión: primero, a través del Informe Brundtland (Naciones Unidas, 1987); luego, estipulados en los Principios de la Agenda 21 (consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, elaborada en Rio de Janeiro, en julio de 1992); así como en el Plan de Implementación de Johannesburgo (por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo, Sudáfrica, en el mes de septiembre de 2002). En base a estos eventos, los dos últimos (la Agenda 21 y el Plan de Johannesburgo) fueron ratificados en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que se realizó en Rio de Janeiro (Brasil), en junio de 2012 (MEF, s/f). Todas ellas comparten una definición de desarrollo sostenible, como: “un desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades” (Neuhaus, 2013, p.23). El desarrollo sostenible comprende, por lo menos, tres pilares fundamentales: económico, social y ambiental, los cuales se constituyen y fortifican mutuamente.

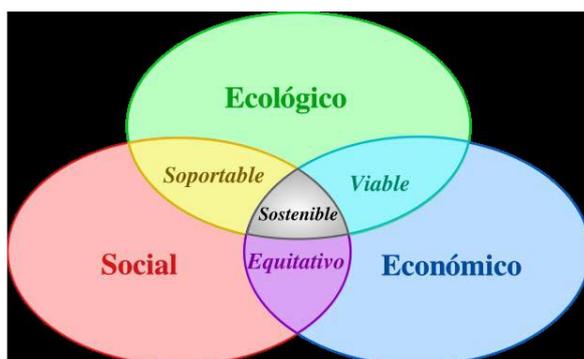


Figura 1. Los pilares del desarrollo sostenible

Tomado de “Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura”. Por, Neuhaus, 2013, Lima, Perú.

Pero, los desastres “son interrupciones graves en el proceso de desarrollo. Pueden alterarlo, frenarlo u obstruirlo, y deben ser considerados como variables de trabajo, junto a los factores políticos y sociales” (Cosamalón, 2009, p.16). La destrucción de la infraestructura, de los bienes de subsistencia y sobre todo las pérdidas de vidas humanas, es una de las grandes consecuencias de los desastres. En general con la ocurrencia de algún desastre conlleva problemas económicos, sanitarios - ambientales, políticos, sociales, etc. (Torre, 2011). Ya desde la década del 70 se hizo explícito en las investigaciones.

Que los desastres representaban serios problemas para el desarrollo, erosionando los logros de años de esfuerzos [e] inversión y consumiendo los escasos recursos que posee la sociedad para atender las necesidades de la población afectada y para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. (Lavell, 1999, p.6)

La sociedad está en constante cambio, impulsada por la modernidad y la búsqueda del desarrollo, la cual, de una forma u otra, se modifica el entorno, muchas veces de forma ordenada, pero la mayoría de ellas de manera informal e irresponsable. Pero, estos cambios producidos...

En los ecosistemas, producto de procesos políticos, sociales y económicos, han incrementado la vulnerabilidad de las unidades sociales y por ende los riesgos de desastre. Como ejemplo se pueden mencionar los procesos de

transformación y crecimiento de la sociedad - que no garantizan una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da sustento [...] En caso de la ocurrencia de un desastre, por ejemplo, se realiza un proceso de reconstrucción que, al no tomar en cuenta las causas que lo originaron, desencadena o potencia nuevos desastres. (Neuhaus, 2013, p.24)

En este sentido, el riesgo de algún desastre forma parte del proceso de desarrollo. El “desarrollo ordinario” de la sociedad da paso a que los riesgos construidos socialmente se manifiesten dramáticamente. Esto se deja en evidencia, por ejemplo, analizando los resultados de los distintos impactos del FEN, los cuales algunos que no tuvieron la misma intensidad que los de 1982-1983, 1997-1998 y 2017, sino que su impacto fue relativamente moderado como los de 1987, 1992 y 2015-2016 “que sólo debiera significar años de lluvias copiosas y abundancia de agua (tan positivos en regiones áridas y semiáridas), sin embargo, causan daños y pérdidas muy significativas” (Franco, 1999, p.3). Por ello es necesario, en palabras de Lavell, historizar la problemática de los desastres, examinándolo desde la “perspectiva de su proceso de construcción social y no solamente como eventos consumados, palpables, sentidos, medibles, sufridos y lamentados” (1999, p.7).

Para hacer eficaz y eficiente el desarrollo, enfocado en la sostenibilidad, [...] implica que las inversiones que se hagan beneficien a la población, les brinde seguridad, y que perduren en el tiempo. No es posible el desarrollo sostenible sin gestionar y reducir los riesgos existentes y, ante las condiciones actuales y el futuro incierto por efecto del cambio climático, es necesario entender que el desafío es hacer desarrollo en un país que presenta altas condiciones de riesgo. (Zilbert, 2016, p.9-10)

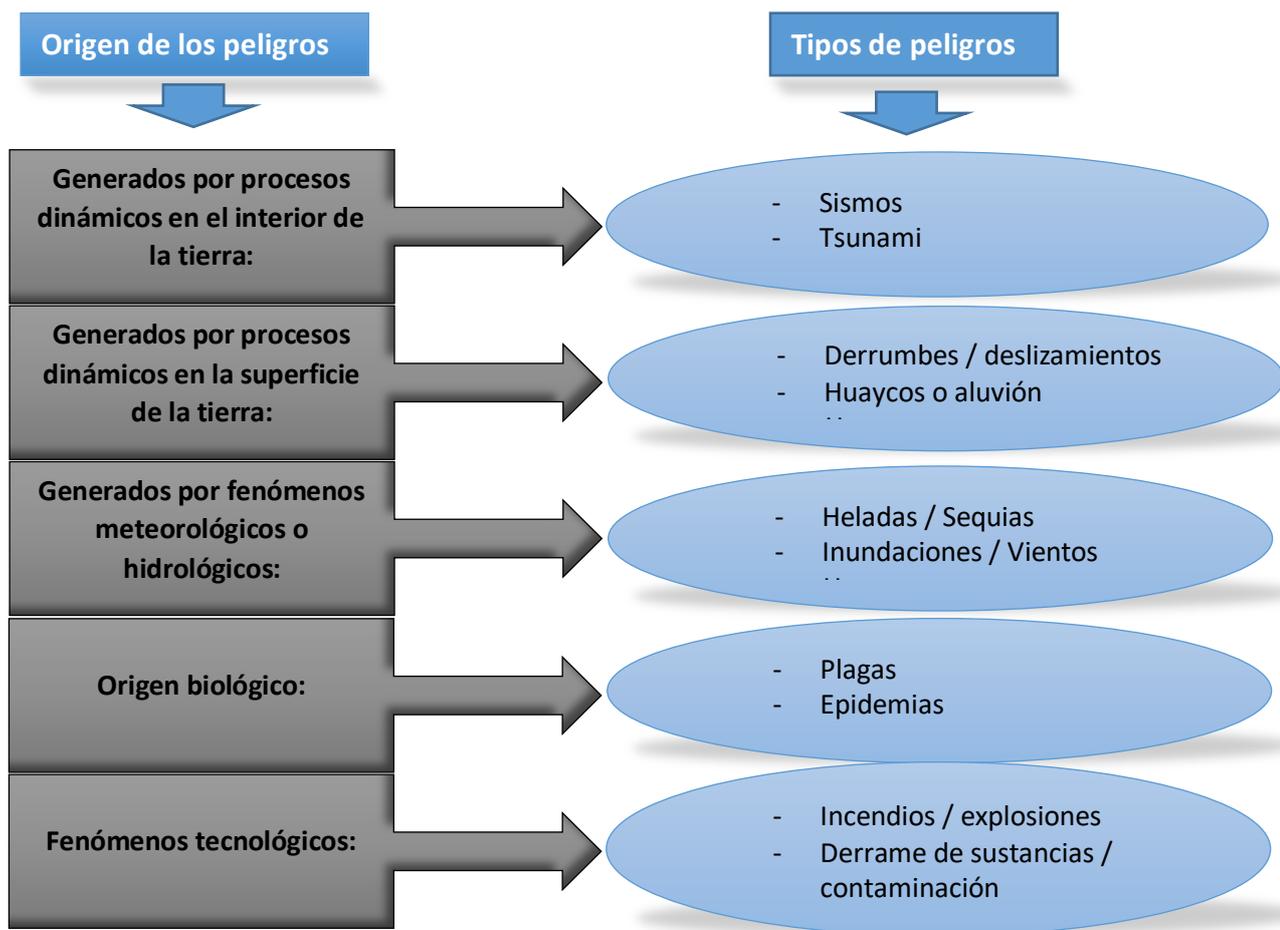


Figura 2. Origen y tipos de peligros por eventos socio-naturales
Adaptado de “La Gestión del Riesgo en la presencia de eventos socionaturales. Caso: Lluvias torrenciales en Piura 1997-1998”. Díaz, 2013. Tesis para Magister en Sociología. UNMSM, Lima.

Los desastres, cualquiera sea su origen (ver figura 2) retrasan el desarrollo, y aumenta el riesgo. La integración de prácticas de la gestión del riesgo de desastres a los programas que impulsan el desarrollo, ayudarían a reducir enormemente las pérdidas por desastre. El apoyo de las tecnologías se suma al apoyo a favor de la prevención y mitigación del daño. Hay que tener en cuenta también que “los desastres pueden ser oportunidades para construir nuevamente mejores prácticas para el desarrollo” (FAO, 2009, p.11).

La construcción social del riesgo

El *riesgo* es una construcción social que ha tomado importancia desde los siglos XVI y XVII. Guiddens, asoció las primeras referencias al término por parte de exploradores occidentales al realizar sus viajes a través del mundo, es decir, “donde se usaba para referirse a navegar en aguas desconocidas” (2007, p.12).

La ONU, en la década de los 90, impulsó el tema de los desastres naturales debido a las graves consecuencias de los impactos de éstos en la sociedad mundial, por medio del programa *Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales* (DIRDN) entre 1990 – 1999, con la finalidad de generar un mayor compromiso en las acciones frente a los llamados desastres naturales, con ello enfocarse en la prevención y mitigación de sus consecuencias (Bordas, 2006). De esta manera, se reconocía que los desastres tenían un fuerte impacto en la vida, el medio ambiente y la economía para países con alto grado de vulnerabilidad en todo el mundo, sobre todo los llamados “países en desarrollo” (Rodríguez, 2009).

El Secretario General, Ban Ki-Moon, de las Naciones Unidas, explicó que ésta organización es uno de los principales organismos que brindan ayuda de emergencia y asistencia a largo plazo. Esta organización, impulsa la acción de los gobiernos y de otros organismos humanitarios, de la misma forma, defiende el fundamento de las personas que son afectadas por los eventos (Tenas, 2014). A partir de las iniciativas debido a los fuertes impactos en la sociedad vulnerable, de los llamados desastres naturales, las organizaciones internacionales tomaron cartas en el asunto. Producto de ello fueron las llamadas *estrategias y planes de acción*.

a) Estrategias internacionales: de Yokohama a la EIRD

En el año 1994, dentro del marco de la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres (Japón) se crea la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Cuyo principio fundamental es que los gobiernos tienen la obligación y responsabilidad de brindar protección a su población, su patrimonio social y económico y su infraestructura (Bordas, 2006).

Posterior al DIRDN, en el año 2000, “se reconoció que la reducción de desastres de origen natural era un imperativo social y económico que tardaría mucho en alcanzarse” (Bordas, 2006, p.19). Por ello, la misma Asamblea General, instaura la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)* (Se crean dos mecanismos para el funcionamiento de la EIRD: El *Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres*, para identificar las mejoras que se pueden incorporar a los programas o políticas de reducción de desastres; y la *Secretaría Interinstitucional*, para la coordinación de los programas y estrategias), que sucede al Decenio

Internacional de Reducción de Desastres Naturales, en los cuales incluye características socioeconómicas y físicas de la vulnerabilidad. Con ello incorpora “un marco de acción de carácter mundial para reducir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales” (Ibid.)

b) Marco de Acción de Hyogo

Los efectos del impacto de los fenómenos naturales, suscitados en las dos últimas décadas del siglo XX, despertó el interés internacional de buscar reducir los efectos del impacto de eventos naturales sobre sociedades con alto grado de vulnerabilidad. Por ello, en Hyogo (Japón) se da la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, realizado el 18 de enero del 2005. En dicha Conferencia se aprueba el hasta ahora conocido Marco de Acción de Hyogo, para los periodos del 2005 al 2015. Fueron 168 países, que integran las Naciones Unidas, los que firmaron el Marco de Acción. El acuerdo fue que en 10 años deberían obtener una reducción significativa de las pérdidas resultantes de eventos naturales (Redes de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático, 2013). La propuesta principal contenía entre sus objetivos primordiales:

Generar un aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. De tal manera que las pérdidas que ocasionan estos fenómenos tengan menores consecuencias en la supervivencia y en los medios de vida de los seres humanos (Rosero, 2012, p. 10, citado de UNISDR, 2015)

El Marco de Acción de Hyogo, prioriza cinco acciones generales, para el logro de sus resultados, a continuación, presentamos el siguiente gráfico donde se expresa las *cinco prioridades de acción*:

Tabla 1
Marco de Acción de Hyogo: Cinco Prioridades de Acción

Prioridades	Acción
Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad	Garantizando que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local, con una sólida base institucional para su implementación.
Conocer el riesgo y tomar medidas	Identificando, evaluando y observando de cerca los riesgos de los desastres, y mejorando los sistemas de alerta temprana.
Desarrollar una mayor comprensión y concientización	Utilizando el conocimiento, innovación y educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todo nivel.
Reducir el riesgo	Reduciendo los factores subyacentes del riesgo.
Estar preparado (a) y listo (a) para actuar	Fortaleciendo la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

Nota: Tomado de Redes de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático (2013) Marco de Acción de Hyogo.

c) Marco de Acción de Sendai

Determinar las modalidades de cooperación para la reducción del riesgo de desastres después de 2015. El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015 al 2030) fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de la Naciones Unidas sobre el Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai, el 14 de marzo del año 2015. El objetivo principal:

La reducción sustancial del Riesgo de Desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las persona, las empresas, las comunidades y los países. (Marco Sendai, 2015-2030)

En general, así como está establecido en el Marco de Sendai 2015-2030 es preciso prevenir el riesgo de desastres, tomando las medidas necesarias, con la finalidad de buscar la reducción y protección de forma eficaz de la sociedad en general, los medios de subsistencia, el patrimonio cultural, la salud, la economía y el ecosistema, siendo todo ello sus medios de vida, reforzando de ésta manera su resiliencia (Quiroga et al., 2015).

Pero, a pesar de los grandes esfuerzos de algunas instituciones, “el aumento de las pérdidas humanas económicas demuestra que (...) los impactos a nivel local aún se mantienen” (Redes de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático, 2013, s/p.)



Figura 3. De Yokohama a Sendai, una visión de las estrategias de gestión del riesgo. Adaptado de “Escenarios de riesgos ante la probabilidad de ocurrencia del Fenómeno El Niño”. CENEPRED, 2012.

Para el caso de América Latina, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) establecido el año 2002, antecedido de la creación del Programa de la Región Andina para la Prevención de Desastres y Reducción del Riesgo (PREANDINO), creada luego de los eventos de El Niño de 1997 – 1998, bajo el amparo de los mandatarios de los 05 países. (Bordas, 2006, p.20). También, al año siguiente se dio en Cuba el Sexto Congreso sobre el Manejo de Desastres, como la *Consulta Hemisférica sobre Sistemas de Alertas Tempranas* y el *Foro Mitch + 5*, inspirados en las consecuencias devastadores del Huaracan Mitch en América Central.

También, otras divisiones conciben a la gestión del riesgo en dos enfoques principales. La llamada sociedad del riesgo teorizada por la sociología y la construcción social del riesgo, correspondiente al análisis de la gestión del riesgo, desarrollada en torno a los desastres, por las ciencias sociales en general. Villa – Jaime, haciendo referencia a Giddens y Beck, sostiene que el riesgo es un rasgo característico de la sociedad moderna. Este menciona que:

En la teoría de la “sociedad del riesgo”, Beck plantea una transformación de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo derivado de las dinámicas exacerbadas de la modernidad y las consecuencias no deseadas de sus propias

acciones, lo que ha producido riesgos de magnitudes incalculables, imprevisibles e incontrolables para la sociedad actual. (2014, p.17)

Este enfoque plantea en su definición de los riesgos, una cuestión social y política de, cuál (o quién) es la instancia que se encarga de decidir si un riesgo ha de tenerse en cuenta, así mismo, de cómo se interpreta o define un riesgo, así como la interrogante de ¿Quién legitima esas decisiones? Ahora bien, siguiendo la misma metodología, en la teoría social del riesgo se tiene en cuenta de,

La evaluación del riesgo y la disposición a aceptarlo como un problema social y político. En este sentido, la invisibilidad de algunas amenazas o la inaccesibilidad de ciertos conocimientos condicionan a que la comprensión esté mediada y posiciona en un papel importante a las interpretaciones científicas y mediáticas. (Beck, 2014, p.20)

Desde el enfoque de las ciencias sociales, el estudio sobre los desastres se atendió con mayor énfasis en los Estados Unidos a mediados del siglo XX, con el objetivo de estudiar el comportamiento poblacional en un contexto de guerra (Gonzales, s/f). Pero, los elementos que sustentan teóricamente la gestión del riesgo de desastres, en torno al concepto de vulnerabilidad social, datan desde los años 70, pero como propuesta de acción desde los 90 (Lavell, 2010).

El aporte más significativo desde el enfoque de las ciencias sociales, es considerar que el concepto de vulnerabilidad,

Tiene un carácter social y que no solamente está referida al daño físico potencial o a determinantes demográficas [...] Es decir, que la vulnerabilidad no se puede definir o medir sin hacer referencia a la capacidad de la población de absorber, responder y recuperarse del impacto del suceso. (Cardona, 2001, p.4)

Estos estudios han crecido enormemente desde la década del 90, con la Red de Estudios Sociales en Prevención en América Latina. Las principales investigaciones, para encaminar en un análisis de las vulnerabilidades, se encuentran en La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED, formado

en 1992, con la finalidad de reunir investigadores e instituciones de América Latina con un enfoque social de los desastres, con el apoyo de otras disciplinas, para incentivar su cooperación, impulsar sus resultados e incrementar la efectividad y calidad de los proyectos de prevención y mitigación de los desastres en la región, fueron quienes elaboraron innumerables estudios sobre los impactos de los Fenómenos Naturales en las sociedades latinoamericanas. Dichos estudios han aportado muchísimo en aspectos conceptuales, que en la actualidad permite comprender mejor el papel de los actores sociales y políticos, ante los fenómenos naturales.

Estudios como el de Andrew Maskrey, en *Los Desastres No son Naturales* (1993) hizo comprender al entorno científico sobre la responsabilidad de las diversas secciones de la sociedad en “convertir” un fenómeno natural recurrente, en un “Desastre”. Por estas investigaciones, hoy en día se tiene en cuenta que la naturaleza no es la culpable de las grandes pérdidas económicas y sociales en la ocurrencia de un evento, sino las instituciones políticas y su deficiente papel en materia de prevención, así como también incluir la responsabilidad de la sociedad civil.

El libro, *Vulnerabilidad: entorno social, político y económico de los desastres* (1996), de Balikie, Cannon, David y Wisner, brinda una formidable contribución cualitativa en la teoría de los desastres y su gestión de prevención. Este libro permite comprender el reto de mejorar las políticas vigentes de gestión por parte de las instituciones gubernamentales. Es menester mencionar también los importantes trabajos publicados en los tres tomos de *Historia y Desastres en América Latina*, compilado por Virginia García Acosta, que aportan diversos artículos en base al papel de la sociedad en torno a los fenómenos naturales.

Con el aporte de los enfoques anteriores a la cual se suma las investigaciones de la RED, e instituciones internacionales como la EIRD de las Naciones Unidas, y organismos no gubernamentales como GTZ, consideran un «nuevo» enfoque: Enfoque Integral del Riesgo. El cual consiste en comprender el manejo institucional, multisectorial e Interdisciplinario enfocado en la toma de decisiones y acciones preventivas y correctivas que anticipen la emergencia y contar con una respuesta inmediata, el objetivo es el fortalecimiento de la capacidad de la población para hacer

frente a los peligros, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad existente y mejorar el nivel de prevención y la posterior reconstrucción.

La presente investigación se enmarca dentro del éste enfoque, pues considera que la reducción del riesgo de desastres debe ser «un objetivo del desarrollo». Así mismo, como objetivo final debe garantizar que los procedimientos de desarrollo, mencionados en los párrafos precedentes, aplicados a la sociedad sea en “condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dado al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promuevan hasta el máximo el mismo desarrollo (De la Torre 2011, pp. 44-47)

De la administración de los desastres a la gestión del riesgo de desastres

En el Perú se considera que a partir de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Desastres “se planteó de manera radical una visión que reemplaza la «administración de los desastres» por la «gestión del riesgo de desastres»” (PCM, 2016). Con la sistematización de la gestión del riesgo, es necesario comprender los desastres como transición, es decir, el paso de:

Una visión de los desastres como «productos» o hechos consumados [...] a una visión de los desastres como «procesos», resultado final de procesos sociales que erosionan la capacidad de la sociedad de ajustarse y adaptarse a su entorno físico natural y construido. (Lavell, 1999, p.11)

Martínez, citando a la Organización HUMBOLDT mencionó que los “desastres ocurren cuando existe vulnerabilidad social, institucional, o ambiental” (2008, p.16). Esta se puede definir como un acontecimiento social que se libera como resultado de la expresión de un fenómeno de origen natural o antropológico, sobre una sociedad en condiciones de vulnerabilidad. Es decir, se trata de una perturbación sobre las circunstancias “normales” de una sociedad que le paraliza la actuación de las cotidianas actividades (Lavell, s/f), que origina pérdidas materiales y en el peor de los casos de vidas humanas. Esta situación, requiere de una respuesta de necesidad de atención a los afectados y el restablecimiento de las condiciones de normalidad de la comunidad.

Para Barrantes, el "desastre no es función exclusiva del evento que lo detone, sino también de la resiliencia (o capacidad de absorción) de la sociedad que lo recibe" (2011, p.17). En general, un desastre es el desenlace de un **proceso** de edificación de situaciones de riesgo en la sociedad (De la Torre, 2011). Siendo la sociedad la principal causa de ocurrencia de los desastres. Así, también, como afirmó Lavell (siguiendo a Wijkman y Timberlake, 1984):

Los desastres son producto de procesos de transformación y crecimiento de la sociedad que no garanticen una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le de sustento [son] problemas no resueltos del desarrollo, y la vulnerabilidad existente es una manifestación de déficits en el desarrollo. (1999, p.8)

En general, la mayoría de investigadores e instituciones enmarcados en el enfoque social coinciden en que "los desastres se definen por su efecto sobre las personas; de otra forma, los desastres serían simplemente fenómenos geológicos o meteorológicos interesantes" (Martínez, 2008, p.16).

[Según Rodríguez \(2009, p.42\), para conocer el riesgo es necesario tener en cuenta 6 términos básicos divididos en dos etapas:](#)

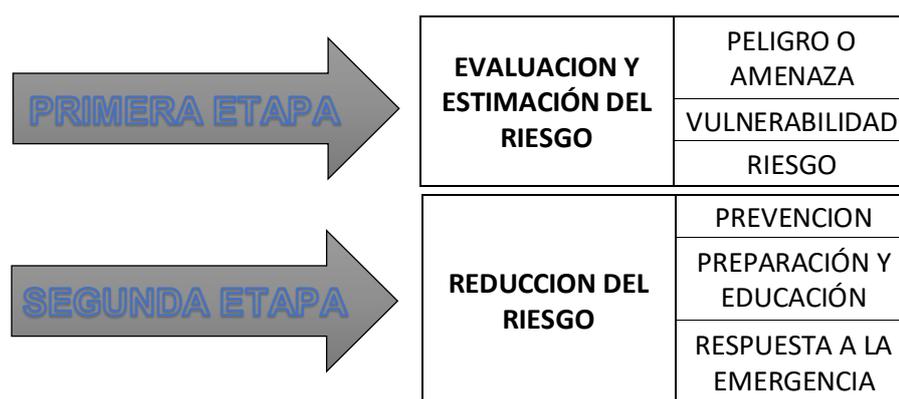


Figura 4
Etapas de evaluación, estimación y reducción de riesgo.

Es importante establecer la diferencia entre la reducción del riesgo de desastre y la gestión del riesgo de desastres:

La *Reducción del riesgo de desastres (RRD)*, refiere al marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una

sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. (FAO, 2009, p.6)

Por otro lado, “la *gestión del riesgo de desastres (GRD)*, incluye pero va más allá de la RRD, agregando una perspectiva de gestión que combina la prevención, mitigación y preparación con respuesta” (ibíd., p.6).

De la gestión del desastre, a la gestión del riesgo en el Perú: Sinadeci, el Sinagerd y el Fenómeno El Niño

En el Perú, existe una larga lista de normas sobre gestión del riesgo de desastres, elaboradas posterior a la creación del SINAGERD (ver anexo 1) Pero, es necesario considerar los antecedentes, puesto que, en teoría, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ocasiona una ruptura modernizadora, de la antigua gestión del riesgo, a la, aparentemente, eficiente, gestión del riesgo.

Para el año 1961 se crea el Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER), con la promulgación de la Ley 14638. Lo interesante de esta Ley, es que consideraba a la «emergencia» como un estado de *necesidad colectiva*, cuya afectación en la salud, economía, o vida de la sociedad, es necesaria la constitución de cooperación inmediata del Estado. En general, su diseño estaba enfocado específicamente en la atención de la «emergencia» y la organización de la rehabilitación.

Pero, el origen de la institucionalización de la gestión del desastre se da como consecuencia del terremoto devastador, sucedido el 31 de mayo de 1970, la cual tuvo como consecuencias catastróficas el terrible impacto a la ciudad de Yungay. Este hecho reflejo la deficiencia del gobierno, en torno a la prevención. Como medida improvisada, el gobierno de Velasco crea Cryrza (Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada). Paradójicamente los funcionarios responsables de dicha institución se instalan en un campamento en Vichay con todos los lujos posibles, lo cual causaba indignación para los damnificados.

Así como en todos los «desastres» suscitados en el Perú, la ayuda internacional no se hizo esperar, apoyo tan requerido por los gobiernos, y por qué no decirlo, por los

funcionarios, que aprovechan las circunstancias para sus actos ilícitos. Para el caso, el apoyo extranjero era administrado por la JAN (Junta de Asistencia Nacional) presidida por María Consuelo Gonzales Posada, la esposa del Presidente Velasco, la cual recibió fuertes cuestionamientos por actos de corrupción. Posteriormente, se crea el Ordeza (Organismo de Desarrollo de Zona Afectada) y finalmente Ordenor Centro.

Aunque el acto más representativo se da el 28 de marzo de 1972, con la creación del Sistema de Defensa Civil, mediante Decreto Ley N° 19338, cuyo objetivo principal era la atención de las emergencias.

Con las medidas tomadas por los organismos internacionales, y la creación de las llamadas *estrategias* y *marcos de acción*, como el de Hyogo. Así como la influencia de la Nueva Gestión Pública y los procesos de modernización de la gestión del Estado. Se difunde la preocupación por implementar un sistema que permita gestionar los riesgos, ante posibles eventos naturales, sobre todo en lugares donde exista alta vulnerabilidad social.

Para comprender mejor el proceso, es necesario visualizar las diferencias o similitudes entre los enfoques de la Gestión del desastre y la Gestión del riesgo de desastres. En la tabla siguiente se elabora una comparación en torno a siete puntos básicos: objetivos, responsables, relación con el desarrollo y la gestión ambiental, relación con el ciclo o continuo de desastres, análisis del riesgo, prioridad en la gestión y prioridad de control del riesgo.

Tabla 2
Enfoques de Gestión del Desastre y Gestión del Riesgo

OBJETIVO	GESTION DE DESASTRES Reducción del desastre.	GESTION DE DESASTRES Reducción del riesgo
OBJETIVO FINAL DE LA GESTION	Optimizar la gestión de desastres, incorporar el concepto de prevención en el proceso del desarrollo	Garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dado al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promueven hasta el máximo el mismo desarrollo.
RESPONSABLES	Principalmente el estado y el gobierno como garantes de la seguridad de la población	Debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad
RELACION CON EL DESARROLLO Y LA GESTION AMBIENTAL	Práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía	Componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad.
RELACION CON EL CICLO O CONTINUO DE LOS DESASTRES	Se concentra en la prevención y mitigación de desastres	Orienta la prevención y mitigación de desastres, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.
ANALISIS DEL RIESGO	Postura convencional que limitaba la reducción de desastres a las actividades de atención a emergencias y enfoque fiscalista en los análisis de riesgos.	A la vez también constituye un eje integrador atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado "ciclo o continuo de los desastres"
PRIORIDAD EN LA GESTION	Enfoque fiscalista en el análisis de riesgos.	Enfoque y práctica que debe atravesar horizontalmente todos los procesos y actividades humanas
PRIORIDAD DE CONTROL DEL RIESGO	Prioriza la gestión correctiva y reactiva	Prioriza la Gestión Prospectiva sobre la gestión reactiva y correctiva
	Control del riesgo presente	Control del riesgo presente y futuro

Nota: Tomado de "Rol del comité de Defensa Civil a nivel local, en la Gestión de las Políticas de prevención y atención de emergencias y desastres. El caso del distrito de la Molina – Lima. De la Torre Guzmán, Aldo (2011). Tesis para el grado de Magister en Gerencia Social. PUCP – Lima. Pp.53-54.

El Sistema Nacional de Defensa Civil - Sinadeci

En el Perú, el Sistema de Defensa Civil, se crea en el año 1972. En el mes de mayo de 1988, se aprueba el Reglamento del Sistema de Defensa Civil; ya para noviembre de 1991 se formaliza la denominativa de Sistema Nacional de Defensa Civil – Sinadeci., organismo de gran importancia, que forma parte de la Defensa Nacional. ¿Cuál era su finalidad? La principal, proteger a la población, proporcionar ayuda adecuada, y asegurar la correcta rehabilitación de la población en contextos de desastres o cualquier otra actividad que perjudique a la sociedad.

En 1987, se crea el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como órgano principal del sistema. Este instituto, es el ente central que conduce el SINADECI, se encarga del proceso de organización, control, planificación y coordinación de las actividades relacionadas a la defensa de la sociedad civil. También, se orienta al apoyo de las entidades públicas y privadas con fines de Defensa Civil; así mismo, hace el papel de supervisor de las acciones ejecutadas por organismos y entidades que se beneficien de fondos destinados a dicho sistema, sean públicos y no. Para definir el sistema, tomamos lo mencionado por De la Torre (2011), quien afirma que:

El Sinadeci I es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y no público, normas, recursos y doctrinas, orientados a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen; mediante la prevención de daños, prestando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación, que permitan el desarrollo continuo de actividades de la zona. Actúa en concordancia con la política y planes de la Defensa nacional (p. 60-61)

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sinagerd

Mediante el Acuerdo Nacional el 17 de diciembre del año 2010, se aprobó por unanimidad la Política de Estado 32: Gestión del Riesgo de Desastres. Siendo este un paso importante en el proceso de modernización de la gestión del Estado en temas de prevención de desastres Naturales. Esto se concretiza mediante D.S. N° 111-2012-PCM, la cual es de obligatorio cumplimiento por las entidades del gobierno nacional. Con ello el Estado logra un gran avance respecto al tránsito de la antigua «gestión del desastre» a la nueva «gestión del riesgo de desastres».

Al año siguiente, el 08 de febrero de 2011, mediante Ley N° 29664, se crea propiamente el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sinagerd.

Este sistema reemplaza al Sinadeci, derogando Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil y sus modificatorias, el Decreto Supremo N° 081-2002-PCM que crea la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres y sus modificatorias; el Decreto Supremo N° 073-2006-PCM que crea el Programa de Reducción de Vulnerabilidad Frente al Evento Recurrente de El Niño (Preven) y su modificatoria. (Díaz, 2013, p.84)

El Sinagerd, es un sistema funcional, que tiene dos piezas importantes: el Cenepred (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres), quien se encarga de los sistemas de prevención y reconstrucción; y el Indeci (Instituto Nacional de Defensa Civil), encargado de la planificación en la mitigación de daños y respuesta ante la emergencia (Niño de Guzmán, 2017). Cada uno de ellos con actividades específicas enfocadas en el cumplimiento de los procesos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, según el Alineamiento estratégico para la gestión del riesgo de desastres (ver anexo 2).

La PCM en la publicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, define a la gestión del riesgo 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. (2002, s/p.)

La Ley 29664, establece nueve objetivos, los cuales se enmarcan dentro de la Política Nacional de Gestión del Riesgo. Estos objetivos, y las políticas constituyen un sistema de carácter interinstitucional, descentralizado, participativo y transversal. La finalidad de ello es la identificación y reducción de los riesgos que se asocian a cualquier peligro, o por su defecto minimizar sus efectos. Lo importante de la norma es que se propone “evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastres mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos Gestión del Riesgo de Desastres”. (Díaz, 2013, p.84). Por ello en el artículo N° 8 de la mencionada Ley enumeran los siguientes objetivos del Sinagerd:

Tabla 3

*Objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres***OBJETIVOS DEL SINAGERD**

-
- a) Identificación de los peligros el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la gestión del riesgo de desastres
 - b) La articulación de los componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres.
 - c) La promoción para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial.
 - d) La prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de contribuir al desarrollo sostenible del país.
 - e) La promoción de la participación de diferentes actores locales, de la sociedad civil y del sector privado en general, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones subsidiarias pertinentes.
 - f) La articulación de la política nacional de la gestión del riesgo de desastres con otras políticas de desarrollo a escala nacional e internacional.
 - g) La disposición de la información a través del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, para la formulación de planes, programas y proyectos.
 - h) Atención oportuna de la población en emergencia a través de los procesos adecuados para la preparación, respuesta y rehabilitación.
 - i) La recuperación social, la reactivación económica y la reconstrucción como consecuencia de un desastre, en el marco del proceso de planificación del desarrollo.
-

Nota: Adaptado de la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley 29664, artículo N° 8.

Esta legislación para la gestión del riesgo establece componentes y procesos como resultado de la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo. Son tres los componentes que constituyen la gestión de riesgo de desastre: la gestión prospectiva y correctiva ejecutada a través de los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres, así como la reconstrucción, los que están bajo la competencia del Cenepred. La gestión reactiva, en los que se incluye procesos como preparación, respuesta y rehabilitación son competencia de Indeci. (Díaz, 2013, p.85) En general la normativa establece seis objetivos estratégicos y 47 acciones

estratégicas, de los que se conceptualizan 7 procesos. Todo lo mencionado lo podemos visualizar didácticamente en la siguiente figura:



Figura 5: Componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres
Tomado de “Escenarios de riesgos ante la temporada de lluvias 2107-2018”. Cenepred, setiembre 2017.

Al definir cada uno de ellos, refleja la importancia del cumplimiento del sistema. La cual, al mantener los lineamientos de la Política Nacional, en teoría, habría un mejoramiento en los resultados. Por ello La Ley, en el artículo 6, explícitamente, nos brinda las definiciones de acorde a la siguiente tabla:

Tabla 4
Componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

COMPONENTES DEL SINAGERD	
a) Gestión Prospectiva	Es el 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.
b) Gestión correctiva	Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
c) Gestión Reactiva	Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

Nota: Adaptado de la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley 29664, artículo 6.

De la misma manera, los procesos asociados al funcionamiento de los componentes mencionados líneas arriba, están definidos como:

Tabla 5
Procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

PROCESOS DEL SINAGERD	
a) 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 Gestión del Riesgo de Desastres
b) 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 existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.
c) 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 desastres.
d) 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.

Nota: Adaptado de la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley 29664, artículo 6.

Por último, los instrumentos que menciona la Ley 29664, en el artículo 19, deben ser los siguientes:

- a) El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, integrado por los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres, así como la preparación, respuesta y rehabilitación, y reconstrucción. Aquí se estable las líneas estratégicas, los objetivos, las acciones, los procesos y protocolos de carácter plurianual,
- b) La estrategia de gestión financiera de riesgo de desastres a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con cobertura en el ámbito nacional,
- c) Los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impactos de desastres. Corresponden a los presidentes regionales y alcaldes la convocatoria de los espacios de coordinación respectiva fomentando la participación de actores institucionales, de la sociedad civil organizada y del sector privado,
- d) El Sistema Nacional de Información para La Gestión de Riesgo de Desastre que incluye la generación y articulación del conocimiento sobre las

características y el estado actual o probables de peligros, su distribución espacial y temporal, los factores de vulnerabilidad y el dimensionamiento del riesgo,

- e) La Radio Nacional de Defensa Civil y del Medio Ambiente, que hace uso de una frecuencia reservada para el Estado, comprendida en el Plan Nacional de atribución de frecuencias, administrada por Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP)

El Fenómeno El Niño y El Niño Costero

El Instituto Nacional de Defensa Civil, define al “Fenómeno El Niño como un evento natural Océano-Atmosférico, se caracteriza (...) por un calentamiento intenso y anormal de las aguas superficiales del mar en el Océano Pacífico Ecuatorial (...), por los cambios climáticos que genera a nivel regional y global” (2017, s/p.). Aunque hoy sabemos que éste fenómeno es de escala global, investigada por diversas instituciones y que puede producir impactos continuos en todo el planeta (Takahashi, 2017). Por su lado, la Administración Nacional para el Océano y la Atmósfera de los Estados Unidos de Norteamérica – conocida en sus siglas como NOAA, define a El Niño – Oscilación del Sur (ENOS) como un evento natural de variabilidad climática, donde se interrelacionan la atmósfera y el océano en la región tropical del Océano Pacífico (MINAM – Senamhi, 2014).

Las diferencias se registran claramente en las anomalías de temperatura superficial que resultan del análisis marino, por ejemplo, en el gráfico N°.... se presentan los análisis de las temperaturas y sus diferencias.

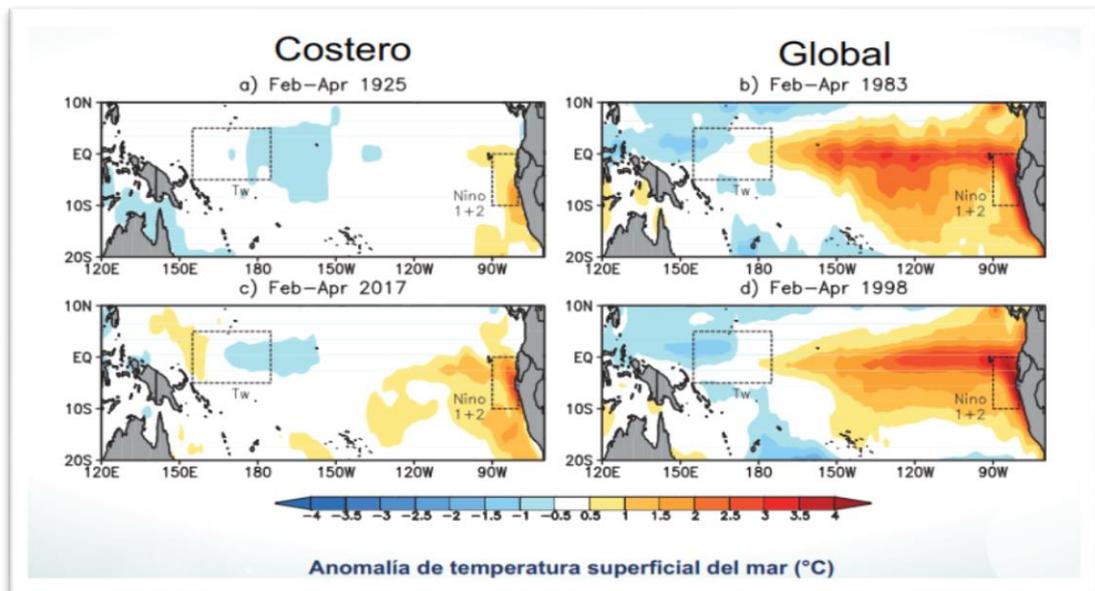


Figura 6. Anomalías de temperatura superficial del Mar: una comparación

Tomado de “Fenómeno El Niño: “Global” vs “Costero”. Generación de información y monitoreo del Fenómeno El Niño – Boletín Técnico. Takahashi Guevara, Ken (2017). Vol. 4, N° 4, abril.

Entre sus características generales o su comportamiento, podemos visualizarlo en dos escenarios: a) En el océano, hay un incremento de temperatura sub-superficial y superficial del mar, así como del nivel del mar en la zona. También, presenta una reducción del afloramiento a la superficie de las aguas frías y los nutrientes. Su salinidad varía, pero presenta un aumento del contenido de oxígeno; b) En la atmósfera, presenta un debilitamiento en la costa de los vientos alisios y el aumento de la temperatura en zonas lindantes al mar, y en la tropósfera. También, incrementa la humedad en el aire y la nubosidad en primavera y verano. A esto se suma la reducción de la presión atmosférica. (Senamhi, 2014).

En la actualidad los análisis científicos se hacen, de acuerdo a divisiones en cuadrantes, para realizar estudios de este fenómeno natural. Son cuatro cuadrantes los cuales se reflejan en el siguiente gráfico.

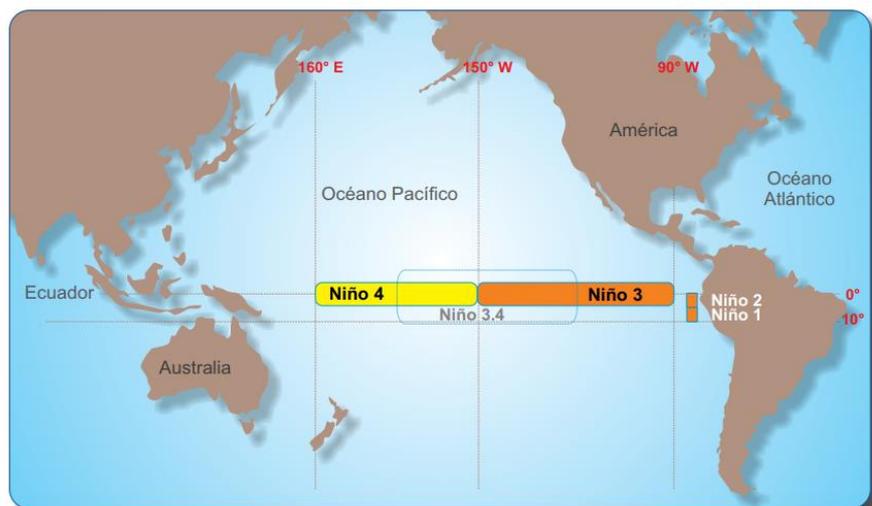


Figura 7: Regiones a nivel mundial del Fenómeno El Niño (2017)
Nota: Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) (2017)

La mayoría centra su atención en los cuadrantes 3 y 3.4, pero para el estudio del comportamiento del Fenómeno El Niño en el Perú, el estudio se enmarca en los cuadrantes 1 y 2. De esta manera, se ha tratado de considerar una diferencia terminológica para catalogar el comportamiento de El Niño – Oscilación del Sur (ENOS) y el Niño Costero (cuando se refiere a los cuadrantes 1 y 2). Para el caso peruano, entre las instituciones encargadas del monitoreo del comportamiento del Fenómeno El Niño se encuentran el Comité Multisectorial, quienes han establecido un índice para la definición de la magnitud y ocurrencia del mencionado fenómeno en el Perú (región costera), la que se ha denominado como ICEN (Índice Costero El Niño). En este contexto, su afirmación sobre las condiciones del fenómeno puede o no coincidir con los diagnósticos de la NOAA. Porque ésta última, se basa en el monitoreo de las anomalías térmicas de la Región Niño 3.4, es decir del área del Pacífico ecuatorial central. Es necesario diferenciarlos, porque, sus manifestaciones a gran escala, según su intensidad, alteran el clima mundial a través de la tele-conexión, incluso del Perú. El Índice Costero El Niño - ICEN se basa en una media consecutiva de tres meses de anomalías (cada mes) de la temperatura superficial del mar en la Región costera del Perú, (Región Niño 1+2).

Teoría Neo institucional

Todo sistema de gestión debe concretar el proceso de institucionalización, como parte principal de los proyectos o programas de gestión pública. No debe ser una simple normatización de los procesos. De esta misma forma Uvalle, manifestó que:

La gestión del gobierno es un asunto de instituciones e institucionalidad, motivo por cual, la gestión pública no debe visualizarse como una simple expresión procedimental que se encarga de la pulcra relación de los medios y los fines que responde al patrón de la racionalidad normativa que es fundamentalmente prescriptiva, es decir, autoriza, limita, incentiva y sanciona lo estipulado por los valores que postulan las normas positivas. (2002, p.2)

Para Vargas (2008), el neoinstitucionalismo como medio de análisis permite comprender como las instituciones “definen el comportamiento de los actores frente a su medio social”. De esta misma forma el enfoque económico permite analizar los errores de los dispositivos del Estado y sus insuficiencias. El mismo autor, confirma que:

La economía neoinstitucional demuestra las deficiencias e incapacidades del Estado como mecanismo de gobernabilidad y coordinación que garanticen los acuerdos y compromisos sobre la propiedad. El neoinstitucionalismo económico relaciona en forma inextricable la economía y la política y analiza las fallas de los mecanismos del Estado y sus ineficacias. (2008, s/p).

Siguiendo la perspectiva de las ciencias económicas, Douglas North define a las instituciones como “un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características, como también la capacidad de hacer cumplir las normas y las pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas.” (Olavarría, 2007, p.41). De la misma forma, Olavarría concluyó que:

Las instituciones son las reglas del juego y, por tanto, definen la manera como se juega. Las instituciones se expresan en Constituciones, Estatutos, leyes, contratos y pautas de conductas. Ellos especifican las reglas del juego que

existen en toda sociedad. Las organizaciones que surgirán consecuentemente, reflejarán las oportunidades disponibles para los ciudadanos. *Ibíd.*

Pero, el neo-institucionalismo a pesar de ser de carácter económico, se regula a través de los enfoques jurídicos. Por ello como afirmó Vargas:

La teoría neoinstitucionalista argumenta que la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir, y crear poder en las organizaciones las que se consideran consistentes de estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social. Los análisis en ciencia política desde la perspectiva del nuevo institucionalismo a partir de las consideraciones de la elección racional de los individuos a los incentivos que ofrecen las instituciones entendidas como las reglas que prescriben, proscriben y permiten los comportamientos. (2008, s/p).

¿Por qué son importantes las instituciones y la institucionalidad de un sistema de gestión?

Es importante enfocarse en dos conceptos que dan cuerpo a la investigación, las instituciones y la institucionalidad. Ante ello en el VII Congreso Internacional del CLAD, cuyo tema principal es la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del año 2002, menciona que:

Las instituciones y la institucionalidad son amplios derroteros que recorre la gestión pública para fungir como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas. Con ello, la gestión pública debe considerarse como la gestión del gobierno, es decir, como el modo de obrar que permite articular decisiones, capacidades, recursos, estrategias, programas, operadores y acciones que se encaminan a la exitosa gestión de las políticas públicas. (Uvalle, 2002, p.2)

Para Neuhaus, quien trabaja en sus tesis sobre la institucionalidad, menciona que: “la *institucionalidad* se define como el conjunto de normas que regulan el

comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales” (2013, p.36).

La importancia de las instituciones desde la perspectiva de la gestión pública, Olavarria afirma que:

La efectividad de la acción del Estado. Desde este punto de vista el acento se pone en las normas y distribución de competencia que tienen los agentes públicos para cumplir los mandatos políticos que reciben. Aquí un concepto central es de valor público, es decir, como los Administradores Públicos dirigen a su organización para satisfacer aspiraciones ciudadanas.” (2007, p.42)

Este valor público, como fin último de las metas del gobierno, se legitima y materializa a través de instrumentos de gestión, las cuales permiten, no solo refirmar las decisiones de gobierno, sino también mejorar las condiciones de vida y reducir los tipos de riesgos para la sociedad. El pilar moderno de la gestión pública como instrumento administrativo es de vital importancia. Por eso, Uvalle manifiesta que:

En este contexto, la gestión pública es revalorada de cara a las instituciones y la institucionalidad democrática para destacar que no es un referente de la instrumentalidad en sí; por contrario, es un medio que se relaciona con los valores de las instituciones y por tal motivo, su eficacia es producto no sólo de recursos técnicos y tecnológicos, sino de la orientación institucional que se imprime a los mismos en el cumplimiento de las metas públicas (2002, p.1)

De esta misma forma, Uvalle (2002) mencionó que:

La institucionalidad –legitimidad por resultados- de los gobiernos pierde eficacia cuando los instrumentos de la gestión pública no reúnen las condiciones óptimas para su utilización y aprovechamiento. (p.7)

1.3 Marco espacial

Esta comprende dos sub dimensiones: el territorial, que corresponde al lugar donde se desarrollan los hechos: el territorio peruano; y la sub dimensión institucional, la que vincula a las instituciones que influyen en el sistema de gestión del riesgo de desastres en el Perú.

1.4 Marco temporal

El estudio se centra en las consecuencias del último Fenómeno El Niño acaecido en el Perú: el FEN 2017, cuya intensidad alcanzó grandes niveles de destrucción en el territorio y la sociedad.

Para ello, por delimitación temporal, se está tomando en cuenta el periodo que parte desde el año 2011, cuando se incluye la Gestión de Riesgo de Desastre como Política de Estado hasta la ocurrencia del evento del Niño Costero 2017.

Criterios:

- a) Los Fenómenos El Niño, o Niños Costeros como antecedentes: 1983-1984, 1997-1998, 2016-2017.
- b) Desde los años 90 hacia adelante: Influencias internacionales en gestión del riesgo de desastres.
- c) Evolución y desarrollo del papel que juega las instituciones involucradas en la gestión del riesgo.
- d) 2010 – 2011: El tránsito de la gestión del desastre a la gestión del riesgo en el Perú.
- e) La inclusión del Gestión del Riesgo de Desastres como Política de Estado.
- f) La importancia de la creación de programas, leyes y normativa, como: el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), el Programa Presupuestal 068 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Planagerd).
- g) Estructura e implementación de la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en las entidades del gobierno peruano desde el 2010-2011.

1.5. Contextualización: histórica, política, cultural, social. Supuestos teóricos.

Para la presente investigación, se tomaron en cuenta los siguientes contextos:

Histórico, debido a que los procesos de gestión, relacionados a los desastres naturales han evolucionado de acuerdo a las influencias internacionales, regidas en los parámetros normativos y los sucesos que han marcado las pérdidas económicas y sociales en la modernidad.

Político, porque la oficialización de la gestión del riesgo a nivel del gobiernos y sus políticas públicas han proliferado por toda América latina y el Caribe. En el Perú, el

desarrollo e influencia a nivel político se modifica al pasar de la gestión del desastre a la gestión del riesgo de desastres.

Cultural, debido a que el uso irresponsable de los recursos naturales son transmitidos de generación en generación.

Social, en la medida que la sociedad es la que se encuentra en constante vulnerabilidad. Esto es, no por las amenazas de la naturaleza, sino por la propia responsabilidad y el poco compromiso de la sociedad en la búsqueda de la reducción de los riesgos.

II. Problema de Investigación

2.1. Aproximación temática: observaciones, estudios relacionados, preguntas orientadoras.

En el Perú, el Estado tiene como *deberes primordiales*, el “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación” (Constitución Política del Perú, 1993, Art. 44). Pero, como bien se sabe, el territorio nacional cuenta con distintas amenazas, ya sean de origen antrópico o natural, que han afectado a largo del tiempo a la sociedad peruana. En este sentido, el Estado es el encargado de resguardarlos, promoviendo el desarrollo político y social del país, en base a una gestión eficiente de sus políticas públicas. Es por éste, entre otros motivos, que el Estado Peruano, a partir del año 2002, se declaró en proceso de modernización (Ley 27658) cuya finalidad es mejorar la gestión pública enfocada en resultados.

Para el logro de éstos resultados, el Estado realiza una serie de acciones que buscan dar soluciones a las demandas sociales a través del uso estratégico de los recursos; a este tipo de gestiones se le conoce como: políticas públicas (Torres, Santander, 2013; Ausejo, 2008). Para asegurar el cumplimiento de éstas políticas, el estado ha implementado sistemas funcionales, que ayuden a viabilizar los procedimientos para la solución de problemas que desestabilizan el bienestar general de la sociedad, acción que demanda la intervención de las entidades del Estado, como lo establece en el artículo 45 de la Ley 29158.

Si bien es cierto, en los últimos años se registra un regular incremento en la economía del país, existe aún un nivel de pobreza y desigualdad muy alto. Hecho que se refleja en los niveles de atraso en lugares no muy remotos del Perú (sierra y selva principalmente) como las áreas rurales, donde los habitantes son afectados en el acceso a los servicios básicos (agua, salud, educación y vivienda) primordialmente (Indeci, 2012). A esto se suma la constante *amenaza* ante los riesgos de desastres, y el alto grado de vulnerabilidad de la población, considerado a nivel latinoamericano, de incidencia directa en el desarrollo (Lavell, s/f; Barrantes, 2011). En el Perú, los riesgos de desastres, mal llamados naturales, son problemas que vienen afrontando los gobiernos a través de los años; y estos, entre otros, están asociados a distintos fenómenos naturales (como terremotos, maremotos, heladas, Fenómeno El Niño, etc.).

El riesgo de desastre se constituye, en general, bajo dos escenarios básicos: por la exposición ante alguna amenaza (natural o antrópica) y por los niveles de

vulnerabilidad de la sociedad. Sus resultados desastrosos son el reflejo de las precariedades institucional y social, producto de decisiones equivocadas y malas prácticas, que en lugar de mejorar la prevención, construyen más escenarios de riesgos (Zilbert, 2016) hecho que involucra la responsabilidad tanto de las autoridades políticas, como de la sociedad civil.

De los fenómenos naturales que son considerados, por sus efectos y por la vulnerabilidad de la sociedad, de incidencia directa en la sostenibilidad del desarrollo económico y social, el Fenómeno El Niño es el de mayor impacto en las últimas décadas. A pesar de que por el transcurso de los años, y la experiencia vivida, se tiene mayor conocimiento del proceso en sí y de los lugares donde afecta continuamente, así mismo, su extensión en las Investigaciones científicas por instituciones internacionales, quienes la consideran actualmente como *fenómeno global* (desde el año 2000, la gestión de los desastres, se considera como nueva disciplina, usado para enfrentar los problemas de incidencia global) (Rodríguez, 2009)., aún no se logra mitigar el impacto en la sociedad. Por ejemplo, las dos citas iniciales, corresponden a los efectos del FEN en una provincia del Perú, pero con aproximadamente 90 años de diferencia. La primera, atañe al extracto de un diario capitalino de 1925 (Chinchay, 2017); y la segunda a la del año 2017 (Aurazo, 2017), considerado éste último, como uno de los más devastadores en el territorio nacional de los últimos años. Esto refleja la vigencia de una problemática que se repite constantemente.

El Fenómeno El Niño es una anomalía climática, producida por una variación de “los patrones de movimiento de las corrientes marinas en la zona intertropical provocando (...) una superposición de aguas cálidas procedentes de la zona del hemisferio norte (...) sobre las aguas de emersión muy frías que caracterizan la corriente de Humboldt” (enepred, 2012, s/p.). La posición de las costas peruanas, en la zona intertropical en afinidad al Océano Pacífico, está influenciada por este fenómeno natural océano – atmosférico, que altera, en ciertos periodos, sus condiciones meteorológicas normales (Capel, 1999).

Existe una gran variedad de estudios y documentos que analizan el comportamiento del FEN en el transcurso del tiempo. Este fenómeno, es aun considerado el responsable de las consecuencias desastrosas para la economía de un país, hecho que por ser “ocasionado por la naturaleza” (o por motivaciones divinas), había muy poco por hacer ante su furia. Pero, desde los años 90 (incluso antes), en Latinoamérica se maneja

teóricamente la premisa que *los desastres no son naturales, sino sociales* (Maskrey, 1993). Esto debido a que un fenómeno natural, toma la característica de desastre cuando el evento sucede en un contexto de exposición ante riesgos y vulnerabilidades de una sociedad. Ahora bien, siendo el Estado el encargado de gestionar los procedimientos preventivos o de mitigación ante estos procesos, es necesario comprender las acciones del gobierno y la efectividad de la aplicación de sus políticas públicas. En el Perú el impacto del FEN refleja el precario trabajo institucional siendo la sociedad, los más afectados ante estos problemas.

Según datos estadísticos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación, en siglas Sinpad (OPS-OMS, 2017) del 17 de mayo del presente, se reportaron como resultado del FEN, la siguiente información:

Tabla 6

Reporte preliminar de afectados por el Niño Costero 2017

Descripción	Cantidades
Damnificados	231 874
Afectados	1129,013
Fallecidos	143
Viviendas colapsadas	25 700
Viviendas afectadas	258 545
Viviendas inhabitables	23 280

Nota: “Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva”. N° 07, Año 4, Julio. Dirección de Políticas, Planes y Evaluación – Sub Dirección de Aplicaciones Estadísticas. Indeci – DIPPE (2017)

Así mismo, observando sucesos anteriores, reflejaron cuantiosas *pérdidas económicas*. Es así que, eventos como El Niño de 1982 – 1983 se sumó un total de US\$3.283 millones en pérdidas; y para El Niño de 1997 - 1998 los daños se estimaron en US\$3.500 millones. Estos últimos, en términos macroeconómico, generaron grandes pérdidas que equivalen, para el año 1983 el 11,6% del PBI anual; y para el año 1998 el 6,2% del PBI anual (Ministerio de Ambiente, s/f.).

Si bien es cierto, aproximadamente doce años después de El Niño de 1998, y a consecuencia del terremoto del 2007, el Estado comienza a tomar medidas más serias respecto a la prevención de Riesgos de Desastres Naturales, buscando la efectividad en la aplicación de sus políticas públicas. La visión que el Estado peruano tenía, así como diversos gobiernos antes de la década del noventa, era una visión de defensa civil, concentrado solamente en dar respuesta humanitaria, teniendo como organismo rector al INDECI - Instituto Nacional de Defensa Civil (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011). En la Sesión N° 90 del Acuerdo Nacional, se incorpora como parte de la *Política de Estado*, en el Item 32, la *Gestión del Riesgo de Desastres*, el cual incluye al Fenómeno El Niño. En el año 2011, se publica la Ley 29664, creando el Sistema Nacional de Gestión de Desastres (Sinagerd), órgano adscrito a la PCM - Presidencia del Consejo de Ministros. Posteriormente se publica el Planagerd 2014 – 2021 (Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres).

En general, la reestructuración de organismos, la inserción de la GRD como Política de Estado, su institucionalización como Sistema Nacional, y el llamado a la Modernización de la Gestión Pública, en la medida de buscar obtener “resultados”, hicieron suponer que la reducción de la vulnerabilidad se encontraba en declive. Pero, el Fenómeno El Niño de 2015-2016, a pesar de no haber sido de gran intensidad, y de algunas acciones presupuestales que tomó el Estado como medida improvisada de prevención. Según Gálvez (2015) para el año 2014 el Ministerio de Economía y Finanzas destina, para los gobiernos locales S/.201, 5 millones; para los gobiernos regionales S/.209, 9 millones; ya para los sectores, como el sector transporte se destinó S/.588 millones. El objetivo planteado era aplicar medidas correctas de prevención, la cual conllevaría a una mitigación adecuada y un proceso de preparación ante contexto de desastre, y para el año 2015, incrementar la inversión para enfrentar las lluvias extraordinarias.

Según el reporte del Instituto Nacional de Defensa Civil, las personas damnificadas para éste para éste periodo 2015-2016 fue un aproximado de 29 800 personas y un total de personas afectadas de 325 000 que sufrieron mayor afectación. “En el caso de viviendas, se registró un total de 41 500 viviendas que resultaron con cierto grado afectación, 1929 viviendas colapsadas y cerca de 1600 viviendas en condiciones de inhabitabilidad. Los departamentos de mayor afectación en términos de población y de viviendas afectadas fueron, en orden descendente, los departamento de

Piura, Arequipa, Puno y Tumbes, registrando el 75 % de viviendas y población afectada. La razón principal que reportan como daño a vivienda y realojamiento de población fueron causados por eventos hidrometeorológicos extremos como lluvias intensas, inundaciones y huaycos registrándose el mayor número de eventos destructivos en el mes de febrero y marzo de 2016” (Melo, Nieto y Hernández, 2016, p.31).

Pero, es en el Fenómeno de El Niño del año 2017, donde sale a flote el problema en toda su extensión: la ineficiencia político-institucional de la gestión del Estado en materia de prevención. Por ello, a pesar de las mejoras en la tecnología, el aparente bienestar político y la implementación de la llamada Modernización en La Gestión Pública en nuestro país a través de las políticas públicas, las acciones del Estado aún son infructíferos.

En este sentido, es importante comprender las causas que llevan al gobierno de descuidar un factor tan importante como es la *gestión* de prevención ante estos fenómenos recurrentes. Es importante comprender los procesos descritos, analizar el por qué no están funcionando, lo cual a simple vista, estos problemas son consecuencias de las deficientes “decisiones del poder político y de sus sistemas normativos, administrativos y de control” (Farjé, 2013, p.9). Hasta ahora los estudios se han centrado en el comportamiento del evento, así como el impacto económico pos-evento. Como dice Mayorga y Córdoba (2007) se ha estudiado casi todo, menos el modo como el gobierno construye y desarrolla sus disposiciones.

La presente investigación, de enfoque cualitativo se divide en cuatro apartados o capítulos. En el primer capítulo se encuentra la estructura del trabajo, donde se plantea la pregunta de investigación, en base a una descripción de la realidad problemática. Aquí el marco teórico encamina conceptualmente la tesis, la que se desarrolla siguiendo sus parámetros epistemológicos. El planteamiento sistémico de la gestión del riesgo, y por ser un fenómeno natural, se acopla al proceso interpretativo de un sistema complejo. El riesgo, como perspectiva teórica, evita que las interpretaciones caigan por el lado de las ciencias físicas o naturales, la cual considera a los eventos como equivalentes de los desastres, sin tener en cuenta la vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones sobre la construcción social del riesgo. Por último, la importancia del papel de las instituciones, su comportamiento y la búsqueda interpretativa del funcionamiento de los sistemas a través de la institucionalización de

la gestión, es lo que, teóricamente se analiza, la cual lleva a concluir y responder las preguntas de investigación planteadas.

En el capítulo dos, se detalla la estructura metódica y metodológica de la investigación. Se concreta a darle un límite espacio-temporal con criterios estructurados. Así mismo, el enfoque y el diseño de investigación se presentan en este apartado. La metodología usada para el análisis de los documentos estudiados, tienen técnicas e instrumentos específicos de análisis como, las fichas y el análisis discursivo

Luego de la recopilación de la información, y el procesamiento de los argumentos fichados y seleccionados, se procede a presentar los resultados del proceso heurístico en el tercer capítulo. Los datos incluidos en este apartado permiten posteriormente sustentar la discusión y contrastar las ideas planteadas entre las políticas de gobierno y los datos oficiales, con la información de los críticos del sistema. A esto se incluye algunos argumentos de las investigaciones de tesis presentadas en los trabajos previos.

Por último, el cuarto capítulo, es donde se consolida la discusión de todo lo recopilado, se contrasta la información de los antecedentes, la norma, los datos oficiales, y los textos (fuentes primarias) de los críticos al mal funcionamiento del sistema.

2.2. Formulación del problema

Pregunta principal

¿Cuáles son los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres, en la implementación del Sinagerd? Así mismo ¿Cómo el Niño Costero 2017 expone la vulnerabilidad de éste sistema de Gestión Pública?

Preguntas específicas

- a) ¿Cuál fue el impacto que tuvo en la sociedad peruana el Niño Costero 2017?
- b) ¿Cuáles son los mecanismos de control que se emplea para el cumplimiento del SINAGERD, en torno al Niño Costero?
- c) ¿Cuáles son los avances del proceso de institucionalización del Sinagerd en el Perú, respecto al Niño Costero?

2.3. Justificación

Justificación teórica

Las necesidades teóricas de reformulación de estudios enfocados en las vulnerabilidades, respecto a las investigaciones sobre el FEN justifican las implementaciones de nuevos enfoques y adaptaciones a contextos como el Perú. El uso de teorías de carácter social a investigaciones de modelo de gestión es de vital importancia, hecho que ha permitido seguir una línea de investigación al presente estudio.

Justificación Social

El FEN es un evento natural y recurrente, pero aún existen deficiencias en torno a las respuestas del Estado en materia de prevención. La sociedad urge por investigaciones que permitan mantener la sostenibilidad en su bienestar social y ésta debe partir por darle mayor importancia porque de ellos se encuentra formado el futuro de una nación.

2.4. Relevancia

Uno de los grandes problemas en la gestión pública, particularmente en sus sistemas de implementación de Gestión del Riesgo de Desastre, carecen de un articulado grado de institucionalización. Los problemas que se identifican a lo largo de los años en el Sinagerd, como política de estado, es un escenario idóneo para analizar las falencias y problemas que impiden el buen funcionamiento de las políticas públicas.

Es necesario mencionar, que estudios como el que se plantea en la presente investigación no ha sido analizado desde la perspectiva teórica que plantea la tesis. La expectativa principal es que la identificación de las trabas en la implementación permite comprender y mejorar este sistema de gestión, cuya importancia para la sociedad es vital.

2.5. Contribución

La contribución de la investigación presentada se enfoca en dos aspectos principales: social y político. Porque, debido a que la investigación permite identificar las falencias en el funcionamiento del sistema de implementación de la gestión del riesgo, hecho que, de mejorar, contribuiría al desarrollo social; tratando de consolidar el proceso de prevención. Diversos especialistas concuerdan en que es mejor un buen sistema de

prevención, que un sistema de atención de emergencias, por ejemplo, con ello el nivel de contribución se extiende hasta los sectores culturales y pedagógicos.

2.6. Objetivos

2.6.1. Objetivo General

Describir los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo, en los intentos de reducir la incidencia de los desastres ante fenómenos naturales en el Perú; así como determinar las vulnerabilidades reflejadas en la implementación del sistema a través del análisis de las consecuencias del Niño Costero 2017.

2.6.2. Objetivos Específicos

- a) Describir el impacto que tuvo el Niño Costero 2017 en la sociedad peruana.
- b) Identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del Sinagerd, en torno al Niño Costero.
- c) Identificar los avances en el proceso de institucionalización del Sinagerd en el Perú, respecto al Niño Costero.

2.7. Hipótesis

Hipótesis principal:

Los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres son la descoordinación entre las instituciones, la corrupción, el clientelismo, el mal manejo de los programas presupuestales, y el deficiente desarrollo de la planificación nacional sobre gestión del riesgo.

III. Marco metodológico

3.1. Metodología

En todo proceso de investigación, de acuerdo a las necesidades metodológicas, se debe definir el enfoque de investigación. Siguiendo a Hernández (2010) el enfoque de la investigación es cualitativo, pues no recurre a la estadística ni a análisis paramétricos sino al estudio de casos de innovación. Además permite conocer aspectos de la realidad desde sus complejas interrelaciones, la que intenta desentrañar la profundidad natural de los fenómenos (Martínez, 2006a). Lo interesante es que la metodología cualitativa toma en cuenta las particularidades del contexto y la realidad como un sistema, por lo que constituye una mirada profunda del fenómeno estudiado.

Del enfoque cualitativo, se permite que las categorías emerjan desde los datos proporcionados por la fuente. Debido a ello, se convierte en una alternativa pertinente cuando lo que se desea es describir un fenómeno que se conoce poco o desde otras perspectivas; construir significados a partir de sentimientos, opiniones, percepciones, pensamientos y conductas; y, para describir un proceso, antes que un producto o resultado (Mayán, 2001). El enfoque cualitativo, es usado con técnicas para el análisis de procesos históricos, así como análisis documental y de archivos, estudiando sus contenidos y describiendo la realidad. (Blanco-Peck, R. 2006, p.36)

3.1.1 Tipo de estudio

El tipo de estudio es descriptivo, considerado porque sus datos son utilizados con finalidad puramente descriptiva, no enfocados a una presunta relación causa-efecto. Además, siguiendo al diseño planteado en base a la propuesta de la Universidad de Jaén en España, el tipo de estudio descriptivo se asocia con el diseño documental. También, se busca describir la gestión del riesgo de desastre del gobierno central, cubriendo un vacío existente respecto al análisis de las respuestas de entidades gubernamentales, específicamente ante eventos como el Fenómeno El Niño. De esta manera se propone un modelo de estudio que permita viabilizar la comprensión y la importancia de la prevención.

3.1.2 Diseño

Se plantea el diseño de estudio documental o bibliográfico, puesto que se realiza consulta de documentos (leyes, normas, revistas, libros, directivas, información oficial en páginas web de instituciones gubernamentales, etc.).

Para la construcción del diseño de investigación, de enfoque cualitativo, seguimos la propuesta de la Universidad de Jaén (España). Quien clasifica los estudios cualitativos en dos categorías generales: estudios descriptivos y estudios interpretativos (ver Gráfico N° 54). Los estudios descriptivos engloban cinco tipos de diseños metodológicos: Diseños etnográficos, diseños biográficos / narrativos, diseños fenomenológicos, diseños investigación – acción y diseños documentales. Por otro lado los estudios analíticos comprenden: la teoría fundamentada y la Inducción analítica.



Figura 8: Propuesta de diseños de investigación cualitativa
Adaptado de Web Site, Propuesta metodológica de Universidad de Jaen - España

Para el caso de la presente investigación, se aplica como diseño de investigación, el Diseño Documental, que consiste en la revisión de documentos de diversa índole (Leyes, normas, libros, revistas, periódicos, anuarios, etc.), siendo su unidad de análisis, u objeto de estudio, los propios documentos. Este tipo de análisis se acompaña con un proceso metodológico cuyos pasos se detalla más adelante.

Es necesario mencionar que la inclinación de la investigación centra su análisis en el pasado cercano y el presente, con la finalidad de conocer un hecho político-social a partir de documentos primarios y secundarios.

3.2. Escenario de estudio

Se plantea un escenario de estudio político, institucional y social. Político, debido a que el funcionamiento del sistema es a través de los programas o proyectos de gobierno; institucional, debido a que el grado de implementación e identificación con dicho programa permite el buen funcionamiento del sistema; y social, porque la efectividad de la promoción o difusión política y el buen funcionamiento institucional inciden directamente en el comportamiento de las sociedades y el nivel de respuesta ante eventos naturales.

3.3 Caracterización de sujetos

Leyes, Decretos, Plan Nacional: son documentos oficiales que consolidan acuerdos respecto a problemas dentro de un territorio determinado por normas jurídicas. Así mismo, regula el comportamiento de las entidades e instituciones del gobierno, así como la sociedad civil.

Particularmente, la investigación, parte por el informe publicado el año 2014, por la Misión de Naciones Unidas, sobre “Análisis de la Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú”, con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales. Esta, a la par del estudio de la Ley y reglamento del Sinagerd, permite comprender en la actualidad el avance de la institucionalización de la gestión del riesgo en el Perú.

En este sentido la información que se extrae de los documentos definidos anteriormente, son de suma importancia por ser información de primera mano, con fines de política nacional. Artículos periodísticos y artículos de investigación: ambos grupos cuyas características difieren respecto a la extensiva, rigurosidad y complejidad de la información que presentan, contiene en muchos casos comparaciones o críticas de especialistas en temas planteados en la normativa institucional o leyes del gobierno.

La importancia de la fuente radica en la forma de extraer información, respecto a temas puntuales. Ello permite el contraste y el análisis crítico de los procesos complejos como los fenómenos naturales que afectan a la población, transformándolos en desastres naturales por la propia responsabilidad del grupo social y político.

3.4. Trayectoria metodológica

Siguiendo a Estrada (2014), la línea de análisis presentada sigue los siguientes parámetros: desarticular la política de gestión del riesgo de desastres, contrastando el informe de la Misión de Naciones Unidas, y enfocado en el Fenómeno El Niño 2017, observando sus instrumentos o mecanismos de los cuales se ha asignado para incidir en el contexto actual. A esto se le suma la interrogante de si cada uno de ellos ha logrado alcanzar alguno de los objetivos para el cual se dio su creación, así mismo, comprender si hay influencia en los resultados de algún otro mecanismo para el cumplimiento del objetivo general de la política de gestión del riesgo, específicamente el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De esta forma ver el grado de institucionalización de una Política de Estado de gran importancia lo que nos permitirá ver las falencias en el sistema.

3.5. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos

La técnica de recolección de información es a través de las fichas, en la que se hace cuatro formatos específicos:

- a) Ficha de análisis normativo: formato que permite extraer información relevante de carácter normativo, es decir, de las leyes y reglamentos.
- b) Ficha de análisis institucional: formato que permite seleccionar la información acerca de la efectividad de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- c) Ficha de información sobre implementación presupuestal: formato que permite extraer información sobre la distribución y el buen uso del programa presupuestal para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- d) Ficha general de información: formato de ficha digital que permite extraer información de tesis, artículos, u otros trabajos de investigación relacionados a la temática de la presente tesis.

3.6. Tratamiento de la información

La información que obtenemos a través de las fichas, se ajustan de acuerdo a las preguntas y objetivos de la investigación. De la misma forma éstos se desarrollan en

base a unidades de análisis, que permiten tener una mayor comprensión del fenómeno estudiado.

Hernández (2010), plantea 11 *unidades de análisis*, para el proceso de investigación cualitativa, las cuales, para fines de la presente investigación se usan las siguientes:

- *Significados*: que son los referentes lingüísticos que utiliza la sociedad para definir sus acciones o aludir a las actividades sociales. Estos significados son reglas y normas.
- *Episodios*: Son sucesos dramáticos y sobresalientes, cuyos efectos son materia de análisis para los estudios cualitativos.
- *Papeles o roles*: Son unidades conscientemente articuladas que definen en lo social a las personas o grupos de personas.
- *Relaciones*: se forman por grupos de personas que interactúan por un periodo prolongado, consideradas conectadas por algún motivo y forman una vinculación social.
- *Organizaciones*: Unidades formadas con fines colectivos.

Así mismo, es necesario mencionar que en el estudio cualitativo, la recolección de y análisis de datos ocurren de forma paralela, a diferencia del estudio cuantitativo. Además se debe tener en cuenta que el análisis es un “proceso ecléctico (que concilia diversas perspectivas) y sistemático, mas no rígido ni mecánico”, por ello se considera que el análisis cualitativo es contextual (Hernandez, p. 440)

3.7. Mapeamiento

El proceso planteado sigue los siguientes lineamientos respecto a la forma como se maneja la información extraída de las fuentes documentales:

Primero: se hace un fichado de todas las leyes, decretos, o normativa en general de las instituciones vinculadas al gobierno nacional, la cual brinda información de primera mano sobre la implementación de los objetivos principales de la Política de Estado correspondiente a la Gestión del Riesgo de Desastres.

Segundo: se extrae información de las entidades respecto al nivel de institucionalización y el grado de empleo del presupuesto 064. Todo ello a través de un sistema de fichas que brinda una extracción selectiva de la información que se usa en la presente investigación.

Tercero: se contrasta la información oficial, como resultado del análisis de las fichas mencionadas en los párrafos precedentes, con los textos de especialistas independientes o trabajos de investigación de instituciones dedicadas a investigar temas relacionadas a la presente tesis, a saber: IEP, CEPAL, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (PUCP), entre otros.

Por último se generan esquemas que permitan sintetizar y consolidar las ideas, relacionadas al planteamiento del problema y los objetivos de la investigación.

3.8. Rigor Científico

Hernández (2010) plantea que la confiabilidad y validez de la investigación cuantitativa, se traslada a través del concepto de “rigor” en la investigación cualitativa, la cual le permite adecuarse al proceso científicamente aceptable. El esquema de investigación de carácter cualitativo que se presenta en la investigación, se encuentra dentro de los enfoques científicos que respaldan las interpretaciones en Ciencias Sociales y las Ciencias administrativas.

Esto es demostrable a través del uso de las teorías como parte integrante de la tesis, es decir que de las Ciencias Sociales, se adoptan las interpretaciones de la *Gestión del Riesgo*, como modelo teórico; y de las Ciencias administrativas, el análisis institucional.

III. Resultados

4.1. Descripción de resultados según objetivos

4.1.1 Resultados del objetivo específico 1: Describir el impacto del Niño Costero en el Perú a principios del año 2017

Crónica de un desastre inminente

A principios del año 2017, con unas semanas que le anteceden, se pudo visualizar por medios de información oficial y extraoficial, las primeras consecuencias del impacto del Niño Costero en el Perú. Este se presentó con la ocurrencia de lluvias torrenciales desde la cuarta semana del mes de diciembre de 2016 y se prolongó hasta el 31 de mayo de 2017. ¿Cuáles fueron sus manifestaciones? huaicos, inundaciones, deslizamientos, derrumbes, tormentas, que a la vez produjeron algunas plagas y enfermedades. Todo ello, causó daño a la vida y la salud de la población, así como cuantiosos daños materiales. El gobierno promulgó una serie de dispositivos legales, declarando en emergencia (considerado como un “régimen de excepción” Constitucional) (El Comercio, 2017), a 879 distritos, correspondiente a 109 provincias en 14 regiones, de los 24 departamentos y a la Provincia Constitucional del Callao. Pero solo a los de mayor afectación.

Es importante hacer una referencia, respecto a las declaratorias de emergencias. A principios de año, se dio una polémica de ¿Por qué el presidente de la República no declaraba el *Estado de Emergencia*? Muchos lo criticaron, pero otros respaldaban su decisión, pues afirmaban que «declarar el *Estado de Emergencia* es abrir las puertas a la corrupción». Esto último tiene justificados antecedentes que involucraban a los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, del informe de la Procuraduría Anticorrupción del año 2014, resulta que un 92% de alcaldes de todo el territorio nacional «eran investigados por presuntos actos de corrupción vinculados a los delitos de peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión». Si se manifiesta en cifras, el resultado es que 1.699 de los 1.841 alcaldes del año 2014 contaban con un proceso abierto en el Poder Judicial, o una investigación en la fiscalía. El resultado, en materia de costo es alarmante, pues un aproximado de S/10 mil millones al año (equivalente aprox. al 10% del Presupuesto del país). (Barbero, 2017)

Luego de 92 años, ocurre un evento de intensidad similar, aunque los de 1983-84 y 1997-98 también se asemejan a la fuerza que mantuvo el Niño Costero del 2017.

Pero, el que más se acerca a los indicios medibles es El Niño de 1925, recordado en los textos de historia como “como un verano en el cual la magnitud de las precipitaciones y las inundaciones afectaron a gran parte de la costa del Perú” (Chinchay, 2017). Geográficamente, el Perú, se ubica en una zona de alto riesgo, primero, porque se encuentra en el anillo o cinturón de fuego del pacífico, arco de 40 mil kilómetros las cuales involucra varias costas de países entre los que se encuentra nuestro territorio; segundo, porque colinda por la costa con una corriente de aguas frías (Humbolt), y que cada cierto tiempo, en la costa norte se cruza con corrientes de aguas cálidas (El Niño), la que producen una alteración temporal en el funcionamiento del clima, tanto de nuestro territorio, como en parte del mundo. Aquí hay, llamémosla de esta forma, «un funcionamiento natural de algunos fenómenos hidro-meteorológicos, océano-atmosféricos y geofísicos» las cuales, en las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad peruana, hacen de que formen parte de un riesgo de desastre.

Al revisar la bibliografía y las fuentes documentales sobre los desastres naturales en el Perú, se verifica que existe mucha información sobre las consecuencias del impacto de un fenómeno natural en las condiciones vulnerables de la sociedad peruana, es decir: los efectos, las respuestas del estado y la sociedad civil luego de ocurrido el evento, y de cómo éste ha influido en la mentalidad de la sociedad y su cultura, etc. pero, son escasos los estudios que se centren en el proceso crítico de la prevención, en las acciones de los gobiernos, los programas o proyectos de prevención, o de alguna forma que busque comprender el proceso de vulnerabilidad. Una idea básica, que se desliza en este sentido, es que no existió algún tipo de políticas y programas claros, o algún sistema prevención oficial definido a través de los años.

Para el caso del Niño Costero del año 2017, analizando los datos oficiales publicados en un Informe por INDECI, en el Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva (elaborado por la Dirección de Políticas, Planes y evaluación, de la Sub Dirección de Aplicaciones Estadísticas, a un 95.5% de los datos procesados al 04 julio 2017) se tiene un total de un millón 782 mil 316 personas entre damnificadas y afectadas.

Tabla 7
Daños personales y materiales por emergencias ocurridas, según departamento

DPTO	DAÑOS PERSONALES						DAÑOS MATERIALES			
	EMER	DAMNIFICADOS	AFECTADOS	DESAPARECIDOS	LESIONADOS	FALLECIDOS	VIVIENDAS		HAS CULTIVO	
							DESTRUIDAS	AFECTADAS	PERDIDAS	AFECTADAS
TOTAL	5,507	288,784	1,691,471	22	543	173	38,382	359,613	43,718	101,726
AMAZONAS	68	328	65	4	10	0	17	16	0	50
ANCASH	792	34400	117052	1	128	27	3079	26637	2111	7182
APURIMAC	380	504	3791	0	1	1	55	341	1332	2806
AREQUIPA	204	3412	668095	5	40	17	254	12574	1161	8208
AYACUCHO	179	1355	3316	0	11	9	131	1702	1579	2990
CAJAMARCA	443	1693	24672	2	8	8	190	2496	1294	2949
CALLAO	28	118	47	0	0	0	8	1	0	0
CUSCO	137	275	44334	0	3	8	34	684	158	40
HUANCAVELICA	458	6461	44223	0	3	7	583	5864	610	8576
HUANUCO	56	926	3205	0	2	1	15	597	23	231
ICA	133	4888	106861	0	62	0	445	23831	3661	2942
JUNIN	64	1010	8522	0	25	3	148	305	35	88
LA LIBERTAD	359	77991	382272	4	68	23	13286	106487	0	18153
LAMBAYEQUE	81	44656	139033	1	5	9	5064	30330	2453	3998
LIMA	980	18296	40428	1	89	19	2480	9953	2363	9486
LORETO	61	397	112358	0	1	1	49	27447	1065	2301
MADRE DE DIOS	24	324	8336	0	0	4	15	1258	49	0
MOQUEGUA	35	335	15445	0	3	1	15	1531	57	175
PASCO	259	363	21586	1	3	1	59	368	25	133
PIURA	350	88313	363006	3	40	22	12294	81893	8735	14866
PUNO	104	79	10778	0	3	4	7	99	0	228
SAN MARTIN	61	545	3431	0	27	1	50	585	0	0
TACNA	46	84	10185	0	2	1	10	2334	16	345
TUMBES	139	1357	150595	0	2	3	58	20394	3438	10142
UCAYALI	66	674	7735	0	7	3	36	1886	1993	437

Nota: Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva. N° 07, Año 4, Julio. Dirección de Políticas, Planes y Evaluación – Sub Dirección de Aplicaciones Estadísticas.

En general los departamentos de Piura, La Libertad, Ancash, Lima, Huancavelica y Cajamarca son los que reflejan mayores cifras de ocurrencia de emergencias. Por otro lado, Lambayeque, Piura y La Libertad registran la mayor cifra de daños personales (afectados y damnificados). Ancash, Lima, Piura, Arequipa y La Libertad reflejan la mayor cifra de fallecidos. Respecto a los daños materiales, los departamentos de Piura y La Libertad registran mayores cifras de daños en viviendas (afectadas y destruidas);

también, los departamentos de Lima, Tumbes, Piura y La Libertad registran mayores cifras de daños en agricultura.

A esto se suma los daños en locales públicos, con un total de 413 983 viviendas afectadas y destruidas. Si consideramos también los daños en establecimientos de educación y salud.



Figura 9. Reporte de destrucción de infraestructura. Niño Costero 2017. Extraído de Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva. N° 07, Año 4, Julio. Dirección de Políticas, Planes y Evaluación – Sub Dirección de Aplicaciones Estadísticas.

Es abundante, actualmente, la información sobre las consecuencias del Niño Costero 2017. Por adicionar algunos datos resaltantes, en lo que respecta a Transportes y Comunicaciones, ascienden a un total de 218 089 km de carretera afectada y destruida. Así mismo, el impacto en la agricultura registra un total de 131 611 hectáreas afectadas.

El Niño Costero 2017, contó con un registro mayor que del Niño de 1997-98, ante ello, Grinia Ávalos, subdirectora de Predicción Climática del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología – Senamhi, mencionó que la elevación de la temperatura en el mar, en el mes de marzo, se presentó con un pico de (+) 10 grados en Trujillo, no visto ni en el Niño del 98. Ella, afirmó que la particularidad del Niño 2017 es que:

(...) tiene una dinámica diferente a los anteriores. Inicia su desarrollo en la zona costera de Perú, hay una perturbación atmosférica relacionada al colapso de los vientos del sur que, cuando disminuyeron, dio ingreso a vientos del norte y, con eso, las aguas calientes del sur ingresaron a nuestra zona costera. Esto pudo

haberse revertido, pero lo peculiar es que el agua cálida se posicionó de manera permanente. (Centurion, 2017, s/p)

Como dato adicional, el grupo de donaciones, tanto nacionales como internacionales, no se hicieron esperar. Las empresas como Coca Cola Company, Sociedad Nacional de Industria Unión de Cervecerías Backus Y Johnston, Rotary Club, entre otras instituciones particulares y estatales entregaron un total de 2 378 toneladas en donaciones, recogiendo en diversos puntos de acopio productos de primera necesidad, así como alimentos no perecibles, frazadas, ropa, agua, útiles de aseo, etc. también, respecto a la ayuda internacional, la Comunidad Internacional alcanzó un total de 232.88 toneladas de donaciones enfocados a los principales departamentos afectados: La libertad, Lambayeque y Piura (Indeci, 2017)

Pero, esta intensidad se veía venir ya desde años anteriores, pues, para el año 2014, algunos especialistas consideraban que la ocurrencia era inminente, por las constantes variaciones, por ejemplo, para ese año, Justo (2014) mencionaba que:

"Según los expertos meteorológicos hay una muy alta probabilidad de que este año se produzca el fenómeno conocido como "El niño", que tiene un impacto económico particularmente fuerte en Perú" [...] «"El impacto en el sector pesquero e industrial peruano puede ser muy fuerte mientras que, dependiendo de la intensidad, podría haber daños a la infraestructura. Lo positivo es que el gobierno tiene un fondo de estabilización fiscal equivalente a un 4,2% del PIB nacional que se puede usar en caso de emergencia", indicó a BBC Mundo Zurita.» (s/p.)

Actualmente el análisis del comportamiento del Niño es importante para diversos países, ya que se ha convertido en un Fenómeno de preocupación Mundial. Según las investigaciones, luego del fenómeno El Niño de 1997-1998, hubo mayor interés por parte de organismos internacionales; por ejemplo, La Comunidad Científica Internacional comenzó a estudiar la región del Pacífico Central, debido a que le permite hasta la fecha comprender el comportamiento o la ocurrencia de un fenómeno El Niño, detectado a través del calentamiento específico de esta región del océano, puesto que repercute o influye hasta las Costas de EEUU (Chinchay, 2017)

Por otro lado, Javier Gaviola, presidente del Instituto del Mar del Perú - Imarpe, explica que a diferencia de un fenómeno ENSO, éste «obtiene resultados de cantidad de lluvia en metros cúbicos mayor a un Niño costero debido a la diferencia en la duración de ambos». También afirma que, si se copara los meses de febrero o marzo de 1983 o de 1998, con el sucedido en 2017, éste último "ha representado tres veces más" en cuanto a cantidad de agua" (Centurión, 2017, s/p)

Respecto a la vulnerabilidad de la sociedad peruana, pero sobre todo de sus políticas de gobierno, el Perú se muestra vulnerable ante las modificaciones climáticas bruscas. Estos eventos asociados directamente al Niño Costero o al ENFEN, sumados a la vulnerabilidad, resultan en grandes pérdidas económicas como los que sucedieron en años anteriores (pérdidas por US\$ 3283 millones, del Niño 1983-84, y US\$ 3500 millones en 1997-98). (Senamhi, 2014)

Si analizamos algunos datos de como afectó el Niño en los episodios anteriores, se tendrá una idea más clara de la situación. Por ejemplo, en el episodio de 1997-98 se registró aproximadamente 120 mil damnificados en Piura. En ese mismo año las exportaciones pesqueras registran un porcentaje negativo de 76,5 %, siendo un total 1.200 millones de dólares en pérdidas. A esto se suma el daño ocasionado a 30 centrales hidroeléctricas, como Machupicchu (Cusco) y Aricota (Tacna). (Chinchay, 2017)

El Senamhi hace una larga lista de los impactos negativos que ocasiona el Niño dentro de la vulnerabilidad de la sociedad. A ellos incluye algunos impactos positivos, las cuales por sentido común debieran usarse en beneficio de la población. Entre ellos menciona:

Tabla 8

El Fenómeno El Niño: Impactos negativos y positivos

IMPACTOS NEGATIVOS	IMPACTOS POSITIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Destrucción de la infraestructura productiva (canales de irrigación, bocatomas, compuertas, etc.). • Destrucción de vías de comunicación (carreteras y puentes colapsados). • Muerte o migración de algunas especies vegetales y animales. • Altas probabilidades de que se produzcan incendios forestales, debido a las altas temperaturas. • Las altas temperaturas generan impacto en la producción pecuaria (baja producción de carne y leche). • Pérdida de terrenos agrícolas. • Colmatación de reservorios. • Aceleración del retroceso glaciar. • Disminución de la producción de papa en la costa y sierra, por altas temperaturas y exceso de humedad. • Destrucción de infraestructura de saneamiento básico. • Incremento de enfermedades como el cólera, la malaria, infecciones estomacales, conjuntivitis. • Desplazamiento y profundización de cardúmenes de anchoveta, que no puede ser compensada con la presencia de nuevas especies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparición de otras especies pelágicas. • El incremento de lluvias y temperatura del aire favorece el desarrollo del cultivo de arroz en la costa. • Las lluvias intensas, en eventos El Niño de fuertes a extraordinarios, favorecen la regeneración natural de los bosques secos en la costa norte. • La aparición de praderas temporales en la costa norte es importante para la ganadería. • Las altas temperaturas del mar durante el otoño e invierno, favorecen la disminución de la intensidad de las heladas en la sierra central y norte. • El exceso de lluvias favorece la recarga de acuíferos.

Nota: Adaptado de “EL Fenómeno del Niño en el Perú”. Senamhi (2014) MINAM; Senamhi.

4.1.2. Resultados del objetivo específico 2: Identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del SINAGERD, en torno al Niño Costero.

Resultante del análisis de los documentos, enmarcados en los objetivos de la investigación, aplicando conceptos o siguiendo el examen a través de los preceptos del marco teórico, se refleja que dentro de los mecanismos que utiliza el Estado para controlar el cumplimiento del Sinagerd, se puede agrupar en tres aspectos:

- Entidades responsables de fiscalizar e implementar el sistema.
- Programas de gobierno medidos por resultados: el caso del Programa Presupuestal 068.
- Implementación de Sistemas de alta tecnología: Sinpad, monitoreado por el Centro de Operaciones de Emergencia del Indeci.

En las siguientes líneas se desarrolla cada uno de los aspectos mencionados.

Entidades responsables de fiscalizar e implementar el sistema

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, respecto a su composición con entidades involucradas de su implementación o dirección, según el artículo N° 9 de la Ley 29664, menciona que el Sinagerd está compuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector; el Consejo Nacional de Estimación del Riesgo de Desastres; el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred); El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci); los gobiernos regionales y locales; el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); las entidades públicas; las Fuerza Armadas; la Policía Nacional del Perú; las entidades privadas y la sociedad civil.

La Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres

El 18 de mayo de 2013, se publica en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 055-2013-PCM, la cual crea la *Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres*, la cual dependerá de la Secretaría General de la PCM. Es importante recalcar que el preámbulo de la norma publicada, en torno a la aplicación de la gestión del riesgo de desastres como parte primordial de la mejora en la gestión, se enmarca en el proceso

de modernización de la gestión del Estado (de acuerdo al artículo 1 de la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado). La cual textualmente menciona que la finalidad de este proceso es “mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”.

Es importante también recalcar la responsabilidad que tiene el Ejecutivo, sobre todo la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, la cual es “responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, y de la coordinación con los demás Poderes del Estado, Organismos Constitucionales, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la sociedad Civil” (de acuerdo al artículo 17 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). También, la Ley N° 29664, ley que crea al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), en su artículo N° 10, asevera que la PCM es el ente rector del sistema, la que se encarga de elaborar las propuestas de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como el desarrollo y coordinación del buen funcionamiento de la ejecución del Planagerd - Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre.

Ya desde el año 2012, con la publicación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Presidencia del Consejo de Ministros, mencionaba que:

El Estado peruano conforme a los preceptos constitucionales que establecen su razón de ser, tiene el deber de implementar medidas eficaces para salvaguardar aquellos derechos fundamentales que le encomienda la Carta Magna, como valores primigenios y superiores, en razón de la cual es imprescindible incorporar en todas las instancias de Gobierno y espacios de participación, donde convergen todas las fuerzas vivas del país; una política de carácter integral con un enfoque prospectivo, correctivo y reactivo en la Gestión del Riesgo de Desastres, para la protección de la vida e integridad de la población, el patrimonio de las personas y del Estado, contribuyendo al desarrollo sostenible del país. (2002, s/p.)

De esta manera también, el mencionado Decreto Supremo N° 055-2013-PCM, estipula que dentro de las funciones de la PCM está la de «Proponer la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Sinagerd »; a esto se suma la de «Coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como supervisar su adecuada implementación». Con ello, y con el fin de potenciar las acciones que despliega el Gobierno para prevenir desastres, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), modificó su Reglamento de Organización y Funciones, y creó la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.

Entre sus funciones, también, se suma el desarrollo de mecanismos de coordinación con la finalidad de contar con una adecuada articulación de las actividades del Cenepred (Centro Nacional de Estimación Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres) y el Indeci (Instituto Nacional de Defensa Civil. Con todo ello se busca una articulación en el funcionamiento de ambas entidades y un trabajo integral.

La *Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres*, según el mencionado Decreto debe proponer y coordinar la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; además debe supervisar su ejecución en torno al marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. A esto se le suma la verificación del cumplimiento de la aplicación de los instrumentos y políticas, así como su correcto funcionamiento u operatividad, correspondiente a la gestión del riesgo. Respecto al nivel de coordinación, la *Secretaría* se encarga del proceso de institucionalización y coordinación con otros entes del Estado, como Ministerio del Ambiente, el Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), entre otros que incluyan la «emisión de normas en materia del uso y ocupación del territorio, edificación, entre otras vinculadas al desarrollo, teniendo en cuenta la Gestión del Riesgo de Desastres».

A esto se suma el papel de las entidades científicas que agrupan a instituciones estatales. Por ejemplo, el *Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño*, conocido en sus siglas como ENFEN, es un organismo científico oficial que reúne investigaciones de seis instituciones nacionales: Instituto del Mar del Perú – Imarpe, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú– Senahil, Instituto Geofísico del Perú – IGP, Dirección de Hidrografía y Navegación – DHN, Instituto Nacional de Defensa Civil – Indeci, Autoridad Nacional del Agua – ANA. Este

grupo se encarga permanentemente de informar a la población y a las autoridades sobre las condiciones océano – atmosféricas, asociados a una posible ocurrencia del fenómeno El Niño.

Es primordial el papel que cumplen estas instituciones, por ejemplo, el Cenepred, en palabras de la ex directora de Fortalecimiento y Asistencia Técnica del Cenepred, de dicha institución, Ena Coral, explicó que este organismo trabaja con diversas entidades técnicas y científicas del país y usa su información para elaborar instrumentos que puedan servir para prevenir desastres.

"Nuestro trabajo no es ejecutor, es asesor. Visitamos a las autoridades de los gobiernos regionales y locales, los capacitamos y les damos asistencia técnica para que cada uno elabore los planes de los peligros que afectan su zona", detalló. Pese a que la ley establece que estos planes son de cumplimiento obligatorio, muchas autoridades no han ejecutado obras. Por ello, las lluvias han causado tantos desastres." (Niño de Guzmán, 2017, s/p.)

Programas de gobierno medidos por resultados: el caso del Programa Presupuestal 068.

En el Perú, se implementa el Presupuesto por Resultados – PpR con la promulgación de la Ley 28927-Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007- Iniciando un precedente para encaminar el funcionamiento presupuestal de todas las entidades del sector público, en sus procesos administrativos. Las posteriores normativas del Presupuesto, como de los años del 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 corroboran su prolongación.

Para el año 2010, mediante el Decreto de Urgencia N° 024-2010, se establece “el diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico (PPE-023) “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” dentro del marco del Presupuesto por Resultados, como acciones primigenias. La finalidad de dicho instrumento era identificar y priorizar la intervención eficaz, cuya articulación contribuya a las mejoras en la efectividad de las acciones de prevención y atención que brinda el Estado en materia de desastres. Ya para el año 2012, los lineamientos para

la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, se maneja el funcionamiento de los PPE en Programas Presupuestales, diseñados bajo un marco lógico que enlaza los productos con los resultados. A partir de ahí, se implementa el programa el Programa Presupuestal 068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. (Gonzales, 2015, p.20)

El MEF en su web site, define en qué consiste el Programa Presupuestal 068: *Programa de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres*. Este menciona que:

El Programa Presupuestal tiene como resultado específico la reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de peligros con una población objetivo correspondiente a la población expuesta a la acción de peligros o amenazas de intensidad muy elevada como son Fenómeno El Niño, los sismos fuertes y los tsunamis a través de productos orientados a los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres: estimación del riesgo, prevención del riesgo, reducción del riesgo, y preparación de la reacción. Cabe mencionar, que el Programa Presupuestal inició su implementación el año 2011 e involucra la participación activa de los tres niveles de gobierno. (MEF, 2017, s/p)

Los programas presupuestales, basado en resultados, vienen acorde con el «nuevo» paradigma de la Nueva Gestión Pública. Este sistema consiste en pasar de una inercial modelo de asignación presupuestal a una que brinde resultados. Debe tenerse en cuenta lo prioritario de éste sistema que es la atención al ciudadano según su necesidad.

Desde el año 2007, el Perú viene implementando la reforma más importante en el Sistema Nacional de Presupuesto: El Presupuesto por Resultados (PPR), el cual es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, estrategia que implica superar la manera tradicional de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF). (Senamhil, 2014, p. 30)

Los programas o proyectos internacionales sobre gestión del riesgo han influido en los gobiernos a través de los años. La toma de conciencia sobre la existencia del riesgo en una sociedad vulnerable, hace posible o favorecen un escenario para el suscitar un desastre. Esta situación, como afirma Quiroga et al., “ha generado la necesidad de diseñar e implementar mecanismos que puedan intervenir en las causas, modificándolas o eliminándolas. De esta forma, pueden prevenirse desastres o atenuar sus efectos” (2015, p. 10).

En general, estos programas están continuamente monitoreados, a lo que se le denomina «Seguimiento», siendo éste un proceso continuo de recolección y análisis de información, que da cuenta en qué medida un Programa Presupuestal está logrando sus resultados” (MEF, 2017, s/p). Los que intervienen en este seguimiento, según el MEF, son los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local. Respeto a los tipos de seguimiento, se realizan de tres maneras:

- Seguimiento del desempeño de los Programas Presupuestales
- Seguimiento de la ejecución financiera y física de los Programas Presupuestales
- Seguimiento a temas específicos en Presupuesto Público

Lo que corresponde al año 2017, refleja una gran deficiencia a nivel de gestión, pues el presupuesto de cada región para la atención de épocas de crisis o emergencia como éstas, a nivel de ejecución confirma que tanto los gobernadores regionales como los alcaldes, no cumplieron con el compromiso de prevenir. El cuadro siguiente menciona el presupuesto asignado para cada departamento y el monto ejecutado:

Tabla 9
Ejecución del presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias 2017

PRESUPUESTO ASIGNADO PARA PREVENIR Y ATENDER EMERGENCIAS 2017		
	PRESUPUESTO	EJECUTADO
LIMA		
METROPOLITANA	61.2 MILLONES	2.9 MILLONES
LIMA PROVINCIAS	7.4 MILLONES	1.8 MILLONES
ANCASH	27.3 MILLONES	0.2 MILLONES
AYACUCHO	26.4 MILLONES	0.7 MILLONES
APURIMAC	23.0 MILLONES	3.6 MILLONES
PIURA	23.0 MILLONES	0.6 MILLONES
ICA	21.4 MILLONES	0.8 MILLONES
CUSCO	13 MILLONES	1 MILLON
MADRE DE DIOS	12.9 MILLONES	0.9 MILLONES
CAJAMARCA	11.8 MILLONES	0.3 MILLONES
LA LIBERTAD	11.8 MILLONES	0.2 MILLONES
LAMBAYEQUE	10.9 MILLONES	0.6 MILLONES
HUANCAVELICA	9.9 MILLONES	1.3 MILLONES
PUNO	7.6 MILLON ES	0.4 MILLONES
JUNÍN	6 MILLONES	0.3 MILLONES
AMAZONAS	5.5 MILLONES	0.2 MILLONES
SAN MARTIN	5.2 MILLONES	0.2 MILLONES
HUANUCO	5.1 MILLONES	0.3 MILLONES
TUMBES	4.9 MILLONES	1.1 MILLONES
AREQUIPA	4 MILLONES	0.5 MILLONES
LORETO	4.1 MILLONES	0.4 MILLONES
TACNA	3.8 MILLONES	0.1 MILLONES
UCAYALI	3.1 MILLONES	0.2 MILLONES
MOQUEGUA	2.4 MILLONES	0.1 MILLONES

Nota: Adaptado de ¿Cuál fue el presupuesto de cada región y cuanto utilizaron para prevenir “El Niño costero? Sarmiento, Martín (2017) Publicado en La Mula.pe, el 21 de marzo.

Implementación de Sistemas de alta tecnología: SINPAD, monitoreado por el Centro de Operaciones de Emergencia del INDECI.

El Centro de Operaciones de Emergencia Nacional

La activación del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN, hasta el año 2002, era exclusivamente cuando sucedía un desastre o una emergencia de grandes proporciones, la que necesitara de atención permanente para un grupo de

pobladores afectados. Posterior a fines del 2002, el COEN se mantiene permanentemente en operación. Este organismo emplea el Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres – Sinpad, herramienta de informática que enlaza a Indeci con los organismos ejecutores lo que admite el monitoreo contante de los riesgos y emergencias alertados por los respectivos comités de emergencia.

¿En qué consiste el Sinpad?

El Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres, según el Indecil (s.f.)

está soportada por un sistema informático bajo la plataforma Internet, el mismo que está compuesto por una serie de servicios informáticos con miras a que la información de la Prevención y atención de Desastres en toda su amplitud, sea registrada, mantenida, consultada y utilizada por todas las Instituciones sean éstas Públicas o Privadas, así como por la ciudadanía en general, interactuando activamente con los integrantes del Sistema Nacional de Defensa Civil - Sinadecil para la eficiente y eficaz Gestión del Riesgo de Desastres. (p. 2)

Dentro de sus objetivos se encuentran empoderar a los Comités de Defensa Civil en las atenciones de emergencias y la prevención. Para ello, Indeci le ha proporcionado al COEN esta herramienta informática para la Gestión del Riesgo de Desastres. Este sistema de información permite el acceso oportuno a los datos y es “el único medio valido como fuente de información para la toma de decisiones” (Ibíd.).

Otros instrumentos que forman parte de la implementación de los sistemas de alta tecnología son los sistemas de alerta temprana: módulo de alerta, disipadores de energía y mapas de evacuación. Estos sistemas tienen como objetivo la intervención de la sociedad civil, facultándolos para que actúen ante cualquier amenaza de forma anticipada y correcta, con el fin de reducir la posibilidad de que los riesgos se materialicen en desastres, a través de daños a la infraestructura, al medio ambiente, pero sobre todo a la vida de la población. “Los elementos principales de los sistemas de alerta temprana centrados en la población son: conocimientos de riesgos, servicios de seguimiento y alerta, difusión y comunicación y capacidad de respuesta”. (Torre, 2011, p. 56)

Cada nivel de gobierno tiene responsabilidad sobre este sistema, sobre todo el gobierno local, puesto que en torno a las municipalidades, la responsabilidad corresponde al comité local de emergencia. Aunque éste no se limita, pues pueden ser dadas por organismos o instituciones especializadas, según el tipo de alerta.

4.1.3. Resultado del objetivo específico 3: Identificar los avances en el proceso de institucionalización del Sinagerd en el Perú, respecto al Niño Costero.

En el marco teórico de la presente investigación, se identificó la importancia de dos conceptos: las instituciones y la institucionalidad o institucionalización. Ambas, para Uvalle (2002) producen y promueven capacidades y eficacias en las políticas públicas. Lo cual permite al Estado tener las herramientas adecuadas para intervenir o tomar decisiones y aplicar estrategias a través de programas u operadores para una buena gestión. Así mismo, para Neuhaus, quien desarrolla la institucionalidad en el sistema de gestión, indica que: “la *institucionalidad* se define como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales” (2013, p.36).

El proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, a nivel normativo involucra a todas las instituciones que deben intervenir en la prevención del sistema de gestión del riesgo. Si analiza el anexo 1 donde se encuentra una larga lista de normas implementadas a nivel sistémico e institucional, corrobora el argumento que el Perú cuenta con instrumentos normativos suficientes para mejorar la institucionalización del sistema.

Por su parte Cenepred, en su web site define literalmente la institucionalización como

(...) una modalidad de formación que tiene como finalidad brindar un soporte técnico especializado en gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, para facilitar la implementación de los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción. Está dirigido a funcionarios técnicos de los tres niveles de gobierno. (s.p.)

Así mismo, en Latinoamérica se considera que la institucionalización en la gestión del riesgo “buscan mejorar la coordinación entre las instituciones públicas, aprovechando y generando conocimiento, modernizando los sistemas de inversión y asegurando la participación y compromiso de múltiples actores” (ELLA, 2013, s.p.)

El COEN, es un claro ejemplo de la institucionalización del sistema. En su organización operativa, según Indeci (2004) existen niveles de Centros de Operaciones de Emergencia que se encuentran vinculados a nivel:

- a) NACIONAL, Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), a cargo del Jefe del INDECI, «consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el territorio nacional».
- b) REGIONAL (Departamental), Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER), a cargo del Presidente del Gobierno Regional en su condición de Presidente del Comité Regional de Defensa Civil, «consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en su ámbito regional».
- c) PROVINCIAL, Centro de Operaciones de Emergencia Provincial (COEP), a cargo del Alcalde Provincial en su condición de Presidente del Comité Provincial de Defensa Civil, «consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el ámbito Provincial».
- d) DISTRITAL, Centro de Operaciones de Emergencia Distrital (COED), a cargo del Alcalde Distrital en su condición de Presidente del Comité Distrital de Defensa Civil, «consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el ámbito Distrital».

El Sinpad permite que las instituciones del Sinadeci puedan estar informados, a través de las interconexiones y realizar las acciones correspondientes. Por ello, este sistema es usado por: Comités y Oficinas Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil; Direcciones Regionales de Defensa Civil e Indeci; Sectores Gubernamentales (Minsa, Minedu, MTC, Mimdes – Pronaa, INEI, IGN, entre otros); y Entidades Científicas - Tecnológicas del país; Entidades Privadas y ONG's. Sobre todo por fácil acceso, este medio también puede ser usado por el público en general, el único requisito es tener un medio que proporcione acceso a internet. (Indeci, s.f.)

La gestión de riesgo y la gestión por resultados

Para Vladimir Ferro, especialista de Gestión del Riesgo de Desastres de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la institucionalidad se refleja a través de la gestión por resultados, el nivel de articulación multisectorial de las instituciones y la articulación del Sinagerd con los sistemas administrativos y funcionales.

La Gestión por Resultados, del Sinagerd, es medido por Ferro (s.f.) a través de cuatro pilares fundamentales:

- Planificación para resultados. En el cual incluye el Planagerd 2014-2021, con el pendiente de que tanto planes regionales como locales se alineen al modelo de gestión del plan Nacional.
- Presupuesto por resultados. Específicamente al Programa Presupuestal 068, la cual debe reflejar el proceso de institucionalización. La cual involucra a diversas instituciones.
- Gestión financiera, auditoría y adquisiciones. Falta aún la actualización respecto a la normativa de contrataciones referidos a la gestión del riesgo.
- Gestión de programas y proyectos. Los planes específicos antes las bajas temperaturas demuestran un avance.
- Monitoreo y evaluación. Asociado, por ejemplo, al seguimiento a nivel presupuestal.

Por otro lado, si se analiza los resultados de la información extraída del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la ejecución del presupuesto según se extrae del anexo 10, específicamente el Programa Presupuestal 068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, se tiene como resultado lo siguiente:

Que para el año 2012

- A nivel sectorial, el avance en ejecución fue de un 82.4 %
- A nivel del Gobierno Regional un 89.3 %
- A nivel del gobierno Local un 56.5 %

Para el año 2013

- A nivel del Gobierno Regional un 96.0 %
- A nivel del gobierno Local un 50.7 %

Para el año 2015

- A nivel sectorial, el avance en ejecución fue de un 89.3 %
- A nivel del Gobierno Regional un 92.6 %
- A nivel del gobierno Local un 70.5 %

Para el periodo de hasta noviembre del 2016

- A nivel general 60.7 %

Para el cuarto mes (abril) del 2017

- A nivel general reflejaba un 20.8 % de ejecución

Por otro lado, aún se encuentra en un proceso de instauración la articulación del Sinagerd con los sistemas administrativos y funcionales. Pero el planteamiento es de por sí innovador y muy interesante. Actualmente, respecto a la implementación de los sistemas administrativos al Sinagerd, están en nivel incipiente: las *contrataciones* y el *sistema de control*, aun también el *sistema de planificación*, siendo este último uno de los factores más imprescindibles en todo sistema de gestión. Respecto a los sistemas funcionales, poco desarrollado, se encuentra en el *Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo*, lo cual traería consecuencias peligrosas respecto a eventos como movimientos telúricos (temblores o terremotos). Toda vez que éstas afectan la infraestructura directa de las instituciones.

IV. Discusión

De la Gestión del Riesgo a los riesgos en la gestión: ¿quiénes son los culpables?

Es importante mencionar que respecto a la información presentada en los resultados, siguiendo la línea teórica del marco correspondiente, y reflejando el enfoque crítico de la tesis, se considera que la forma de gestionar los procedimientos correctos para «enfrentar» estos acontecimientos, propios de la dejadez e ineficiencia de las autoridades, son hasta la fecha, y desde épocas anteriores, parte importante del problema de la vulnerabilidad. La repetición constante de los deficientes sistemas de gestión produce grandes consecuencias negativas a la población. De acuerdo a la metodología, en la discusión se plantea los principales temas extraídos en la presentación de los resultados, la cuales se presentan como puntos de debate entre las posturas de los autores presentados en los trabajos previos, la información planteada en los resultados, sobre todo la opinión de autores o especialistas, según las publicaciones en los diarios nacionales (fuente primaria) y la opinión de que se plantea en la presente tesis. Es así, que se verá en las siguientes temáticas como: el presupuesto por resultados, la planificación, institucionalización y descentralización, instituciones e institucionalidad y se culmina la discusión en torno a ¿Quiénes son vulnerables, la sociedad o las políticas?

A manera de preámbulo de la discusión, se hará referencia brevemente a un ejemplo muy ilustrativo, que nos plantea el Doctor en Antropología, y arqueólogo de la Universidad Católica: Luis Jaime Castillo Butters, quien publica el 22 de marzo de 2017, un interesante artículo en el diario El Comercio, cuyo título es: *El fin de los mochicas: ¿fue el Niño o la política?* El texto es interesante porque le presta atención a una perspectiva que sirve como introducción para comprender las consecuencias de la poca «efectividad» del sistema de gestión en la actualidad. En forma general, Castillo llega a dos conclusiones importantes: Primero, que el colapso de los mochicas se dieron en dos tiempos, la primera hacia los años 600 d.c. y la segunda y definitiva hacia los 850 d.c. No hay certeza alguna de causa-efecto con el Fenómeno El Niño, pero fluye la posibilidad de la coincidencia con algunos eventos climatológicos similares. Sobre todo, desde investigaciones centrados en los ocurridos en 1983 y 1998. Este primer colapso concuerda con la desidia de la Huaca de la Luna y los inicios de la edificación de la Huaca del Sol. Castillo pone énfasis en la premisa del debilitamiento de los sistemas políticos y sociales en general, es decir del Estado Mochica. Por ello, según afirma el

autor, significó el inicio de proceso de “modernización administrativa”, al dar nuevos caracteres en su forma de organización y gestión económica y administrativa.

Para el segundo colapso y el definitivo, coexistían varias entidades políticas, cada cual, con su propio sistema de organización, pero con un común sistema religioso y cultural. Todos ellos, percibieron un proceso de crisis, del que no pudieron recuperarse. Pero, aquí Castillo, concluye que El Fenómeno El Niño u cualquier otro evento natural pudo ser el catalizador de la caída del gobierno mochica; pero, en realidad fue “la incapacidad de sus sistemas administrativos, de los gestores del Estado, de reaccionar ante estos eventos, lo que los hizo desaparecer” (Castillo, 2017, s/p.). Pero el término “desaparecer”, no implica la desaparición de sus pobladores, o el abandono total de sus formas económicas, ni sus costumbres. Lo que colapsa, según lo que afirma el profesor Castillo “es su sistema de gobierno y las tradiciones que estaban relacionadas con esta clase gobernante, como la religión mochica, así como sus espacios vinculados al sistema”.

La importancia de la planificación, la ejecución y el control por parte del Estado, de eficientes sistemas de gestión que permitan una correcta anticipación, o siendo más técnicos, un eficiente sistema de prevención de riesgos es conveniente tanto para la sociedad como para la política. Es importante comprender esta postura, pues los precedentes demuestran lo perjudicial que es una mala gestión pública. Sin ir muy lejos en el tiempo, en el año 1965, el gobierno de Fernando Belaunde se vio afectado por un fenómeno natural, también en 1972, el gobierno militar interrumpió sus reformas momentáneamente para hacerse cargo de la emergencia; y para los años 1982-1983, nuevamente, para el segundo gobierno de Belaunde, se vio perjudicado por los graves efectos del clima. Inclusive “hasta el régimen de Alberto Fujimori acabó afectado cuando su proyecto autoritario se debilitó por los mayores requerimientos económicos de los eventos de 1997-1998 que perjudicaron hasta la propia Lima”. (Matos, 2015, s.p.).

El Presupuesto por resultados y su efectividad

El proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres, a través del presupuesto por resultados es de vital importancia para el país. Todo proyecto, programa u obra, debe hacerse a través de un presupuesto designado (previa planificación), así como también debe tenerse un control exhaustivo de la ejecución del

gasto. En el Perú, existe una gran deficiencia en torno a la forma de ejecución, la que conlleva a la débil respuesta ante eventos climáticos como el Niño Costero. Para ello debe existir un alto grado de institucionalidad entre los partícipes de la prevención de riesgos. Así lo manifiesta Ausejo (2017), Profesor de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, quien afirmó que:

(...) debe establecerse una institucionalidad que haga posible el trabajo coordinado entre los ministerios y los niveles de gobierno; es decir, tienen que existir reglas para que los ministerios y los tres niveles gubernamentales (nacional, regional y local) puedan trabajar de forma conjunta entre sí. Lo que hoy sucede es que los ministerios trabajan de forma aislada y los gobiernos regionales no coordinan con el nacional, y el local tampoco coordina con el regional, lo que produce inacción o una respuesta parcial que no soluciona el problema concreto de las personas, a saber, la vulnerabilidad frente a las emergencias. (s.p.)

Cada vez que ocurre un evento de grandes proporciones, personajes como el ex Premier Fernando Zavala, se pronuncian como si la naturaleza los hubiese tomado por sorpresa. A pesar de que en la actualidad contamos con complejos métodos que permiten medir la temperatura del mar, e instituciones científicas internacionales que alertan sobre posibles eventos, sucede lo que Matos menciona:

Cada vez que un FEN asoma, los gobiernos reaccionan con sorpresa, como si fuese un hecho fortuito e inesperado y no una recurrencia que tienen el deber de prever. Entonces recién se ponen a disponer de fondos presupuestales extraordinarios y a adoptar medidas de “prevención”, muchas de las cuales acaban como inoportunas e inútiles, pues se ejecutan cuando la emergencia ya es inevitable o ha pasado. (Matos, 2015, s.p.)

Lo que debe ser acuerdo político entre diferentes partidos con la finalidad de darle prioridad a una política pública, que por necesidad debe preparar a la población efectos del clima y sus variaciones; y que estas se extiendan o prolonguen fuera de los gobiernos de turno (Ausejo, 2017), no sucede. El principal bache son los intereses políticos y la ineficiencia de las autoridades en la gestión.

Por ejemplo del presupuesto asignado, para las acciones de prevención para los eventos del Niño Costero en el 2015, cuya cifra suma S/ 2,026 millones, solo se ejecutó el gasto del 82,4%. A nivel de gobierno, el Nacional cerro con un avance del 87.5% de un total de S/ 1,459 millones asignados. Para el caso de los gobiernos regionales, éstos usaron solo el 79.6%, de un total de S/ 286 millones asignados; y por último, los gobiernos locales, solo la escasa cifra de 59% de ejecución de una asignación presupuestal de S/ 280 millones. (Gestión, 2016)

Si se verifica los datos sobre el presupuesto otorgado, y el nivel de ejecución por cada región se evidencia el poco interés y nula eficiencia en el gasto, respecto al presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias el año 2017.



Figura 10. Presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias 2017
 Extraído de ¿Cuál fue el presupuesto de cada región y cuanto utilizaron para prevenir “El Niño costero?”. Sarmiento, Martín (2017) Publicado en La Mula.pe, el 21 de marzo.

El dato más cuestionado es el que corresponde a Lima Metropolitana, pues de los S/. 61.2 millones asignados, solo ejecutó el S/. 2.9 millones, lo que ocasionó severos cuestionamientos a la gestión del actual alcalde de Lima Luis Castañeda Lossio, quien utilizó parte del presupuesto para obras del mejoramiento del malecón de la costa verde. Ausejo (2017) opina que:

(...) no puede ser que el presupuesto no sea utilizado para los fines de prevención; es decir, debe existir control y sanción para las autoridades políticas que usan el presupuesto para otros fines, porque su irresponsabilidad e incompetencia –por no decir corrupción– provoca la pérdida de vidas humanas y económicas.

Este es otro gran problema sobre el presupuesto, la que radica en utilizar los recursos asignados a la prevención de desastres en otros proyectos, o también, debido a la inoperancia de las autoridades responsables, la reducción del presupuesto. Para los años 2014 y 2015, estaba anunciándose la presencia de un evento de El Niño, el presupuesto inicial se incrementó en el transcurso del año. Pero, al año siguiente, el presupuesto se redujo porque se desactivó la alerta de un FEN. Aunque el gobierno incrementó el presupuesto de prevención de desastres a inicios del año 2017, fue demasiado tarde, pues el Niño Costero ya estaba afectando a la población vulnerable. A esto se suma, como se menciona en los párrafos precedentes, la inoperancia de la ejecución del gasto.

«Es evidente que la reducción del presupuesto del programa 068 ha sido contraproducente», afirma Gilberto Romero, presidente del Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes). «Se confiaron por las tareas de prevención realizadas antes, cuando en realidad la prevención debe darse todos los años». (Redacción EC, 2017, s/p.)

El Estado destina S/748 millones para el 2017, casi un 65% de recorte respecto al año 2016. "El presupuesto institucional modificado de dicho fondo asciende a la fecha a S/131,9 millones: S/50 millones asignados en el presupuesto inicial y S/81,9 millones transferidos en marzo" (Ibid.). La respuesta por parte del gobierno, vino del Ministerio de Economía y Finanzas, la que afirmó lo siguiente:

S/892 millones del presupuesto de ese programa en el 2016 estaban destinados específicamente para atender la emergencia del FEN [extraordinario], que no se dio. Como no hubo un pronóstico previo sobre un posible FEN en el 2017, se decidió asignar S/748 millones. Además, el MEF recalcó que la estrategia para este año fue que el programa presupuestal en mención sea complementado por

el Fondo ante Desastres Naturales, al cual se le destinaron S/321 millones. En conjunto, ambos suman S/1.069 millones, un monto regular para un año sin emergencias extraordinarias”, según el MEF. (ibíd.)

Tecnicismo, descentralización y planificación

A pesar que en la Ley 27664, establecen que la creación del SINAGERD, tiene como finalidad identificar y reducir los «riesgos», asociados a peligros. También evitar la generación de nuevos riesgo. El Perú ha sido participe de los compromisos y proyectos internacionales, respecto a la reducción de desastres. La revisión de cada uno, como visión general, refleja el compromiso adquirido y el nivel de influencia de los organismos internacionales en la estructura sistémica de la gestión del Estado en materia de prevención de desastres. Por ello, es importante la correcta definición del riesgo, teniendo en cuenta su conceptualización actual y su significado social.

Para Villa-Jaime (2014), comprender el riesgo, o definirlo sistemáticamente como un “problema técnico” que involucren directamente a obras de ingeniería coordinadas con el Estado, es caer en el discurso que denomina: “estrategia unidireccional”. Este alegato gubernamental técnico-científico del riesgo, son los que consideran a los eventos como fenómenos exactos en el tiempo y el espacio, que se derivan de consecuencias externas o de deficiencias tecnológicas o técnicas. Dicho estrategia, resultante en programas y proyectos gubernamentales, que mantienen el discurso “unidireccional” están principalmente enmarcados en la infraestructura urbana y el control o monitoreo de los eventos naturales.

La Presidencia del Consejo de Ministros considera que el riesgo se sustenta en el origen del peligro, vinculadas al grado de vulnerabilidad de la población. Pero la vulnerabilidad institucional no es tomada en cuenta en su definición. Para ellos, la elaboración de una política nacional, desglosa las necesidades y parte las soluciones del riesgo de desastres.

El análisis de la problemática actual y perspectiva de los riesgos en el Perú para un horizonte futuro, orienta la elaboración de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la misma que se sustenta en las principales variables e indicadores sobre el origen del peligro, asociadas a la vulnerabilidad de la

población y su patrimonio, a la infraestructura económica y social, así como al ambiente y su entorno, a partir de cuyo análisis se elaboran escenarios orientados a evitar la generación de nuevos riesgos y a reducir o mitigar los existentes y prepararse para una óptima respuesta, evitando así mayores impactos ante la posible ocurrencia de desastres y facilitando su recuperación, lo cual se enmarca y se visualiza dentro de la Política del Desarrollo Nacional Sostenible. (PCM, 2012, s.p.)

Uno de los temas discutibles, y que son tratados de manera tangencial en las tesis de Díaz (2013), Neuhaus (2013) y Alfaro (2011), es sobre el problema de una deficiente implementación de la descentralización. Estos procesos, originan cambios no solo institucionales, sino también estructurales. El Perú, como otros estados a nivel de Latinoamérica ha sido afectado por las consecuencias bruscas.

Un ejemplo de aquello se ha dado con el proceso de descentralización peruano a partir de la Constitución de 1979, durante los años 80s y principios de los 90s se implementó un proceso de regionalización basado en la fusión de varios departamentos, proceso lamentablemente interrumpido por el autoritarismo neoliberal del Ing. Fujimori durante los 90's, período que reconcentró el poder a través de los CTARs, para finalmente y recién a principios del siglo XXI con la transición democrática pudo retomarse el proceso descentralizador. (Pando, 2016, s.p.)

El ex procurador anticorrupción, Iván Montoya, se pronuncia al respecto de la descentralización, afirmando que es “un instrumento de prestación de servicios que sí funcionan en países de desarrollo, pero que en nuestra nación no funciona por falta de control y fiscalización”. (RPP, 2014, s.p.)

La desconcentración de las instituciones, como parte de la descentralización, otorga a los gobiernos regionales y locales capacidad de decisión. Por ejemplo, el artículo N° 14 de la Ley 29664, señala que:

Las funciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales entre ellos: a) Los gobiernos regionales y gobiernos locales como integrantes del SINAGERD formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la gestión del riesgo de desastres en el

ámbito de su competencia, b) Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de gestión del riesgo de desastres, c) Los gobiernos regionales y gobiernos locales, constituyen grupos de trabajo para la gestión de riesgo de desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por las máxima autoridad ejecutiva de la entidad, esta función es indelegable, d) Los gobiernos regionales y gobiernos locales aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la política nacional de la gestión de riesgo de desastres y sus procesos. (Díaz, 2013, p. 86)

Varios son los factores que afectan a la descentralización, y sobre todo en la correcta implementación de la gestión del riesgo. Por ejemplo, Díaz (2013) y Neuhaus (2013) coinciden que el mal manejo de los recursos por parte de los gobiernos regionales y locales se da por el exceso de poder de decisión otorgado a las altas autoridades, el nepotismo, clientelismo, la corrupción, el cambio constante de autoridades, que con lleva al cambio de los funcionarios capacitados por el Estado, los cuales, tendrán que iniciar de cero con los funcionarios ingresantes. Por su parte, Pando (2016) es preciso al afirmar que dentro del marco de las debilidades estatales a nivel institucional tenemos:

(...) el remplazo constante institucional, la inestabilidad del régimen político, la volatilidad electoral, que para el caso peruano se visualiza en la poca presencia de los partidos nacionales en los ámbitos regionales y locales remplazados por movimientos independientes regionales; sumados al incumplimiento de metas de modernización del estado, escasa participación ciudadana, lo que genera poca vigilancia social y la no integración regional determina un modelo de liderazgo caudillista regional. (s.p.)

El 24 de mayo, RPP publica en su web site, diversos especialistas para debatir uno de los temas latentes: Crisis de las regiones es por falta de control de los gobiernos. La conclusión del debate, y la coincidencia de opinión de los participantes fue que “faltan mecanismos de control de los gobiernos regionales” (RPP, 2014, s.p.). A esto sumémosle los gobiernos locales. Se sabe que las normas o leyes peruanas en la actualidad se concibe como un Estado moderno, eficiente y desconcertado, la cual se visualiza a través de la división del gobierno en tres niveles: nacional, regional y local.

Es necesario tener en cuenta que todo está aparentemente vinculado, pues desde la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, sumado a la Ley N° 27783 - Ley de Bases de Descentralización, sirven de base para la formulación de:

La Ley N° 29664, [que crea] el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, norma que incluido su reglamento, otorga a las entidades del Gobierno Nacional Regional y Local respectivamente, atribuciones y funciones que específicamente comprometen directamente el quehacer de los mismos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres. (PCM, 2012, s/p.)

En este apartado se quiere iniciar el tema a discutir haciendo referencia al caso ecuatoriano. Es conocido que el Fenómeno El Niño afecta fuertemente al país del norte, esto se confirma con los estudios reseñados en el marco teórico de la presente investigación. Tesis como de Brunett (2011), quien analiza cómo el Fenómeno de El Niño afecta la producción y exportación del cacao ecuatoriano, sobre todo en el periodo de 1997 – 1998. Los medios de comunicación también informan sobre las consecuencias de las malas decisiones. Por otro lado, para el caso del FEN 2017, Ecuador estableció un proceso previo de planificación e invirtió fuertes sumas de dinero en la prevención. El resultado fue positivo. Esto lo confirmó el mismo mandatario Ecuatoriano, Rafael Correa, quien en respuesta a sus detractores afirmaba que los resultados obtenidos “No se trata de suerte o azar sino de planificación, trabajo duro y buena inversión, que es el mejor ahorro”. Siendo su inversión en “la construcción de un sistema de control de inundaciones en la que se invirtió más de US\$1,000 millones.” (Niño de Guzmán, 2017, s/p.)

De la misma forma Martínez (2008), Mora (2013), Ascencios (2015), Castro (2014), Díaz (2013), Neuhaus (2013), y sobre todo Alfaro (2011), argumentan que es importante contar con un buen sistema de planificación, las que permitan identificar los lugares latentes de peligros o riesgos. Esta misma línea la sigue Olivera (2017), quien afirma que:

El problema central parece apuntar hacia la planificación, como un eje fundamental en la relación ser humano - naturaleza y ser humano – sociedad, ya que se refiere a la construcción del espacio y su respectiva configuración social en el marco de un proceso de gestión en su sentido temporo - espacial, con una dimensión sociocultural, sociopolítica y socioeconómica (s.p.).

Así como ellos, diversos especialistas coinciden en que para que exista una eficiente política de prevención de desastres es necesario, que haya un consolidado sistema de planificación. La política peruana pocas veces piensan en el bienestar de la sociedad, sino más bien en intereses particulares. Así, por ejemplo en una publicación oficial, el gobierno justifica la deficiencia mencionando que:

La dificultad del Perú en este aspecto proviene desde junio de 1992, cuando se desactivó el Instituto Nacional de Planificación, y mucho después, tras 16 años sin un organismo que lo supiera, recién se puso en marcha el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) con miras a definir líneas macro de lo que el Perú aspira a ser en el 2021. (El Peruano, 2017, s.p.)

Es cierta la afirmación, en la medida que, el 19 de Octubre de 1962, se creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, por Decreto Ley N° 14220. El ente rector fue el Instituto Nacional de Planificación, o por sus siglas INP. Su disolución en el régimen de Fujimori en 1992, conllevó a la crítica y el desequilibrio de un proyecto de planificación y prevención. La planificación por ese entonces lo asumió el Ministerio de Economía y Finanzas. El Sistema de Planificación, al igual que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se propone como quinta Política de Estado (2002) en el Acuerdo Nacional, como Planificación Estratégica. Pero se formaliza el año 2005 creándose, mediante la Ley N° 28522, el Sistema Nacional de Planificación Estratégica, posteriormente en el año 2008, se crea el Centro de Planificación Estratégica, en sus siglas CEPLAN.

Para, Dourojeanni (2016) “La planificación no es la panacea para el desarrollo pero sí es una de sus herramientas esenciales”. El funcionamiento del país toma rumbo gracias al proceso de planificación, dejando de lado el azar. De esta forma, continua argumentando Dourojeanni que “Construir un país sin usarla es condenarlo al fracaso o, por lo menos, a una acumulación de problemas y de costos económicos, sociales y ambientales innecesarios” (s.p.). Prescindir de ella es no contar con una meta específica, llevar a un país a la deriva en el desarrollo.

Olivera también concuerda con los planteamientos de Dourojeanni, pues menciona que considera como un recurso instrumental con un proceso, no menso complejo, de metodología de carácter político. Olivera, afirma que:

La planificación no es *algo* que se comprenda como un *fin en sí mismo*, como si fuese un instrumento mágico cosificado; es un recurso instrumental y metodológico con status político, dado que se convierte operacionalmente en una *mediación política* que puede encaminar el resultado de un proceso de gestión colectiva, la cual se supone debe ser consultada, concebida, negociada y consensuada -en el mejor de los casos- entre sujetos sociales participantes con equipos especializados en materia de gestión social *in situ* dentro de su contexto, en un espacio y tiempo determinado (2017, s.p.)

Ausejo por su parte consolida la idea del enfoque político y la voluntad de las autoridades gubernamentales. Por eso afirma que:

La única manera de remediar esta situación es con voluntad política que se transforme en acción concreta de las entidades públicas involucradas y con una planificación de corto, mediano y largo plazo, y con la aplicación de un enfoque sistémico e integral en la acción del Estado, que implica liderazgo político y administrativo, así como también contar con los espacios para el trabajo coordinado y articulado. (2017, s.p.)

Con una buena planificación, pero también son un acuerdo consensuado y voluntad política, se puede lograr la prevención de desastres en beneficio de la sociedad. Hay claros ejemplos como el Ecuador. Florencia (2017) menciona que con una inversión de 1200 millones de dólares que se destinaron a la construcción de 6 mega proyectos en cinco provincias (Cañar, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y Manabí). Una parte de ellas se destinó a controlar las inundaciones, las que lograron evitar pérdidas millonarias, y beneficiaron aproximadamente a 330 000 habitantes. En contraposición, la Municipalidad de Lima, contando con un presupuesto de 34 millones 217 mil 868 soles, el cual sería reservado para la Programa de “*Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres*”; no se ejecutó correctamente, pues la inexistencia de una correcta planificación y sobre todo al deficiente uso de los recursos públicos, solo 4 000 000 se utilizaron para las labores indicadas, el desviando el resto al “mejoramiento” del malecón de la Costa Verde.

La falta de institucionalización, coordinación y una correcta planificación de las instituciones gubernamentales, así como la corrupción, sacan a la luz los grandes

problemas de la gestión pública. Dourojeanni, resume la situación actual del país, y sobre todo la necesidad que urge a sus instituciones.

Si los planes sectoriales y regionales estuvieran bien amarrados con el plan nacional y si los planes subsectoriales y subregionales estuviesen igualmente concordados con los primeros y entre ellos, ese gran número de planes debidamente ordenados brindaría los detalles y ajustes que permitirían la ejecución del plan, sin perder el rumbo señalado originalmente. Aunque sin duda no se requerirían tantos planes, el resultado sería una orquesta bien afinada que produciría el resultado armónico que se espera. Pero, si como es el caso, cada plan está desligado de los demás o, peor, los contradice, el resultado es una cacofonía espantosa que, como se constata en la práctica, sólo genera malgasto de recursos públicos y enormes perjuicios futuros a la nación. (2016, s.p.)

Sobre el papel de las instituciones y la institucionalidad

La tesis más enfocada en la institucionalidad es la de Neuhaus (2013) quien luego del análisis, concluye que por un lado, existe un cierto interés por los funcionarios o las autoridades, en la gestión del riesgo, pero, debido a que mantienen una “visión cortoplacista” solo se enfocan en los componentes reactivos, pero no prospectivos. La no estar institucionalizados los componentes, la efectividad de la gestión del riesgo se desvanece. Por otro lado la tesis de Díaz (2013) analiza el concepto de coordinación, la cual es el complemento de la institucionalización de la gestión a nivel de niveles de gobierno. La presente investigación concuerda con ambas conclusiones, pero añade que la institucionalización y coordinación a nivel de entidades del estado se atrofian debido a los factores de interés políticos, las cuales priorizan sus necesidades y conflictos. También, en opinión de Coral, directora de Fortalecimiento y Asistencia Técnica del Cenepred a principios de año, afirma que:

Esta falta de cumplimiento es la poca capacitación de los funcionarios públicos en este tema, pues se ha identificado una alta rotación del personal dedicado a la tarea preventiva. Con 40 especialistas hemos capacitado a más de 7,000 funcionarios públicos. En 2016 ya habíamos capacitado a los representantes de todas las regiones, pero ahora tenemos que volver a hacerlo porque hay muchas

regiones con nuevos funcionarios. La tarea empieza de cero. (Niño de Guzmán, 2017, s/p.).

El Perú es un país en el que los eventos climáticos extremos son constantes, no solo el Fenómeno El Niño, también El Fenómeno de La Niña, o terremotos, heladas, etc., las instituciones deben estar alerta en todo momento. A pesar de contar con organismos científicos especializados:

como Imarpe, ENFEN, ERFEN PERU Y EL Senamhi, no se investiga el mar, los vientos, las corrientes, su temperatura y los fenómenos que estos generan, consiguientemente la previsión de contingencias de desastres es nula, el crecimiento expansivo de las ciudades del interior y la construcción de infraestructura vial, jamás han contemplado la dotación de desagües y cunetas pluviales, la descolmatación de las cuencas y el reforzamiento de sus riberas siempre han sido ignoradas, pero lo más grave, es la irresponsabilidad criminal de las autoridades nacionales, regionales y locales, que han alentado, han permitido perniciosamente y punitivamente, la ocupación de las quebradas, lechos de ríos secos y activos por simple interés político de carácter reeleccionista y personal. (Ramírez, 2017, s.p.)

Por su parte, Niño de Guzmán (2017) citando a José Díaz Ísmodes, profesor de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, afirma que aunque Cenepred se esfuerza enormemente para capacitar a las entidades, «la información no está llegando de forma clara a los alcaldes». También el Senamhi, menciona que constantemente a las entidades recomienda la intensificación del monitoreo y la multidisciplinariedad de la investigación como estrategia principal de generar mayor conocimiento sobre el Niño Costero.

Coral refuerza la crítica a los alcaldes, al mencionar que trabajos como los encauzamientos de un río demandan fuertes inversiones, de aproximadamente S/. 200 ó 300 millones, afirmando que a los gobiernos locales se les capacita, con lo cual se les brindan instrumentos necesarios para gestionar las obras con el gobierno nacional y regional. En palabras de Coral, "Precisamente, las capacitaciones sirven para que los alcaldes sepan cómo hacer sus mapas de riesgo y esto sea un sustento para pedir apoyo económico para las obras". (Niño de Guzmán, 2017, s/p.)

Pero la respuesta, a la crítica sobre el papel de los gobiernos locales, la hizo Óscar Benavides Majino, presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), quien cuestionó la responsabilidad que deban tener las autoridades ediles por los desastres. Este menciona que el problema es el presupuesto, pues ellos no cuentan con el suficiente dinero para las obras de prevención. Por eso, menciona categóricamente que:

Eso es un error. Los más de 1,800 alcaldes provinciales y distritales vivimos prácticamente de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y casi el total de ese fondo es para el gasto corriente. Hace cuatro años se asignaba a los gobiernos locales el 18% del presupuesto nacional, pero ahora es solo el 11%. Así no hay recursos para obras. (ibíd.)

También cuestiona, que en la distribución de los recursos a los municipios les toca una mínima parte, y que el presupuesto para grandes obras lo administra Gobierno Nacional. De la misma manera, respondió sobre las capacitaciones que brindan las instituciones: "Nosotros conocemos los trabajos que hacen Cenepred y la ANA y sabemos de los mapas de riesgo, ¿pero qué hacemos si el presupuesto no nos alcanza?" (ibíd.)

Otro aspecto, igual de importante, es entender la dimensión social y económica de los efectos del clima en la sociedad. Pronosticar los impactos de El Niño es complejo, pues cada evento es diferente y único a la vez. Además, subyace el hecho de que no todas las anomalías climáticas que se producen durante El Niño son atribuibles al fenómeno, ya que éstas pueden ser parte de otras formas de variabilidad natural. Estos eventos asociados a la variabilidad climática, no solo afectan la economía de los países que los experimentan, sino que traen una secuela de impactos en su estructura social e incluso política. Por lo tanto, se hace necesario evaluar la pertinencia de nuevas formas de gobernanza que integren lo ambiental a las políticas de desarrollo. Esto implica aprender a convivir con la variabilidad climática, valorar y aprovechar los aspectos positivos del evento y mitigar los aspectos negativos mediante políticas diseñadas para tal efecto. (Senamhi, 2014, p. 26)

Es cierto que la predicción es imposible, así como afirman diversos especialistas según Centurión (2017), Grinia Ávalos menciona que eventos como el Niño Costero

son complicados de predecir, pues como ejemplo pone que “la NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) hasta diciembre daba condiciones neutras para la franja costera de Perú”. Por esa misma línea, Cárdenas menciona que estos fenómenos “no tienen una periodicidad determinada”. También, el jefe del Imarpe afirmó que:

Existen dos escalas: la de tiempo, que da pronósticos dos o tres meses antes del fenómeno pero con detalle; y la climática, que da pronósticos con 9 o 12 meses de antelación pero sin detalle. Mientras más lejos se esté del horizonte, hay menos habilidad para pronosticar. Mejor prevenir desde ahora. (s/p.)

Por último, José Díaz Ísmodes afirma que es urgente que el gobierno implemente un sistema que integre la atención de riesgos, pues la actual gestión es deficiente, en la medida que cada sector toma sus medidas y métodos, pero «no se manejan los proyectos de forma integral. "Todo está interconectado y relacionado, por lo tanto lo mejor sería un modelo de gestión pública integrado y con un programa presupuestal para que las obras se ejecuten y no se sigan postergando"» (Niño de Guzman, 2017, s/p.)

¿Quiénes son vulnerables, la sociedad o las políticas?

La gran discusión se enmarca, hasta la actualidad, en el contexto del término “vulnerabilidad”. La sociedad, la política y la economía se encuentran dentro de este proceso de vulnerabilidad, que lleva al final a la construcción del riesgo de desastres y a la consecuencia última: el desastre. Se sabe actualmente que el desastre no es natural sino social. El marco epistemológico sobre la teoría de los riesgos demuestra que los eventos naturales son solo eso: «naturales». Es decir, la recurrencia de los sucesos o cambios en la naturaleza se dieron, se dan y se darán exista o no la sociedad. Por ello, la naturaleza no debe adaptarse a nuestro comportamiento, sino la sociedad adaptarse al proceso natural. Diversos especialistas y opinólogos creen que “Hay que ser conscientes de que tenemos que convivir con el riesgo y, en consecuencia, gestionarlo Por eso es que el tema de la gestión del desastre debe ser una política de Estado” (Zapata, 2007). La responsabilidad de los que dirigen a la sociedad, en este caso la política gubernamental, es la responsable de direccionar la educación, la prevención y la protección de la sociedad. Los políticos aún mantienen el discurso de culpar a «la furia de la naturaleza», sabiendo que su mala gestión o decisiones

equivocadas son las que al final perjudican a la sociedad. Olivera, tiene bien claro el escenario al afirmar que:

Los jefes del poder ejecutivo cargan una gran cuota de responsabilidad en la toma de decisiones y el ejercicio de acciones estratégicas desde su gestión pública en el nivel central; ninguno podría aducir desconocimiento de hechos ni causas, pues son responsables inmediatos de la direccionalidad institucional y la capacidad de gobernabilidad del Estado en representación del Gobierno Central. (2017, s.p.)

Los sucesos de ahora y de antes, demuestran que la prevención en el país no está funcionando, primero porque no existe una aplicación correcta de la política nacional, y luego porque la voluntad política o priorización se inclina la balanza por los intereses particulares. Es conocido que "autoridades y entidades responsables del tema no anticipan bien las emergencias ni hacen trabajos efectivos para evitar daños" (Niño de Guzmán, 2017, s/p.). Con la norma de gestión del riesgo, se buscaba tener un cambio estructural, es decir, de la atención de la emergencia a la prevención y reducción de riesgo de desastres. La necesidad primordial era convertirla en una política de estado. Pero a pesar del aparente cambio "estructural", el mismo Villa-Jaime manifiesta que hasta el año 2016 aún se encitraban con la implementación endeble del sistema en algunas provincias, es por ello que:

[...] en la práctica siguen prevaleciendo las acciones tendientes a atender la emergencia y la indemnización. Por ejemplo, las principales tareas de protección civil a nivel municipal en Manzanillo se enfocan hacia la atención de emergencia cotidiana [...], la supervisión de las rutas de evacuación e instalaciones en edificios o eventos masivos, la capacitación al sector privado para planes de emergencia, el monitoreo de los fenómenos naturales, así como la elaboración de boletines informativos; ninguna de estas enfocadas a la reducción de la vulnerabilidad o a la formación de capacidades de respuesta en la población. (2014, p. 94)

La corrupción es un germen que se desarrolla y se adapta a todos los escenarios posibles. Esta es parte importante de la generación de escenarios vulnerables, sobre todo a nivel institucional. El historiador Alfonso Quiroz, en su libro *Historia de la corrupción en el Perú*, hizo un balance de los ciclos de corrupción ocurridos a lo largo de la historia de la política peruana. Pero sin extenderse mucho en el tiempo, en el

régimen de Fujimori se ha demostrado el “cinismo y perversidad en abuso de autoridad, peculado, falsedad ideológica, lavado de dinero, genocidio, violación de derechos humanos y traición a la patria, entre otros aspectos más en materia de corrupción” (Olivera, 2017, s.p.). Esto se demuestra con el procesamiento del jefe del Indeci de aquel gobierno.

El general Homero Nureña, [quien] fue encarcelado, acusado de recibir sobornos y constituir empresas fantasmas que ganaran las obras. No obstante que era integrante de la promoción de Montesinos, fue el primer militar de alta graduación preso por delitos que en paralelo estaban cometiendo todos los otros integrantes de la cúpula militar. (Zapata, 2007, s.p.)

Inclusive dentro de los escenarios de desastres, la corrupción están a la orden del día, esta situación de manifiesta, por ejemplo, en la época del gobierno nacionalista, quien por Decreto Supremo 045-2015-PCM, del 5 de julio, declara el estado de emergencia a Lima Metropolitana entre otras regiones para la ejecución de una respuesta inmediata de prevención y hacer frente al Niño Costero. La Ley de Contrataciones del Estado indica que el debido procedimiento de selección de las contrataciones puede exonerarse en «situación de emergencia». Pero las autoridades políticas hacen un mal uso del sistema, aprovechando la oportunidad en contextos de tragedias y desastres. Un ejemplo lo pone Hidalgo (2015), quien menciona que:

El 2 de setiembre, el OSCE remitió al gobernador de Tumbes, Ricardo Flores Dioses, un oficio en el que advierte sobre un posible «uso inadecuado de la figura jurídica de la exoneración». El Consejo Regional de Tumbes había exonerado del proceso de selección siete obras que representaban juntas un costo superior a los S/.129 millones. De estas, el «Mejoramiento de la carretera El Bendito-Zarumilla» (S/.24'000.000) y el «Mejoramiento del servicio educativo del colegio de aplicación José Antonio Encinas» (S/.9'000.800) habían sido declaradas nulas de oficio en mayo. «No resulta congruente que la entidad declare su nulidad para luego de transcurrir más de tres meses realizar la contratación de las mencionadas obras a través de una exoneración», indica el oficio firmado por la directora de supervisión del OSCE, Patricia Alarcón. Incluso menciona que la ejecución estaba programada en el Plan Anual de Contrataciones, «lo cual podría evidenciar que estaría forzando una exoneración». (2015, s.p.)

Ante esta situación, como dice Olivera el principal problema y responsabilidad recae en las autoridades y los funcionarios de todos los niveles de gobierno, que por “indiferencia, negligencia o intereses creados, no asumen sus funciones y provocan otras complicaciones”. Es por eso que la implementación del sistema de gestión del riesgo como parte de una sistemas de gestión pública corre el peligro de ser obsoleta “débil, dispersa y distorsionada, sin capacidad eficiente que permita contener y minimizar situaciones de riesgo en el corto plazo”. (2017, s.p). A esto de suma el conflicto entre las entidades de gobierno y el desligarse de la responsabilidad se intensifica luego de sucedido el desastre. Por ejemplo, la Autoridad Nacional del Agua da alerta diciendo que:

Tenemos inventariado que 500,000 personas están directamente expuestas a estos desastres y 500,000 más podrían ser perjudicadas. La ANA ya advirtió y ahora toca que los alcaldes hagan cumplir la ley para que no se ocupen estos territorios, pero lamentablemente en muchos casos, por ganarse simpatías, los alcaldes lo permiten. (Niño de Guzmán, 2017, s/p.)

Las autoridades continúan deslindando responsabilidad, y su principal acusado es la propia naturaleza. Al parecer, la ese argumento ilógico forma parte del pasado, pero lamentablemente no es así. Para poder tener base en los argumentos que se presenta, se elabora una cita del diario oficial del Estado Peruano, publicado el 22 de marzo del año 2017, la que menciona, resaltando «su buena gestión» lo siguiente:

Ante el llamado del Gobierno central, el AN [Acuerdo Nacional] ha respondido de manera asertiva y ha expresado su respaldo a las medidas de emergencia adoptadas ante la arremetida del Niño Costero. Por ejemplo, ha destacado la presencia de los miembros del Consejo de Ministros en las zonas afectadas para coordinar labores de recuperación, la valiosa participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el rescate de afectados, la entrega de ayuda humanitaria que hasta el momento sobrepasa las 1,510 toneladas, entre otros. (...) el foro ha invocado la unidad nacional ante la grave situación climática y social por la que atraviesan 20 regiones golpeadas por las inundaciones. Y como respuesta al llamado gubernamental, el foro de diálogo y concertación también se comprometió a promover la recuperación y reconstrucción con un adecuado manejo hídrico y ordenamiento territorial, así como a reducir los riesgos de

desastres e impulsar una cultura de prevención ante la ruda naturaleza. (El Peruano, 2017)

La «ruda naturaleza», según manifiesta la publicación, deja entrever que es la responsable del castigo a la sociedad. Además, mencionan que las acciones que están tomando para «reducir los riesgos» e impulsar la prevención. Esto por demás se encuentra desfasado temporalmente, pues los hechos ya acontecieron y encontraron una sociedad completamente vulnerable. Olivera afirma que la idea de la *irracionalidad económica*, es la que “pretende justificar los desastres naturales y sociales sin valorar la corresponsabilidad de la gestión pública y privada, [ni] calcular los daños [y] negar la importancia del bien común sin considerar las necesidades fundamentales de las poblaciones”. (Olivera, 2017) También, la naturaleza no «golpea» ni «arremete» sino que es parte de su ciclo natural. La presencia de los funcionarios en los lugares del desastre es parte del marketing político, con miras a nuevas elecciones. Los únicos que mantiene su apoyo constante y sacrificado son la sociedad civil y las fuerzas armadas. Estos últimos están en todo momento atendiendo las emergencias por eso que:

La responsabilidad principal frente a los efectos de un desastre recae sobre las Fuerzas Armadas pues es la institución que tiene la capacidad organizacional, logística, material y de personal para actuar. Por lo tanto, es necesario fortalecer la capacidad de operación de los institutos armados para actuar de forma rápida y oportuna frente a estas situaciones, y ello implica invertir en más y mejor equipamiento (helicópteros, aviones, camiones, embarcaciones) y en mejor preparación del personal para actuar en este tipo de situaciones. Las Fuerzas Armadas son las que tienen la posibilidad de actuar de forma rápida y efectiva. (Ausejo, 2017, s.p.)

Es necesario mentalizar y educar a las nuevas generaciones, hacer conocer que la responsabilidad tiene que ser “asumida, construida y compartida por la sociedad civil (sociedad) y la sociedad política (estado) desde un enfoque de derechos, equidad, género, diversidad, inclusión, interculturalidad y medio ambiente” (Olivera, 2017); además de incluir la rendición de cuentas, y la transparencia. Los funcionarios y en general, los políticos, deben dejar de poner como pretexto a los fenómenos naturales como fenómenos “imprevisible” y considerarlos como un impulso de establecer una buena planificación para reducir los riesgos. La ciencia es consciente de que los riesgos

siempre existirán pero, lo importante es saber prevenirlos a través de una buena gestión. Una buena gestión es entender que “hemos vivido y viviremos con el FEN y que, por el cambio climático global, este fenómeno tendrá intervalos de presencia cada vez más cortos. Por ende, debería ser un capítulo obligado del plan de quienes quieran gobernar el Perú”. (Matos, 2015, s.p.)

Por último, siguiendo a Olivera “el problema no debería consignarse a «la» institución ni a «una sola» institución, como entes abstractos del estado, sino a quienes tienen la responsabilidad inmediata por parte del gobierno central en su calidad de interlocutores técnicos y políticos del Estado” (2017, s.p.). La generalización involucra a los que llevan las riendas de la gestión estatal, es decir, corresponde a los funcionarios de las entidades públicas. Los puestos específicos de temas especializados como la gestión del riesgo, deben contar con requisitos para acceder a los puestos de trabajo. Las autoridades y el poder ejecutivo son los operadores que asumen esas responsabilidades. Son los que deben promover y hacer efectivo el proceso de institucionalización o la gestión inter institucional a través de los sectores y los niveles de gobierno, priorizando estratégicamente la planificación e implementación de la políticas en materia de gestión inter institucional y sectorial según prioridades estratégicas establecidas, las cuales se convierten finalmente en la plataforma de implementación de los programas y políticas públicas.

El FEN es un evento natural de gran magnitud, pues su área de influencia sobrepasa el territorio latinoamericano, así como se demuestra en las investigaciones internacionales, considerándose actualmente de escala mundial. Por ello, países como Chile, Venezuela, Colombia y Ecuador, entre otros, realizan importantes estudios sobre su comportamiento. Por ejemplo, en Chile, investigaciones como de Artigas (2004) demuestran que entre las grandes dificultades para el diseño de políticas efectivas de prevención es necesario la correcta interacción entre los sectores científicos y los sociales y económicos, además se debe tener como prioridad el conocimiento de sus necesidades y de sus posibilidades.

V. Conclusiones

Primera:

El Fenómeno El Niño, que para el caso peruano es el Niño Costero, ocurrido los primeros meses del 2017, generó altos costos en destrucción de infraestructura a nivel nacional. Las pérdidas en las cosechas afectaron a los agricultores y ganaderos, y por ende a los consumidores, reflejado a través de la escasez de productos de primera necesidad y la elevación del costo de los mismos; pero sobre, el problema mayor son las pérdidas de vidas humanas. El Niño, como fenómeno natural, se repite constantemente a través de la historia, es parte de la dinámica del territorio peruano. La ocurrencia de dicho evento es perenne, y eso no puede ser modificado por la mano del hombre. El fenómeno El Niño influye, no solamente, en las variaciones climáticas peruanas, sino también a nivel mundial (Niño Global). La presente investigación concluye que la responsabilidad se produce entorno a las autoridades de todos los niveles de gobierno. El gobierno nacional no cuenta con un correcto sistema de monitoreo, también existe una gran deficiencia en sus instituciones para difundir o educar a la sociedad, a través de programas educativos a largo plazo; por otro lado, las autoridades regionales y locales no planifican sus gastos respecto al presupuesto que se les otorga para la prevención de riesgos de desastres, o por defecto, utilizan el dinero para emplearlo en otras obras diferentes a la que se destina originalmente, y no está demás decir el alto costo por la corrupción en los mencionados entes gubernamentales. Todas estas situaciones sumadas, son el resultado del verdadero desastre ocurrido a principios de año del 2017.

Segunda:

Los mecanismos de control que usa el gobierno nacional para el cumplimiento de la implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres, asociado al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se enmarcan en tres aspectos principales: las Entidades responsables de fiscalizar e implementar el sistema; Los Programas de gobierno medidos por resultados, como el Programa Presupuestal 068; y la implementación de Sistemas de alta tecnología, como el Sinpad, monitoreado por el Centro de Operaciones de Emergencia del Indeci. A esto se suma las libertades de los gobiernos locales y regionales para la ejecución de obras o proyectos de prevención. El mayor control, y que a la vez refleja el problema más latente es acerca de la distribución y ejecución del gasto. A través del análisis de la ejecución del Pp068,

se puede corroborar que existe una gran deficiencia, tanto técnica, política como de gestión por parte de las autoridades de los gobiernos locales, regionales o de los sectores involucrados. Además, ello refleja también el alto grado de corrupción de los funcionarios que controlan el sistema. Las consecuencias se terminan sintetizando en los titulares de los medios periodísticos luego de la ocurrencia de algún evento natural. Si bien es cierto, los desastres ocurren en contextos de riesgo, sumados a un alto grado de vulnerabilidad, es responsabilidad de las autoridades, primero prevenir los futuros desastres a través de monitoreo y obras donde constantemente ocurren pérdidas materiales y humanas luego de la ocurrencia de un Niño Costero. Se sabe que no se puede predecir, pero si prever lo que sucederá, pues los registros históricos apuntan a lugares comunes, donde impacta con mayor fuerza un Fenómeno El Niño. Actualmente se otorga el presupuesto sin que se tenga una programación específica, sino en base a supuestos proyectos que deben elaborarse en el transcurso del ejercicio. Además en la búsqueda de una “buena” ejecución, las instituciones improvisan los devengados a fin de año, lo que conlleva a una ineficiente gestión. Estas acciones no son controladas por el gobierno.

Tercera:

Las instituciones gubernamentales demuestran que no hay un efectivo proceso de institucionalización, la investigación da a conocer el instante en el que se produce el desastre, luego inicia el conflicto de deslinde de responsabilidades entre las instituciones gubernamentales y los actores responsables. El gobierno nacional culpa al gobierno regional, y éste al gobierno local; las municipalidades, por su parte se quejan de la ineficiente programación en el reparto del presupuesto, y la falta de capacitación de sus funcionarios por parte del ente rector de la gestión del riesgo. Las instituciones como Cenepred e Indeci, acusan a los gobiernos locales de no actuar correctamente, a pesar de que las capacitaciones que, si se les otorga, según informaron los entes responsables. Las algarabías de acusaciones de todo calibre entre los entes gubernamentales demuestran en sí, el poco compromiso institucionalizado y el escaso proceso de coordinación. La *Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres*, la cual depende de la PCM, son los entes responsables de implementar, proponer y hacer seguimiento de la planificación en la gestión del riesgo de desastres, supervisando su ejecución. Su funcionamiento se encuentra en proceso de desarrollo, pero su avance está limitado a los problemas mencionados en la presente investigación. La coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, y de la

coordinación con los demás Poderes del Estado, tiene el deber de implementar medidas eficaces para salvaguardar aquellos derechos fundamentales que le encomienda la Carta Magna.

VI. Recomendaciones

Primera:

Es recomendable enfocarse en los lugares donde históricamente se ha registrado el impacto de los Fenómeno El Niño en el Perú, para así poder generar obras de prevención. Educar a la población debe ser un factor primordial de las acciones de prevención, de los cuales no solo saldrán buenos gestores innatos, sino también futuros políticos preocupados por su sociedad o por el bienestar de su población.

Segunda:

El control en la ejecución del gasto no siempre es efectivo, toda vez que la mayoría de instituciones se preocupan en el último mes del año para buscar, literalmente, de forma “desesperada” ejecutar el devengado en cualquier proyecto improvisado que le permita lograr los objetivos. En lo sucesivo, se regulariza y se hace el giro correspondiente. Pero esta situación solo conlleva a problemas en la prevención y malos manejos en la gestión, por eso se debe recomendar que se establezca proyectos concretos para todo el ejercicio fiscal, las cuales deben ser sustentados. En base a esos proyectos se debe provisionar de recursos económicos a los gobiernos locales y regionales.

Tercera:

La institucionalización de un sistema es uno de los principales factores de una buena gestión. Pero como se demuestra en la tesis la crisis política, la corrupción, la ineficiencia y el clientelismo no permiten que el proceso de institucionalización del a gestión del riesgo se pueda consolidar. Por ello es recomendable que la gestión del riesgo se considere como constitucional, es decir, se incluya como parte de la máxima norma del Estado Peruano. Caso similar como el de Ecuador.

VII. Referencias

- Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, núm. 19, septiembre-diciembre, 2005, pp. 11-24. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Fiedrich Naumann para la Libertad, Proyecto México, México.
- Alarcón, M. Díaz, J., Michaelson, P. (2016). *Diseño de procesos del ejército para la preparación en la gestión de riesgos de desastres*. (Tesis Maestría en gestión Pública). Universidad del Pacifico.
- Artigas C. (2004). *El Niño – La Niña: Área de integración de lo natural y lo social*. En: S. Avaria, J. Carrasco, j. Rutllant y E. Yañez. (Eds.) *El Niño-La Niña 1997-2000. Sus efectos en Chile*. CONA, Chile, Valparaíso. Pp. 253-265.
- Aurazo, J. (2017). “La Libertad: huaico daña seriamente el centro de Trujillo”. *El Comercio*. 19 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2Flca3r>
- Ausejo, F. (2017). “¿Cómo debe responder el Estado ante desastres?” *El Comercio*, 17 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2CUCsUA>
- Barbero, F. (2017). “Polémica en medio de la emergencia: el uso de los recursos públicos”. En: *El Comercio*, 23 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2oHzgXs>
- Barrantes, G. (2011). “Desastres, desarrollo y sostenibilidad”. En *Espacio Regional*, Vol. 2, Nº 8, Osorno, julio-diciembre, pp. 15- 24.
- Blanco-Peck, R. (2006). *Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna*. *Cinta Moebio* 27: 34-42. Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/27/blanco.html
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Ed. Paidós, España.
- (2002). *La sociedad del riesgo global*, Ed. Siglo XXI de España Editores.
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de Sistemas*. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones. Fondo de Cultura Económica. México.

- Bordas, A. (2006). *Políticas Públicas para enfrentar los Desastres Naturales en Chile*. (Tesis para optar el Grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas). Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- Carcelén, C. (2010). *El medio ambiente en el centro del Perú en el siglo XVIII: el problema de estudio*. En: Investigaciones Sociales. Vol. 14, N° 24, pp. 317-399. UNMAM, Lima – Perú.
- Cardona, O. (2001). *Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Barcelona – Universidad Politécnica de Catalunya.
- (1991). "Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo", en Talleres Regionales de Capacitación para la Administración de Desastres ONAD/PNUD/OPS/UNDRO, Bogotá, 1991, p.3.
- CENEPRED (2017). "Escenarios de riesgos ante la temporada de lluvias 2107-2018". Setiembre. Recuperado de: <http://bit.ly/2oLCkld>
- (2012). "Escenarios de riesgos ante la probabilidad de ocurrencia del Fenómeno El Niño". Recuperado de: <http://bit.ly/2I113Lh>
- Centurión, L. (2017). "¿Qué distingue al Niño Costero de los fenómenos anteriores?" En Perú 21. 27 de marzo. recuperado de: <http://bit.ly/2oCgEZM>
- Chinchay, M. (2017). "El Niño costero es un desafío para los científicos del Perú y el mundo". 19 de marzo. *La República*. Recuperado de: <http://bit.ly/2njBb5o>
- CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. San Salvador, 26 y 27 de junio.
- Corporación Andina de Fomento – CAF (2000). *El Fenómeno El Niño 1997-1998. Memoria, retos y soluciones*. CAF; Ecuador. Volumen V.
- De la Torre, A. (2011). *Rol del comité de Defensa Civil a nivel local, en la Gestión de las Políticas de prevención y atención de emergencias y desastres. El caso del distrito de la Molina – Lima*. (Tesis para el grado de Magister en Gerencia Social). PUCP – Lima.

- Díaz Maldonado, C. (2013). *La Gestión del Riesgo en la presencia de eventos siconaturales. Caso: Lluvias torrenciales en Piura 1997-1998*. (Tesis para Magister en Sociología). UNMSM, Lima.
- Dourojeanni, M. (2016). “¿Existe planificación en el Perú?” Lima, 11 de enero. Recuperado de: <http://bit.ly/2r4tj9x>
- El Comercio (2017) “¿Qué es un estado de emergencia y cómo se da su declaratoria?” Publicado el 23 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2FfaW9E>
- ELLA Network (2013) *La institucionalización de la Gestión del riesgo de desastres: el enfoque de sistemas en América Latina*. (7 de marzo). Recuperado de: <http://bit.ly/2FLJLAZ>
- El Montonero (2015) “El Niño amenaza ¿y el Estado?” Publicado el 03 de noviembre. Recuperado de <http://bit.ly/2GYlbfE>
- El Peruano (2017) “Mejor Política de planificación”. Publicado el 22 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2oFLmkH>
- Ferro, V. (s.f.). *Institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú*. MEF. Recuperado de <http://bit.ly/2Fka3ga>
- Florencia, M. (2017). “Perú y Ecuador frente al Fenómeno del Niño”. Publicado en *La mula.pe* el 20 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2taLIUZ>
- Gálvez, V. (2015). “¿Qué medidas existen para enfrentar el Fenómeno El Niño?” 17 de agosto. Recuperado de: <http://bit.ly/2oBd9Ub>
- Gestión (2016). “Gobiernos subnacionales ejecutaron el 56.9 % de su presupuesto para enfrentar El Niño”. Publicado en diario Gestión el 04 de abril. Recuperado de: <http://bit.ly/2FjzJa>
- Gómez, L. (2016) Un espacio para la investigación documental. En: *Revista Vanguardia Psicológica*, VOL 1, Núm. 2, octubre-marzo.
- Gonzales, K. (2015). *Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 I: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la política de gestión del riesgo de desastres, en las direcciones de salud de lima durante el año 2012*. (Tesis de Magister en Gerencia Social). PUCP-LIMA.

- Hidalgo, M. (2015). *El Fenómeno El Niño: los peligros de las obras sin licitación*. Publicado el 11 de octubre. Recuperado de: <http://bit.ly/2l10nFJ>
- Holzman y J., (2009). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo nº 6 sobre protección social, Banco Mundial.
- Huesca, A. (2003). “Sociedad del Riesgo y Desigualdad Social”, en Foro Euromediterráneo sobre prevención de catástrofes. Jornada Técnica. Madrid, 6 a 8 de octubre 2003.
- Indeci – DIPPE (2017). *Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva. N° 07, Año 4*, Julio. Dirección de Políticas, Planes y Evaluación – Sub Dirección de Aplicaciones Estadísticas.
- (2004). *Manual de funcionamiento. Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*. Setiembre. Recuperado de: <http://bit.ly/2oL7WYr>
- Indeci, (s.f.). *Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres S I N P A D*. recuperado de: <http://bit.ly/2tbNMfv>
- (Octubre 2012) *La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú*. Plan de Acción DIPECHO 2011-2012.
- Imarpe (2012). *Definición operacional de los eventos El Niño y La Niña y sus magnitudes en la costa del Perú*. 9 de abril. Recuperado de: <http://bit.ly/2BzBXyR>
- Justo, M. (2014). “¿Fin del milagro económico?”. En: BBC – Mundo (web site), 30 de julio. Recuperado de: <http://bbc.in/2HZoSTV>
- Lavell, A. (2005). *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en américa latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. En: La gobernabilidad en América Latina: evolución y cambio, 1980 - 2004. Balance reciente y tendencias a futuro*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaria General.
- Luhman, N. (2007). *Sociología del riesgo*, Universidad Iberoamericana, México.
- Martínez, M. (2006a). *La investigación conceptual*. Revista IIPSI, 9 (1), 123 – 146. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238247>

- Martínez, M. (2006b). *Validez y confiabilidad en la metodología cualitativa*. Paradigma, 27 (2), 1-11. Recuperado de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1011-22512006000200002&script=sci_arttext
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Matos, J. (2015). El Fenómeno de El Niño y la Política. Publicado en El Comercio, el 18 de julio. Recuperado: <http://bit.ly/2F8E830>
- Mayán, M. (2001). Una introducción a los métodos cualitativos. Módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa.
- Melo, P., Nieto, J., y Hernández, J. (2016) *Informe de evaluación de impactos del Fenómeno El Niño 2015-2016*. Contexto Regional: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Pp. 56
- MEF (2017) *Presupuesto por Resultados*. Recuperado de: <http://bit.ly/2CUDeks>
- Ministerio de Ambiente (s/f) *Impactos de El Niño de intensidad fuerte a extraordinaria*. Recuperado de: <http://bit.ly/2nb0z9F>
- Miklos, T, Jiménez, E. y Arroyo M. (2008). *Prospectiva gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, Limusa, México.
- Montenegro, S. (s.f.) *La información estadística en la preparación respuesta y rehabilitación en la gestión del riesgo de desastres*. 23 octubre PPT, recuperado de: <http://bit.ly/2CX9yDC>
- Neuhaus S. (2013). *Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura*. (Tesis para optar grado de Magíster en Gerencia Social). PUCP; LIMA.
- Niño de Guzmán, A. (2017) “¿Por qué en el Perú no funciona la prevención de los desastres?”. 25 de marzo. En: Perú 21. Recuperado de: <http://bit.ly/2DK2Tli>
- Olavarría M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas*. En: Documentos de trabajo, N° 11 – Diciembre. INAP – Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile.

- Olivera, R. (2017). *El Niño Costero: algo más que problemas de planificación*. Publicado el 29 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2oDNE3X>
- Pando, C. (2016). *Una mirada crítica a la descentralización peruana desde la perspectiva institucional. En Punto y Encuentro*. Política y actualidad. 27 de junio. Recuperado de: <http://bit.ly/2F7u860>
- Pérez, I. (2002). *Tendencias en la capacitación y formación de gerentes públicos: el caso de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile*. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- Peñalta, R. (2009). *Voltaire: una reflexión filosófico-literaria sobre el terremoto de Lisboa de 1755*. En: Revista de Filología Románica, vol. 26, pp. 187-204.
- PCM (2014). *Mecanismos de financiamiento para el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Lima – PCM – CARE. Septiembre.
- (2012) Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Octubre.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). *Política Nacional de Gestión del Riesgo*. Octubre.
- Prieto, T. (2013). *Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de Mejor Atención al Ciudadano a nivel nacional*. (Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión) Pública. PUCP.
- Quiroga, S., Cicconi, L., Moragues, S., & Videla, M. (2015). *Los voluntarios en América Latina y su rol en la Gestión del Riesgo de Desastres*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Noviembre.
- Ramírez, A. (2017). "El Niño, destrucción, improvisación y corrupción". Publicado en La Mula, el 18 de marzo. Recuperado: <http://bit.ly/2GZeGcq>
- Redacción el Comercio (2017) El presupuesto y el gasto en prevención de desastres. En: El Comercio. 06 de abril. Recuperado de: <http://bit.ly/2I0h2Jo>
- Redes de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático (2013). *Marco de Acción de Hyogo*. Recuperado de: <http://bit.ly/2F8qNYv>

- Rezende, F. (2014). *Gestión pública y desarrollo. En Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Jorge Máttar Daniel E. Perrotti Editores. CEPAL.
- RPP (2014). *Enfoque: crisis de las regiones es por falta de control de los gobiernos*. Publicado el 24 de mayo. Recuperado de: <http://bit.ly/2CVzQpt>
- Saboya, F. (2006). “La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. En: *Revistas Diálogos y Saberes*. Nº 25, julio – diciembre. Pp. 357-376.
- Sarmiento, M. (2017). “¿Cuál fue el presupuesto de cada región y cuanto utilizaron para prevenir “El Niño costero”?”. Publicado en La Mula.pe, el 21 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2nPP2hO>
- Sautu, R. (Octubre 2015 – marzo 2016) “Requisitos formales teórico-metodológicos para la construcción del marco teórico de una investigación en Ciencias Sociales”. En: *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. Nº 10, Año 5. Argentina. Pp 7-20-
- Senamhi (2014). *EL Fenómeno del Niño en el Perú*. MINAM; Senamhi.
- Subdere (2011). *Guía análisis de riesgos naturales para el ordenamiento territorial*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – Chile. (Junio de 2011).
- Tenas, C. (2014). *Incidencia de la cooperación internacional en la reducción de riesgos de desastres en Guatemala*. Periodo 1998-2008. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales). Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Takahashi, K. (2017). *Fenómeno El Niño: “Global” vs “Costero”*. Generación de información y monitoreo del Fenómeno El Niño – Boletín Técnico. Vol. 4, Nº 4, abril. Ministerio de Ambiente, Instituto Geofísico del Perú.
- Tezanos, J. F., (2001). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas avanzadas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- Tilly, Ch. (2010). *Confianza y Gobierno*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Madrid.
- Uvalle, R. (2002). *Los fundamentos institucionales de la gestión pública*. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Pp. 01-21.

- Valdez, L. (1999). "El enfoque de análisis de sistemas y la administración para la calidad". *Contaduría y Administración*, N°. 195, octubre-diciembre. 49-63.
- Vargas, J. (2008). *Teoría Institucional y Neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones*. En Revista científica "Visión de futuro", Vol 10, N° 2. Universidad Nacional de Misiones, Misiones: Argentina.
- Villa, L. (2014). *Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidrometeorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo*. (Tesis para grado de Maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura). Jalisco – México.
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública. Diplomado en Gerencia Pública*. Universidad
- Zapata, Antonio (2007) *Pandolfi, el Niño 97-98 y el gobierno de Fujimori*. Publicado en La República, el 10 de abril. Recuperado de: <http://bit.ly/2F71PbS>

Anexos

Anexo 1
Instrumentos
Guía de análisis de documentos
Registro de información

Tipo de ficha: digital, formato Excel

Descripción: permite la anotación de los datos correspondientes, extraídos de las fuentes primarias, según el tipo de documento analizado, artículo científico, entrevistas en diarios nacionales, normativa o leyes.

Ubicación del documento

1. **Título del documento**
2. **Institución o dependencia**
3. **Fondo o colección**
4. **Serie documental**

Datos del documento

1. **Fechas**
2. **Folios**
3. **Título**
4. **Codificación interna**

Contenido del discurso

1. **Descripción o resumen:** para tener un marco general de la información del texto.
2. **Datos asociados a variable o categoría de investigación:** referente a la información que se extrae y se analiza a través de la metodología del análisis discursivo, asociado a las variables o categorías de investigación.
3. **Información relevante:** todo texto de análisis cuenta con información relevante, que permite complementar los datos a investigar.
4. **Datos numéricos o estadísticos:** corresponde a la información estadística planteada en textos, referidos a estudios en base a metodología estadística.

Ficha principal

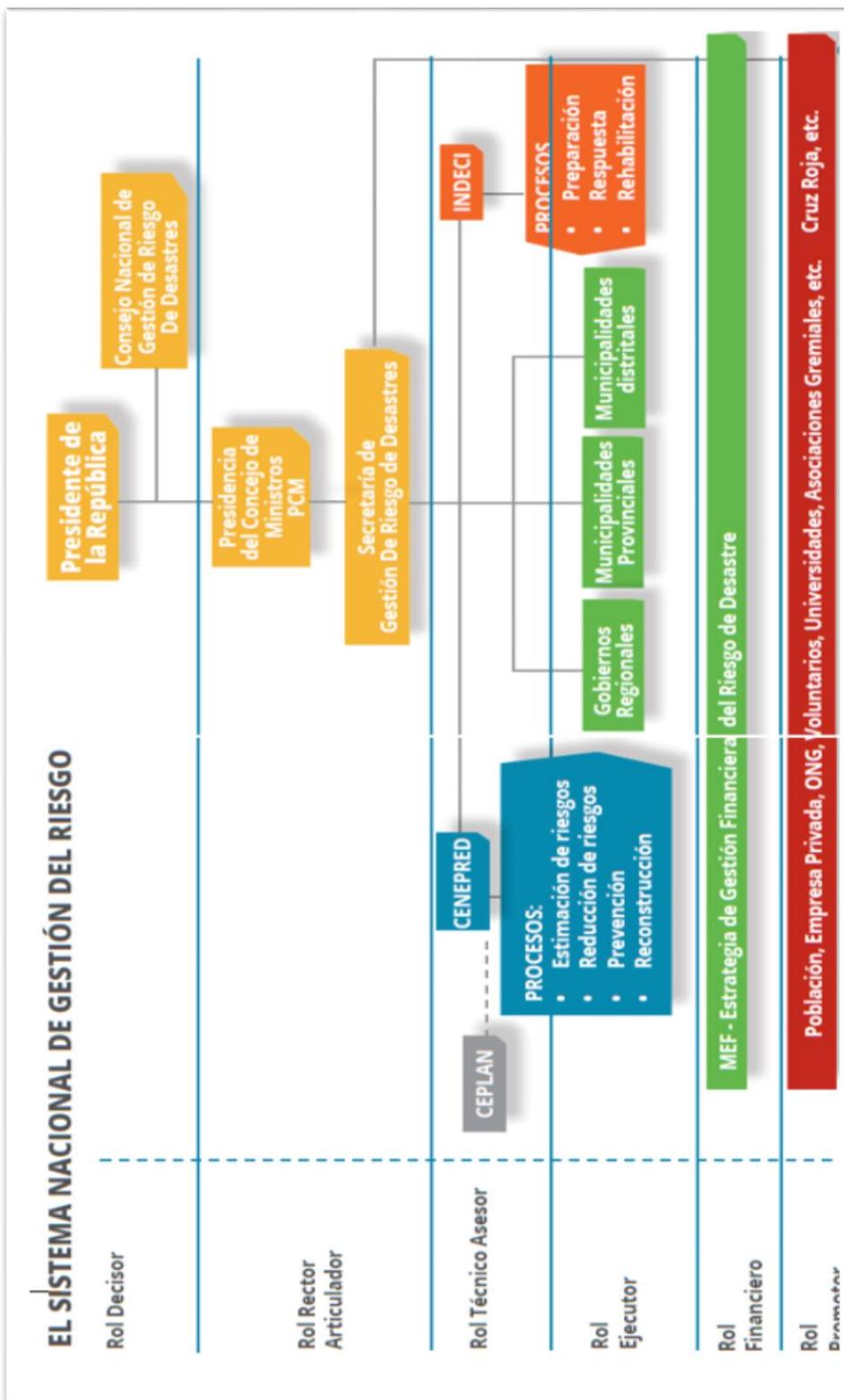
	A	B	C	D	E	F	G	
2			FICHA DE DATOS					
3		UBICACIÓN DEL DOCUMENTO	INSTITUCION O DEPENDENCIA					
4	FONDO O COLECCIÓN							
5	SERIE DOCUMENTAL							
6	CODIGO							
7								
8		DATOS DEL DOCUMENTO	FECHAS					
9	FOLIOS							
10	TITULO							
11	CODIGO DE FICHA INTERNA		A001					
12								
13		DESCRIPCION O RESUMEN						
14								
15								
16								
17								
18								
19								
20		DATOS ASOCIADOS A VARIABLE O CATEGORIA DE INVESTIGACION						
21								
22								
23								
24								
25								
26								
27		INFORMACION RELEVANTE						
28								
29								
30								
31								
32								
33								
34		DATOS NUMÉRICOS O ESTADÍSTICOS						
35								
36								
37								
38								
39								
40								

Ficha secundaria de extracción de información (formato Excel)

AUTOR	TITULO	AÑO	CIUDAD	EDITORIAL-TIPO	OTROS	FILTRO TEMATICO	DESCRIPCION	PAGINA	OBSERVACIONES
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI	El Fenómeno El Niño en el Perú	2014	LIMA-PERU	MINISTERIO DE AMBIENTE - MINAM; SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA DEL PERU - SENAMHI		DAÑOS - PERDIDAS ECONOMICAS POR EL FENOMENO EL NIÑO	"el Perú muestra una gran vulnerabilidad ante las variaciones climáticas drásticas, como los episodios extremos de lluvia y las altas temperaturas asociadas a El Niño. Es una evidencia de ello las pérdidas económicas que implicaron eventos como El Niño1982/83 (pérdidas por US\$ 3283 millones) y El Niño 1997/98 (causó daños estimados en US\$ 3500 millones), pérdidas equivalentes al 11,6% y 6,2% del PBI anual de 1998 y 1998"	22	
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI	El Fenómeno El Niño en el Perú	2014	LIMA-PERU	MINISTERIO DE AMBIENTE - MINAM; SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA DEL PERU - SENAMHI		IMPACTOS POSITIVOS DEL FENOMENO EL NIÑO	"Aparición de otras especies pélagicas. El incremento de lluvias y temperatura del aire favorece el desarrollo del cultivo de arroz en la costa. Las lluvias intensas, en eventos El Niño de fuertes a extraordinarios, favorecen la regeneración natural de los bosques secos en la costa norte. La aparición de praderas temporales en la costa norte es importante para la ganadería. El exceso de lluvias favorece la recarga de acuíferos. Las altas temperaturas del mar durante el otoño e invierno, favorecen la disminución de la intensidad de las heladas en la sierra central y norte".	23	

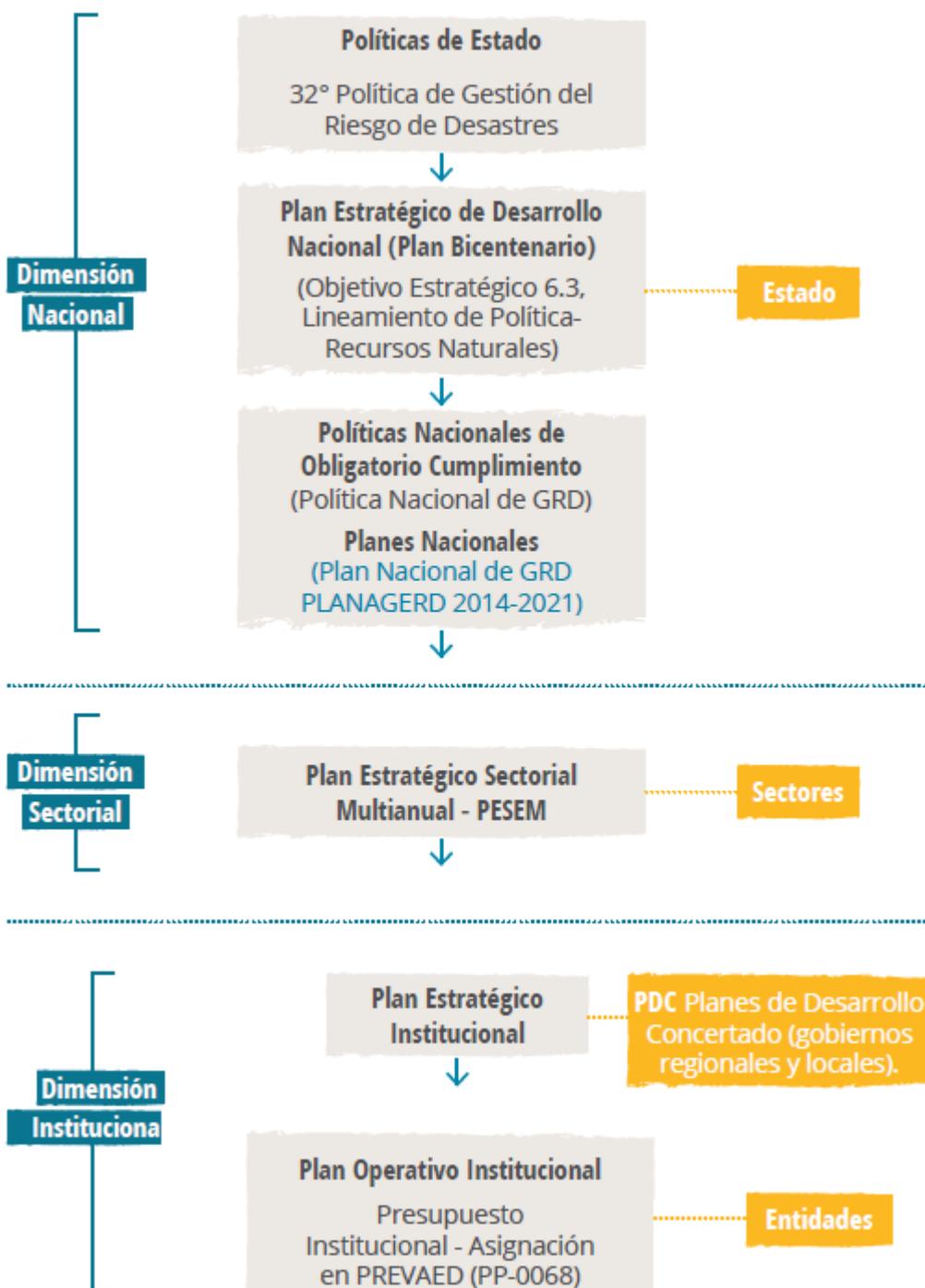
Anexo 2

Estructura jerárquico funcional de Sistemas Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD



Anexo 3

Alineamiento estratégico para la gestión del riesgo de desastres



Anexo 4 La Gestión del Riesgo en el Perú

LINEA DE TIEMPO DE LA GRD EN EL PERU



Anexo 5

Normatividad sobre la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú (2011 - 2017)

AÑO 2017

1. **“PLAN DE CONTINGENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD FRENTE A LOS EFECTOS DE LAS LLUVIAS 2017”**
Aprobado con R. M. Nº 016-2017/MINSA publicado el 14ENE2017.
2. **“MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS ANTE LA OCURRENCIA DE LLUVIAS Y PELIGROS ASOCIADOS DURANTE EL AÑO 2017”**
Aprobado con D. U. Nº 002-2017 publicado el 04FEB2017.
3. **“MEDIDAS OPERATIVAS COMPLEMENTARIAS PARA LA CORRECTA APLICACIÓN DEL ARTICULO 7 DEL D. U. Nº 002-2017”**
Aprobado con D. S. Nº 001-2017-PCM, publicado el 15FEB2017.
4. **“APROBACION DE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PLANIFICACION Y OPERATIVIDAD DEL SINAGERD”**
Aprobado con D. S. Nº 018-2017-PCM publicado el 16FEB2017.
5. **“PLAN MULTISECTORIAL ANTE HELADAS Y FRIAJE 2017”**
Aprobado con D. S. Nº 019-2017-PCM publicado el 21FEB2017.
6. **“REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA LA CONDUCCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN MULTISECTORIAL DE ENTIDADES DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS ANTE LA OCURRENCIA DE LLUVIAS Y PELIGROS ASOCIADOS, DURANTE EL AÑO 2017”**
Aprobado con D. S. Nº 021-2017-PCM publicado el 25FEB2017.
7. **“APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - PCM”**
Aprobado con D. S. Nº 022-2017-PCM publicado el 28FEB2017.
8. **“ASIGNAN LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE LA PCM A LOS ÓRGANOS DEL INDECI”**
Aprobado con R. J. Nº 032-2017-INDECI, de fecha 06MAR2017.
9. **“APRUEBAN EL PLAN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN MULTISECTORIAL ANTE HELADAS Y FRIAJE 2017”**
Aprobado con R. J. Nº 034-2017-INDECI de fecha 14MAR2017
10. **“CREAN LA UNIDAD FUNCIONAL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL- MINISTERIO DE DEFENSA (COEN-MINDEF)”**

Aprobado con R. M. N° 314-2017-DE/SG, publicado el 22MAR2017.

11. **“APRUEBAN DIRECTIVA PARA EL MANEJO DE DONACIONES DINERARIAS A NIVEL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS”**
Aprobado con R. J. N° 040-2017-INDECI de fecha 27MAR2017.
12. **“APRUEBAN LA DIRECTIVA N° 003-2017-INDECI/6.4 SOBRE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA DONACIONES DE ALIMENTOS PRÓXIMOS A VENCER”**
Aprobado con R.J. N° 042-2017-INDECI de fecha 06ABR2017.
13. **“APRUEBAN GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A NIVEL DE CUENCA (PPRRD-CUENCA)”**
Aprobado con R. J. N° 033-2017-CENEPRED/J, de fecha 08ABR2017.
14. **“APRUEBA LA EJECUCIÓN DE SIMULACROS Y SIMULACIONES PARA EL AÑO 2017 Y 2018”**
Aprobado con R. M. N° 095-2017-PCM, publicado el 13ABR2017.
15. **“APRUEBA LA DIRECTIVA N° 004-2017-INDECI/10.3 SOBRE EJECUCIÓN DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN POR BAJAS TEMPERATURAS 2017 Y 2018”**
Aprobado con R. J. N° 051-2017-INDECI de fecha 17ABR2017.
16. **“APRUEBA LA DIRECTIVA N° 005-2017-INDECI/10.0 SOBRE EJECUCIÓN DE SIMULACROS ANTE PELIGROS ASOCIADOS A FENÓMENOS DE ORIGEN NATURAL 2017”**
Aprobado con R. J. N° 073-2017-INDECI de fecha 10MAY2017.
17. **“APROBAR LA DIRECTIVA N° 006-2017-INDECI-6.0 PARA EL MANEJO DE DONACIONES DINERARIA”**
Aprobado con R. J. N° 074-2017-INDECI de fecha 10MAY2017.
18. **“APRUEBAN DIRECTIVA N° 008-2017-INDECI/10.3 SOBRE PLANEAMIENTO, ORGANIZACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE SIMULACROS ANTE PELIGROS DE ORIGEN NATURAL O INDUCIDOS POR EL HOMBRE”**
Aprobado con R. J. N° 123-2017-INDECI de fecha 03JUL2017.

AÑO 2016

1. **“LINEAMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN, ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS O DESASTRES”**
Aprobado con R. M. N° 027-2016-PCM publicado el 11FEB2016.
2. **DIRECTIVA DE “EJECUCION DE SIMULACROS Y SIMULACIONES ANTE PELIGROS ASOCIADOS A FENOMENOS DE ORIGEN NATURAL 2016”**
Aprobado con R. M. N° 080-2016-PCM, 14ABR2016.
3. **PLAN MULTISECTORIAL ANTE HELADAS Y FRIAJE 2016”**
Aprobado con D. S. N° 028-2016-PCM publicado el 03MAY2016.

4. **“LEY QUE REGULA DIVERSAS MEDIDAS PARA FINANCIAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN APOYO DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, LOS JUEGOS PANAMERICANOS Y LA OCURRENCIA DE DESASTRES NATURALES”**
LEY Nº 30458, publicado el 15JUL2016.
5. **“CREACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE MENSAJERIA DE ALERTA TEMPRANA DE EMERGENCIAS (SISMATE)”**
LEY Nº 30472 publicado el 28JUN2016.
6. **“LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN” (CENEPRED)**
Aprobado con R. M. Nº 147-2016-PCM de fecha 20JUL2016.
7. **“REGLAMENTO DE LA LEY Nº 30472 – SISMATE”**
Aprobado con D. S. Nº 019-2016-MTC, publicado el 28SET2016.
8. **“APROBACION DEL MANUAL DE EVALUACION DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES – EDAN PERU”**
Aprobado con R. M. Nº 219-2016-PCM publicado el 23OCT2016.
9. **“PROTOCOLO PARA EL MANEJO DE AYUDA HUMANITARIA A TRAVES DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JORGE CHAVEZ EN CASO DE UN SISMO DE GRAN MAGNITUD EN EL PERU”**
Aprobado con R. M. Nº 272-2016-PCM publicado el 30DIC2016.

AÑO 2015

1. **“APROBACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA CONTINUIDAD OPERATIVA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO”**
Aprobado con R. M. Nº 028-2015-PCM publicado el 05FEB2015.
2. **“LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE OPERACIONES DE EMERGENCIA – COE”**
Aprobado con R. M. Nº 059-2015-PCM publicado el 05MAR2015.
3. **PLAN MULTISECTORIAL ANTE HELADAS Y FRIAJE 2015**
Aprobado con D. S. Nº 030-2015-PCM publicado el 18ABR2015.
4. **“LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE ALERTA PERMANENTE – SAP, EN LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – SINAGERD”**
Aprobado con R. M. Nº 172-2015-PCM publicado el 11JUL2015.
5. **“LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA RED NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA – RNAT Y LA CONFORMACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA – SAT”**
Aprobado con R. M. Nº 173-2015-PCM publicado el 11JUL2015.
6. **“LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN REACTIVA”**
Aprobado con R. M. Nº 185-2015-PCM, publicado el 11AGO2015.

7. **"LINEAMIENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL VOLUNTARIADO EN EMERGENCIAS Y REHABILITACIÓN – VER"**
Aprobado con R. M. Nº 187-2015-PCM publicado el 13AGO2015.
8. **"LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE PLANES DE CONTINGENCIA"**
Aprobado con R. M. Nº 188-2015-PCM publicado el 13AGO2015.
9. Directiva Nº 007-2015-INDECI-2015-INDECI/6.4 **"NORMAS Y PROCESOS PARA LAS DONACIONES DE BIENES Y PRESTACIONES DE SERVICIOS A TÍTULO GRATUITO Y ASISTENCIA HUMANITARIA BRINDADA A OTROS PAISES EN SITUACION DE DESASTRE"**
Aprobado con R. J. Nº 221-2015-INDECI, de fecha 31DIC2015

AÑO 2014

1. **PLANAGERD - PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2014-2021**
Aprobado con D. S. Nº 034-2014-PCM publicado el 12MAY2014.
2. Directiva Nº 001-2014-INDECI/12.0 sobre **"PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE DOCUMENTOS NORMATIVOS DEL INDECI"**.
Aprobado con R.J. Nº 039-2014-INDECI, de fecha 11FEB2014.
3. Directiva Nº 004-2014-INDECI/10.3 **"LINEAMIENTOS INTERNOS PARA LA REALIZACIÓN DE SIMULACROS POR SISMOS Y TSUNAMI A NIVEL NACIONAL"**
Aprobado con R. J. Nº 080-2014-INDECI, DE FECHA 16ABR2014.
4. Directiva Nº 005-2014-INDECI/10.3 sobre **"LINEAMIENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE SIMULACROS POR SISMO Y TSUNAMI A NIVEL NACIONAL PARA EL SINAGERD"**
Aprobado con R.J. Nº 081-2014-INDECI, de fecha 16ABR2014.
5. **"PROGRAMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN PREPARACIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES- PESPAD INDECI"**
Aprobado con R.J. Nº 101-2014-INDECI, de fecha 19MAY2014.
6. Directiva Nº 008-2014-INDECI/DR (11.0) sobre **"ORGANIZACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONES DEL GRUPO DE INTERVENCIÓN RÁPIDA PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES (GIRED) DEL INDECI"**.
Aprobado con R.J. Nº 122-2014-INDECI, de fecha 13JUN2014.
7. **"MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN REACTIVA DEL RIESGO DE DESASTRES"**.
Aprobado con R.J. Nº 199-2014-INDECI, de fecha 21OCT2014.
8. **"MARCO CONCEPTUAL DEL VOLUNTARIADO EN EMERGENCIAS Y REHABILITACION – VER"**.
Aprobado con R.J. Nº 199-2014-INDECI, de fecha 21OCT2014.
9. **"NORMA COMPLEMENTARIA SOBRE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE O PELIGRO INMINENTE EN EL MARCO DE LA LEY Nº 29664, DEL SINAGERD"**
Aprobado con D. S. Nº 074-2014-PCM publicado el 20DIC2014.

AÑO 2013

1. DIRECTIVA Nº 001-2013-PCM/SINAGERD SOBRE "LINEAMIENTOS QUE DEFINE EL MARCO DE RESPONSABILIDADES EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO"
Aprobada con R. M. Nº 046-2013-PCM publicado el 15FEB2013.
2. "LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN, CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS PLATAFORMAS DE DEFENSA CIVIL" Aprobado con R. M. Nº 180-2013-PCM publicado el 11JUL2013.
3. DIRECTIVA Nº 001-2013-PCM/SINAGERD PARA LA "ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL ANTE DESASTRES DE GRAN MAGNITUD"
Aprobada con R. M. Nº 292-2013-PCM publicado el 11NOV2013.
4. "LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACION, COORDINACION, SUPERVISÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS COMO ENTE RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, A TRAVES DE LA SECRETARIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES"
Aprobado con R. M. Nº 306-2013-PCM publicado el 12DIC2013

AÑO 2012

1. DIRECTIVA Nº 001-2012-PCM sobre "LINEAMIENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO"
Aprobada con R. M. Nº 276-2012-PCM publicado el 24OCT2012.
2. INCORPORACION DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES COMO POLÍTICA NACIONAL DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO PARA LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL Aprobada con D. S. Nº 111-2012-PCM publicado el 02NOV2012 (Complementa lo dispuesto en el D.S. Nº 027-2007-PCM) (Política de Estado 32 corresponde a la GRD).

AÑO 2011

1. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - SINAGERD
Creado por LEY Nº 29664 publicado el 19FEB2011.

Modificatorias de la Ley:

- a) LEY Nº 29930 publicado el 09NOV2012, modifica el artículo 11 de la Ley 29664, agrega el punto "I" e incluye al Ministro de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD).
- b) LEY Nº 30230 publicado el 12JUL2014, en su artículo 64 incorpora, los numerales 14.7, 14.8, y 14.9 al artículo 14 de la Ley 29664.
- c) DECRETO LEGISLATIVO Nº 1200, publicado el 23SET2015, que modifica, entre otros, los artículos 12 y 14 de la Ley 29664.

2. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SINAGERD

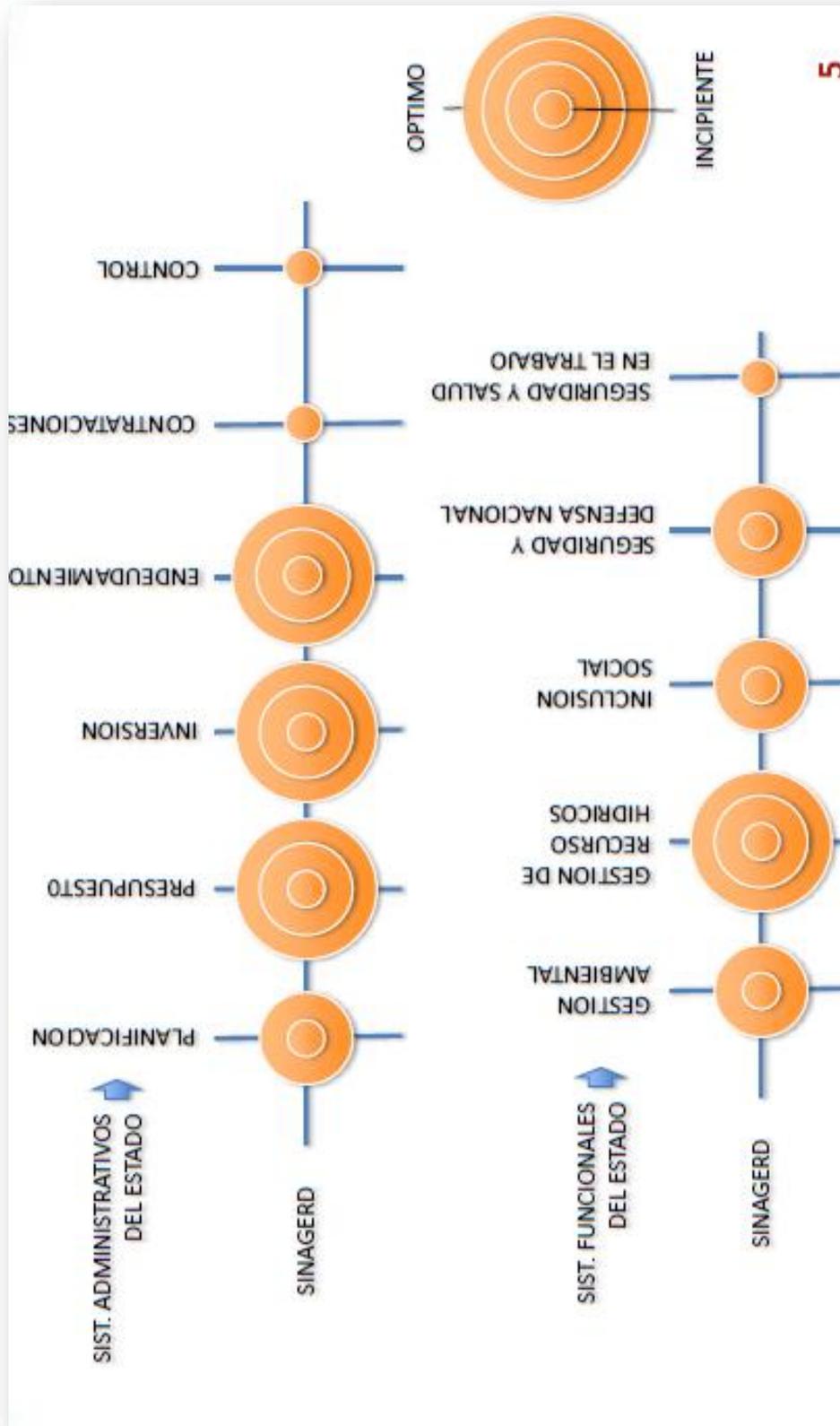
Aprobado con D. S. N° 048-2011-PCM publicado el 26MAY2011.

Modificatoria del Reglamento de la Ley del SINAGERD:

- a) DECRETO SUPREMO N° 057-2017-PCM, publicado el 29MAY2017, modifica el numeral 42.2 del artículo 42 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el SINAGERD.

Anexo 6

Articulación entre los sistemas administrativos y funcionales con el SINAGERD



Anexo 7

Ejecución del presupuesto relacionado a la gestión del riesgo de desastres en el Perú - MEF

Año 2012 - Ejecución del presupuesto al cierre del año

SECTOR	PROGRAMA PRESUPUESTAL	PLIEGO	PIA (S/.)	PIM (S/.)	DEVENGADO ENE - DIC* (S/.)	EJECUCIÓN FINANCIERA				AVANCE ACUMULADO A	
						DEVENGADO (S/.)		DEVENGADO (S/.)		AVANCE ACUMULADO A (%)	
						NOV	DIC*	NOV	DIC*	OCT	NOV
Total general	Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres		32,198,252,767	36,905,608,211	30,425,161,904	2,872,140,785	5,629,412,705	59.4%	67.2%	82.4%	
01 Presidencia Consejo Ministros			1,016,862,505	232,905,268	169,530,477	8,398,549	52,838,896	46.5%	50.1%	72.8%	
		006 Instituto Nacional de Defensa Civil	28,773,251	29,016,650	27,640,951	2,431,356	10,753,474	49.8%	58.2%	95.3%	
			28,773,251	29,016,650	27,640,951	2,431,356	10,753,474	49.8%	58.2%	95.3%	
05 Ambiental		112 Instituto Geofísico del Perú	71,459,863	90,812,666	69,502,823	7,385,340	19,645,689	46.8%	54.9%	76.5%	
			1,346,360	1,346,459	1,340,539	57,169	293,649	73.5%	71.8%	99.6%	
			1,346,360	1,346,459	1,340,539	57,169	293,649	73.5%	71.8%	99.6%	
		331 Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología	5,886,304	5,842,004	4,191,460	149,807	2,739,766	22.3%	24.8%	71.7%	
			5,886,304	5,842,004	4,191,460	149,807	2,739,766	22.3%	24.8%	71.7%	
11 Salud			2,153,399,013	1,631,998,430	1,410,278,622	152,648,080	329,203,021	56.9%	66.2%	86.4%	
		011 Ministerio de Salud	1,830,090,802	1,353,424,324	1,196,914,590	122,040,312	314,714,262	56.2%	65.2%	88.4%	
			4,422,496	45,917,098	36,337,743	5,476,285	21,454,365	20.5%	32.4%	79.1%	
13 Agricultura			320,438,353	440,391,406	335,067,089	40,188,212	76,380,863	49.6%	58.7%	76.1%	
		013 Ministerio de Agricultura	148,831,028	250,417,779	171,052,253	28,702,361	32,043,784	44.0%	55.5%	68.3%	
			14,564,351	60,697,536	31,505,247	4,372,746	12,638,259	23.9%	31.1%	51.9%	
37 Vivienda Construcción y Saneamiento			1,931,295,408	874,891,169	796,113,272	81,134,370	196,608,830	59.2%	68.5%	91.0%	
		037 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	1,878,572,892	821,763,576	755,595,403	77,253,596	190,969,430	59.3%	68.7%	91.9%	
			3,558,976	1,688,619	1,593,230	331,552	342,575	54.4%	74.1%	94.4%	

Año 2015 - Ejecución del presupuesto al cierre del año

Sector									
Ejecución Financiera del Sector según Programa Presupuestal, Diciembre 2015									
SECTOR	PLIEGO	PROGRAMA PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN FINANCIERA						
			PIA (Mill. de S/.)	PIM (Mill. de S/.)	DEVENGADO ENE - DIC* (Mill. de S/.)	AVANCE ACUMULADO A (%)			
						OCT	NOV	DIC*	
Total general			60,148	78,357	69,982	64.4%	72.1%	89.3%	
01	Presidencia Consejo Ministros		431	650	616	53.7%	59.3%	94.8%	
	006	Instituto Nacional de Defensa Civil	57	126	116	22.1%	24.9%	92.1%	
									0068
			57	126	116	22.1%	24.9%	92.1%	
	025	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED	8	10	9	51.4%	58.2%	95.1%	
									0068
			8	10	9	51.4%	58.2%	95.1%	
05	Ambiental		318	344	248	48.4%	55.2%	72.0%	
	005	Ministerio del Ambiente	108	103	42	27.3%	31.6%	40.6%	
									0068
			2	2	1	35.3%	41.7%	74.6%	
	112	Instituto Geofísico del Perú	13	14	14	75.2%	80.0%	99.0%	
									0068
			13	14	14	75.3%	80.0%	99.0%	
	331	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología	21	23	21	54.3%	70.8%	93.9%	
									0068
			20	20	19	56.5%	74.4%	94.1%	
	070	CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ	48	70	54	51.8%	56.9%	77.4%	
									0068
			0	14	2	0.3%	1.7%	14.7%	
10	Educación		9,274	7,001	6,284	69.0%	76.1%	89.8%	
	010	Ministerio de Educación	6,915	4,113	4,077	78.1%	85.7%	99.1%	
									0068
			99	169	160	86.5%	87.5%	94.6%	
	514	Universidad Nacional de Ingeniería	113	126	107	60.6%	67.7%	85.1%	
									0068
			2	2	2	57.3%	61.4%	85.4%	
11	Salud		2,610	3,036	2,917	74.4%	80.5%	96.1%	
	011	Ministerio de Salud	845	818	776	64.3%	72.2%	94.8%	
									0068
			80	170	142	21.1%	29.1%	83.4%	
	131	Instituto Nacional de Salud	61	66	61	58.2%	65.0%	92.9%	
									0068
			0	2	1	1.0%	4.5%	45.8%	
	137	Instituto de gestión de servicios de salud	849	1,186	1,134	71.9%	80.1%	95.6%	
									0068
			52	49	48	40.6%	51.3%	96.8%	
13	Agricultura		823	2,170	2,019	58.8%	67.9%	93.0%	
	013	Ministerio de Agricultura y Riego	592	1,848	1,737	58.9%	68.3%	94.0%	
									0068
			89	639	623	41.4%	59.5%	97.5%	
	163	Instituto Nacional de Innovación Agraria	31	55	50	57.6%	60.5%	90.6%	
									0068
			0	7	6	0.0%	2.0%	85.3%	
	164	Autoridad Nacional del Agua - ANA	4	26	18	12.5%	14.6%	69.7%	
									0068
			2	24	16	5.4%	7.8%	67.6%	

		221	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico		4	4	3	73.8%	89.8%	93.8%
				0068	4	4	3	73.8%	89.8%	93.8%
	26	Defensa			4,912	7,927	7,456	67.3%	75.9%	94.1%
			026	Ministerio de Defensa	4,912	7,927	7,456	67.3%	75.9%	94.1%
				0068	7	194	138	62.9%	63.7%	70.8%
	37	Vivienda Construcción y Saneamiento			4,450	3,562	3,053	61.5%	66.7%	85.7%
			037	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	4,399	3,511	3,002	61.3%	66.5%	85.5%
				0068	33	37	31	48.1%	55.5%	84.4%
			240	Instituto del Mar del Perú - IMARPE	14	14	13	49.7%	60.5%	93.2%
				0068	2	2	2	42.7%	47.0%	93.6%
	39	Mujer y Poblaciones Vulnerables			190	191	187	74.4%	83.3%	97.9%
			039	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	190	191	187	74.4%	83.3%	97.9%
				0068	11	11	11	92.0%	96.2%	99.7%

Año 2016 - Ejecución del presupuesto al cierre del año

0068 Reducción De Vulnerabilidad Y Atencion De Emergencias Por Desastres											
Ejecución Financiera del Programa Presupuestal Reduccion De Vulnerabilidad Y Atencion De Emergencias Por Desastres según Principales Productos, Noviembre 2016											
PRINCIPALES PRODUCTOS Y PROYECTOS	PIA (Mill. de S/)	PIM (Mill. de S/)	DEVENGADO ENE_NOV (Mill. de S/)	AVANCE ACUMULADO AL (%)			NOV	OCT	SET	EJECUCION FINANCIERA	¡ALERTA! BAJA EJECUCIÓN FINANCIERA Alerta de Niveles Bajos en la Ejecución Financiera (menor a 68.75%) para Principales Productos del Programa Presupuestal Reduccion De Vulnerabilidad Y Atencion De Emergencias Por Desastres según Principales Productos, Noviembre 2016
				ENE_NOV	SET	OCT					
TOTAL PROGRAMAS PRESUPUESTALES	2,095.3	2,043.0	1,239.9	49.8 %	53.3 %	60.7 %					
PRODUCTOS	1,555.4	1,184.2	646.1	46.0 %	49.9 %	54.6 %					
3000001 Acciones Comi	935.9	335.9	76.0	14.8 %	17.2 %	22.6 %				PRODUCTOS CON BAJA EJECUCIÓN FINANCIERA	AVANCE ACUMULADO
3000734 Capacidad Ins	360.9	486.9	317.9	58.3 %	61.7 %	65.3 %				3000734 Capacidad Ins	65.3 %
3000735 Desarrollo De	69.1	149.1	111.7	67.1 %	71.9 %	74.9 %				3000736 Edificaciones	57.3 %
3000736 Edificaciones	18.4	31.9	18.3	43.8 %	50.2 %	57.3 %				3000740 Servicios Publi	38.9 %
3000737 Estudios Para	58.7	63.9	47.4	58.6 %	65.5 %	74.1 %				3000001 Acciones Comi	22.6 %
3000738 Personas Con	47.3	48.9	39.6	66.2 %	73.8 %	81.0 %					
3000739 Poblacion Con	27.4	29.2	20.4	63.1 %	66.8 %	69.8 %					
3000740 Servicios Publi	37.8	38.3	14.9	25.0 %	31.7 %	38.9 %					
PROYECTOS	539.9	858.9	593.9	55.0 %	58.0 %	69.1 %					

Año 2017- Ejecución del presupuesto al cierre del mes de abril

Ejecución Financiera de los Programas Presupuestales, Abril 2017							
EJECUCION FINANCIERA							
CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL		PIA	PIM	DEVENGADO	AVANCE ACUMULADO AL (%)		
		(Mill. de S/)	(Mill. de S/)	ENE_ABR	FEB	MAR	ABR
				(Mill. de S/)			
TOTAL PROGRAMAS PRESUPUESTALES		71,122.2	86,152.9	21,947.8	11.5 %	18.2 %	25.5 %
0068	Vulnerabilidad Y Atencion De Emergencias Por Desastres	748.2	2,499.1	519.9	3.2 %	7.1 %	20.8 %

¡ALERTA! BAJA EJECUCIÓN FINANCIERA		
Alerta de Niveles Bajos en la Ejecución Financiera (menor a 25.00%) para Principales Productos del Programa Presupuestal Reduccion De Vulnerabilidad Y Atencion De		
PRODUCTOS CON BAJA	AVANCE	
EJECUCIÓN FINANCIERA	ACUMULADO	
3000735	Desarrollo De Medidas De Intervencion Para La Proteccion Fisica Frente A Peligros	22.4 %
3000737	Estudios Para La Estimacion Del Riesgo De Desastres	19.1 %
3000738	Personas Con Formacion Y Conocimiento En Gestion Del Riesgo De Desastres Y Adaptacion Al Cambio Climatico	16.7 %
3000734	Capacidad Instalada Para La Preparacion Y Respuesta Frente A Emergencias Y Desastres	9.0 %
3000739	Poblacion Con Practicas Seguras Para La Resiliencia	8.4 %
3000740	Servicios Publicos Seguros Ante Emergencias Y Desastres	5.9 %

Anexo 8

Acrónimos y siglas

BCR	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Naturales
CNE	Comité Nacional de Emergencia
D.S.	Decreto Supremo
FEN	Fenómeno El Niño
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IGP	Instituto Geofísico del Perú
ICEN	Índice Costero El Niño
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PREVEN	Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Fenómeno El Niño
R.M.	Resolución Ministerial
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres

Anexo 9

Artículo Científico

El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública

Bach. Kelber Jonatan Sánchez Ortiz

Kjhonatan_0703@hotmail.com

Candidato a Magister en Gestión Pública por la
Universidad César Vallejo

RESUMEN

El objetivo principal es describir los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo, en los intentos de reducir la incidencia de los desastres ante fenómenos naturales en el Perú; así como determinar las vulnerabilidades reflejadas en la implementación del sistema a través del análisis de las consecuencias del Niño Costero 2017.

El enfoque de la investigación es cualitativo, pues no recurre a la estadística ni a análisis paramétricos sino al estudio de casos de innovación. El tipo de estudio es descriptivo, considerado porque sus datos no son enfocados a una presunta relación causa-efecto. Se plantea el diseño de estudio documental o bibliográfico, puesto que se realiza consulta de documentos, cuya técnica de recolección de información es a través de las fichas.

El gobierno nacional no cuenta con un correcto sistema de monitoreo, por otro lado, las autoridades regionales y locales no planifican sus gastos respecto al presupuesto que se les otorga para la prevención de riesgos de desastres, o por defecto, utilizan el dinero para emplearlo en otras obras diferentes a la que se destina originalmente. El reflejo de la deficiente institucionalización de la gestión del riesgo aún resulta ineficiente, como se determinó en el informe de Misión de Naciones Unidas del año 2014.

PALABRAS CLAVE

Fenómeno El Niño, Gestión Pública, Institucionalización, Gestión del Riesgo de desastres

ABSTRACT

The main objective is to describe the factors that limit the process of institutionalization of risk management, in the attempts to reduce the incidence of disasters in the face of natural phenomena in Peru; as well as to determine the vulnerabilities reflected in the implementation of the system through the analysis of the consequences of the Coastal Child 2017.

The focus of the research is qualitative, since it does not resort to statistics or parametric analysis but to the study of innovation cases. The type of study is descriptive, considered because its data are not focused

on an alleged cause-effect relationship. The design of a documentary or bibliographic study is proposed, since documents are consulted, whose technique of collecting information is through the cards.

The national government does not have a correct monitoring system, on the other hand, regional and local authorities do not plan their expenses with respect to the budget that is granted for the prevention of disaster risks, or by default, they use the money to use it in other works than the one originally intended. The reflection of the deficient institutionalization of risk management is still as determined in the report of the United Nations Mission in 2014.

KEYWORDS

El Niño Phenomenon, Public Management, Institutionalization, Disaster Risk Management

INTRODUCCIÓN

La sociedad moderna se ha desarrollado en torno a un espacio territorial dinámico, pues la naturaleza estuvo, está y estará en constante cambio. La sociedad peruana, desde épocas remotas ha tenido que adaptarse a este dinamismo constante. Fenómenos naturales, como terremotos, erupciones volcánicas, heladas, o el Fenómeno El Niño son manifestaciones que muchas veces han marcado hitos en nuestra historia. La que nos define un antes y un después del suceso, sobre todo cuando afecta a la sociedad, siendo esta vulnerable a la ocurrencia de desastres por construcciones sociales de riesgos.

El Estado peruano, como ente protector de la sociedad, debe constituir una serie de programas o proyectos que den la tranquilidad y mantengan el bienestar social de sus pobladores, ante eventos extremos. Los desastres, mal llamados naturales, ocasionan grandes pérdidas materiales y vidas humanas. La sociedad, necesita que el Estado cumpla su labor de gestor, y que se anticipe ante sucesos que a la larga son cíclicos.

La gestión del riesgo de desastres en el Perú, como sistema de gestión, es relativamente nueva. Con el terremoto del 70, el Estado inicia acciones para poder estar preparados para los desastres o emergencias, la que le permitió convertirse en «gestor de los desastres». Pero, a partir de los 90's, bajo las influencias internacionales, inician el tránsito de la gestión del desastre, al intento de gestionar los riesgos de desastres. Siendo este último el que puede prevenir un futuro impacto en la sociedad. Esto se consolida, cuando se incluye la gestión del riesgo como una Política de Estado, y se crea una Ley para la Gestión del Riesgo de desastres.

Actualmente, el Perú se encuentra en el proceso de implementación de la gestión del riesgo, siendo la *institucionalización* del sistema, en todas las entidades del estado, a través de un correcto sistema de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo que daría un efectivo funcionamiento de la gestión. Ya son más de 7 años desde que se creó el SINAGERD (Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), y los resultados del proceso de institucionalización son el principal objetivo de la presente investigación.

La gestión del riesgo de desastres, como parte de un sistema funcional del estado, y manejado por el poder ejecutivo (específicamente la PCM) es un sistema de gestión pública que se enmarca dentro del proceso de modernización de la gestión del estado, toda vez que, se adapta a las políticas de gestión por procesos y resultados (Programas presupuestales como 068) y el uso de la descentralización como mejora en la gestión de los recursos según los niveles de gobierno, con la finalidad de servir a la ciudadanía.

La presente investigación, de enfoque cualitativo se divide en cuatro apartados o capítulos. En el primer capítulo se encuentra la estructura del trabajo, donde se plantea la pregunta de investigación, en

base a una descripción de la realidad problemática. Aquí el marco teórico encamina conceptualmente la tesis, la que se desarrolla siguiendo sus parámetros epistemológicos. El planteamiento sistémico de la gestión del riesgo, y por ser un fenómeno natural, se acopla al proceso interpretativo de un sistema complejo. El riesgo, como perspectiva teórica, evita que las interpretaciones caigan por el lado de las ciencias físicas o naturales, la cual considera a los eventos como equivalentes de los desastres, sin tener en cuenta la vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones sobre la construcción social del riesgo. Por último, la importancia del papel de las instituciones, su comportamiento y la búsqueda interpretativa del funcionamiento de los sistemas a través de la institucionalización de la gestión, es lo que, teóricamente se analiza, la cual lleva a concluir y responder las preguntas de investigación planteadas.

En el capítulo dos, se detalla la estructura metódica y metodológica de la investigación. Se concreta a darle un límite espacio-temporal con criterios estructurados. Así mismo, el enfoque y el diseño de investigación se presentan en este apartado. La metodología usada para el análisis de los documentos estudiados, tienen técnicas e instrumentos específicos de análisis como, las fichas y el análisis discursivo

Luego de la recopilación de la información, y el procesamiento de los argumentos fichados y seleccionados, se procede a presentar los resultados del proceso heurístico en el tercer capítulo. Los datos incluidos en este apartado permiten posteriormente sustentar la discusión y contrastar las ideas planteadas entre las políticas de gobierno y los datos oficiales, con la información de los críticos del sistema. A esto se incluye algunos argumentos de las investigaciones de tesis presentadas en los trabajos previos.

Por último, el cuarto capítulo, es donde se consolida la discusión de todo lo recopilado, se contrasta la información de los antecedentes, la norma, los datos oficiales, y los textos (fuentes primarias) de los críticos al mal funcionamiento del sistema.

La gestión del riesgo de desastres en el Perú, como sistema de gestión, es relativamente nueva. Con el terremoto del 70, el Estado inicia acciones para estar preparados para los desastres o emergencias, la que le permitió convertirse en «gestor de los desastres». Pero, a partir de los 90's, bajo las influencias internacionales, inician el tránsito de la gestión del desastre, al intento de gestionar los riesgos de desastres. Esto se consolida, cuando se incluye la gestión del riesgo como una Política de Estado, y se crea una Ley para la Gestión del Riesgo de desastres. Actualmente, el Perú se encuentra en el proceso de implementación de la gestión del riesgo, siendo la *institucionalización* del sistema, en todas las entidades del estado, a través de un correcto sistema de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo que daría un efectivo funcionamiento de la gestión.

La gestión del riesgo de desastres, como parte de un sistema funcional del estado, y manejado por el poder ejecutivo (específicamente la PCM) es un sistema de gestión pública que se enmarca dentro del proceso de modernización de la gestión del estado, toda vez que, se adapta a las políticas de gestión por procesos y resultados (Programas presupuestales como 068) y el uso de la descentralización como mejora en la gestión de los recursos según los niveles de gobierno, con la finalidad de servir a la ciudadanía. El riesgo de desastre se constituye, en general, bajo dos escenarios básicos: por la exposición ante alguna amenaza (natural o antrópica) y por los niveles de vulnerabilidad de la sociedad. Sus resultados desastrosos son el reflejo de las precariedades institucional y social, producto de decisiones equivocadas y malas prácticas, que en lugar de mejorar la prevención, construyen más escenarios de riesgos (Zilbert, 2016) hecho que involucra la responsabilidad tanto de las autoridades políticas, como de la sociedad civil.

De los fenómenos naturales que son considerados, por sus efectos y por la vulnerabilidad de la sociedad, de incidencia directa en la sostenibilidad del desarrollo económico y social, el Fenómeno El Niño es el de mayor impacto en las últimas décadas. Esta afirmación se materializa con las cuantiosas *pérdidas económicas*. Es así que, eventos como El Niño de 1982 – 1983 se sumó un total de US\$3.283 millones en pérdidas; y para El Niño de 1997 - 1998 los daños se estimaron en US\$3.500 millones. Estos últimos, en términos macroeconómico, generaron grandes pérdidas que equivalen, para el año 1983 el 11,6% del PBI anual; y para el año 1998 el 6,2% del PBI anual (Ministerio de Ambiente, s/f.). Aproximadamente doce años después de El Niño de 1998, y a consecuencia del terremoto del 2007, el Estado comienza a tomar medidas más serias respecto a la prevención de Riesgos de Desastres Naturales, en la Sesión N° 90 del Acuerdo Nacional, se incorpora como parte de la *Política de Estado*, en el Item 32, la *Gestión del Riesgo de Desastres*, el cual incluye al Fenómeno El Niño. En el año 2011, se publica la Ley 29664, creando el Sistema Nacional de Gestión de Desastres (Sinagerd), órgano adscrito a la PCM - Presidencia del Consejo de Ministros. Posteriormente se publica el Planagerd 2014 – 2021 (Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres). Para el caso peruano hasta ahora los estudios se han centrado en el comportamiento del evento, así como el impacto económico pos-evento. Como dice Mayorga y Córdoba (2007) se ha estudiado casi todo, menos el modo como el gobierno construye y desarrolla sus disposiciones.

La pregunta que encamina la presente investigación es: ¿Cuáles son los factores que limitan el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres, en la implementación del Sinagerd? Así mismo ¿Cómo el Niño Costero 2017 expone la vulnerabilidad de éste sistema de Gestión Pública? Los principales objetivos son: Identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del Sinagerd, en torno al Niño Costero; e Identificar los avances en el proceso de institucionalización del Sinagerd en el Perú, respecto al Niño Costero.

Se hizo un balance en los estudios en dos aspectos, a nivel internacional y nacional. Respecto al primero, se cuenta con investigaciones como los de Ramírez (2015), que en su tesis, da luces sobre el comportamiento del Fenómeno y su influencia en la variación meteorológica, así como la afección en el rubro de la economía de un país; Villa-Jaime (2014), por su parte, se enfoca en la construcción de riesgos, en el análisis de los actores que participan en su "construcción", y sobre todo el nivel de acción de la población frente a estos problemas. Tenas (2014) estudió la influencia de organismos internacionales en materia de gestión de riesgos de desastres. Como resultado de su investigación, afirma que el efecto que tuvo la cooperación internacional, fue positivo, en el sentido que permitió la adecuación de los organismos gubernamentales a los instrumentos o parámetros internacionales; por último, estudios como los de Mora (2013) permite comprender la importancia de que conceptos como *reducción de riesgos y vulnerabilidad*, se encuentren justificados a nivel constitucional, lo que obliga a las instituciones de sus tres niveles de gobierno, a la ejecución de labores necesarias para reducir riesgos y el reconocimiento de vulnerabilidades de la población.

A nivel nacional, son escasos los estudios que analizan a profundidad el papel que cumple la gestión del Estado en materia de prevención ante el Fenómeno El Niño, sobre todo tomando como referencia la GRD desde su inclusión como Política de Estado. Ascencios (2015) en su Tesis planteó una propuesta de investigación que se enmarca en el desarrollo metodológico semi-cuantitativo para la evaluación de riesgos, teniendo en cuenta el factor *Ordenamiento Territorial*. Castro (2014) se enfocó en el análisis de los riesgos de desastres, sea por factores de origen natural o antrópicos, en el distrito de Punta Hermosa, pero específicamente en el área urbana, identificando técnicamente el área de peligrosidad. Chang (2014), partió por identificar las características de la cobertura o difusión periodística en un diario capitalino, *El Comercio*, sobre el Fenómeno El Niño de 1925-1926. Díaz (2013), tiene como principal objetivo, la gestión del riesgo a cargo del INDECI en la región Piura ante el FEN 1997-98. El aporte a nivel de análisis que planteo la autora es mediante el enfoque organizacional, insertando el componente *coordinación*. Por último, el importante estudio de Neuhaus (2013), aportó enormemente en materia teórica. Es importante poner énfasis en su objetivo principal, la identificación de factores que limiten la efectividad en la implementación del sistema de gestión del riesgo de desastres en tres principales tareas: acción prospectiva, correctiva y reactiva. Con ello, busca analizar el nivel de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres centrado en los niveles de gobiernos locales y regionales, específicamente en distritos de la región Piura.

Relevancia y contribución de la investigación: Uno de los grandes problemas en la gestión pública, particularmente en sus sistemas de implementación de Gestión del Riesgo de Desastre, carecen de un articulado grado de institucionalización. Los problemas que se identifican a lo largo de los años en el Sinagerd , como política de estado, es un escenario idóneo para analizar las falencias y problemas que impiden el buen funcionamiento de las políticas públicas. La contribución de la investigación presentada se enfoca en dos aspectos principales: social y político. Porque, debido a que la investigación permite identificar las falencias en el funcionamiento del sistema de implementación de la gestión del riesgo, hecho que, de mejorar, contribuiría al desarrollo social; tratando de consolidar el proceso de prevención. Diversos especialistas concuerdan en que es mejor un buen sistema de prevención, que un sistema de atención de emergencias, por ejemplo, con ello el nivel de contribución se extiende hasta los sectores culturales y pedagógicos.

METODOLOGÍA

El enfoque de la investigación es cualitativo, pues no recurre a la estadística ni a análisis paramétricos sino al estudio de casos de innovación a través de fuentes escritas: bibliografía, hemeroteca, etc. Se plantea el diseño de estudio documental o bibliográfico, debido a que se realiza consulta de documentos (leyes, normas, revistas, libros, directivas, información oficial en páginas web de instituciones gubernamentales, etc.). Respecto a su dimensión espacial, ésta comprende dos sub dimensiones: el territorial, que corresponde al lugar donde se desarrollan los hechos: el territorio peruano; y la sub dimensión institucional, la que vincula a las instituciones que influyen en el sistema de gestión del riesgo de desastres en el Perú.

RESULTADOS

Resultados del objetivo específico 1: Describir el impacto del Niño Costero en el Perú a principios del año 2017

A principios del año 2017, con unas semanas que le anteceden, se pudo visualizar por medios de información oficial y extraoficial, las primeras consecuencias del impacto del Niño Costero en el Perú. Este se presentó con la ocurrencia de lluvias torrenciales desde la cuarta semana del mes de diciembre de 2016 y se prolongó hasta el 31 de mayo de 2017. ¿Cuáles fueron sus manifestaciones? huaicos, inundaciones, deslizamientos, derrumbes, tormentas, que a la vez produjeron algunas plagas y enfermedades. Todo ello, causó daño a la vida y la salud de la población, así como cuantiosos daños materiales. El gobierno promulgó una serie de dispositivos legales, declarando en emergencia (**considerado como un “régimen de excepción” Constitucional**) (El Comercio, 2017), a 879 distritos, correspondiente a 109 provincias en 14 regiones, de los 24 departamentos y a la Provincia Constitucional del Callao. Pero solo a los de mayor afectación. Para el caso del Niño Costero del año 2017, analizando los datos oficiales publicados en un Informe por Indeci, en el Boletín estadístico virtual de la Gestión Reactiva (elaborado por la Dirección de Políticas, Planes y evaluación, de la Sub Dirección de

Aplicaciones Estadísticas, a un 95.5% de los datos procesados al 04 julio 2017) se tiene un total de un millón 782 mil 316 personas entre damnificadas y afectadas.

Resultados del objetivo específico 2: Identificar los principales mecanismos de control que utiliza el Gobierno Nacional para el cumplimiento del Sinagerd, en torno al Niño Costero.

Resultante del análisis de los documentos, enmarcados en los objetivos de la investigación, aplicando conceptos o siguiendo el examen a través de los preceptos del marco teórico, se refleja que dentro de los mecanismos que utiliza el Estado para controlar el cumplimiento del Sinagerd, se puede agrupar en tres aspectos: Entidades responsables de fiscalizar e implementar el sistema; Programas de gobierno medidos por resultados: el caso del Programa Presupuestal 068; E implementación de Sistemas de alta tecnología: SINPAD, monitoreado por el Centro de Operaciones de Emergencia del Indeci.

Resultado del objetivo específico 3: Identificar los avances en el proceso de institucionalización del Sinagerd en el Perú, respecto al Niño Costero.

El COEN, es un claro ejemplo de la institucionalización del sistema. En su organización operativa, según Indeci (2004) existen niveles de Centros de Operaciones de Emergencia que se encuentran vinculados a nivel: Nacional, regional, provincial y distrital. El Sinpad permite que las instituciones del Sinadeci puedan estar informados, a través de las interconexiones y realizar las acciones correspondientes. Por ello, este sistema es usado por: Comités y Oficinas Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil; Direcciones Regionales de Defensa Civil e Indeci; Sectores Gubernamentales (MINSA, Minedu, MTC, MIMDES – PRONAA, INEI, IGN, entre otros); y Entidades Científicas - Tecnológicas del país; Entidades Privadas y ONG's. Sobre todo por fácil acceso, este medio también puede ser usado por el público en general, el único requisito es tener un medio que proporcione acceso a internet. (INDECI, s.f.). también la Gestión por Resultados, del SINAGERD, es medido por Ferro (s.f.) a través de cuatro pilares fundamentales: Planificación para resultados. Dentro de sus avances menciona al Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2014 – 2021 (Planagerd).

DISCUSIÓN

El proceso de institucionalización de la gestión del riesgo de desastres, a través del presupuesto por resultados es de vital importancia para el país. Todo proyecto, programa u obra, debe hacerse a través de un presupuesto designado (previa planificación), así como también debe tenerse un control exhaustivo de la ejecución del gasto. En el Perú, existe una gran deficiencia en torno a la forma de ejecución, la que conlleva a la débil respuesta ante eventos climáticos como el Niño Costero. Para ello debe existir un alto grado de institucionalidad entre los partícipes de la prevención de riesgos. Si se verifica los datos sobre el presupuesto otorgado, y el nivel de ejecución por cada región se evidencia el poco interés y nula eficiencia

en el gasto, respecto al presupuesto asignado para prevenir y atender emergencias el año 2017. El dato más cuestionado es el que corresponde a Lima Metropolitana, pues de los S/. 61.2 millones asignados, solo ejecutó el S/. 2.9 millones.

Varios son los factores que afectan la correcta implementación de la gestión del riesgo. Por ejemplo, Díaz (2013) y Neuhaus (2013) coinciden que el mal manejo de los recursos por parte de los gobiernos regionales y locales se da por el exceso de poder de decisión otorgado a las altas autoridades, el nepotismo, clientelismo, la corrupción, el cambio constante de autoridades, que con lleva al cambio de los funcionarios capacitados por el Estado, los cuales, tendrán que iniciar de cero con los funcionarios ingresantes.

Un ejemplo claro es en el área presupuestal, pues para las acciones de prevención para los eventos del Niño Costero en el 2015, cuya cifra suma S/ 2,026 millones, solo se ejecutó el gasto del 82,4%. A nivel de gobierno, el Nacional cerro con un avance del 87.5% de un total de S/ 1,459 millones asignados. Para el caso de los gobiernos regionales, éstos usaron solo el 79.6%, de un total de S/ 286 millones asignados; y por último, los gobiernos locales, solo la escasa cifra de 59% de ejecución de una asignación presupuestal de S/ 280 millones. (Gestión, 2016). Si se verifica los datos sobre el presupuesto otorgado, y el nivel de ejecución por cada región se evidencia el poco interés y nula eficiencia en el gasto

La tesis, dentro de nuestros antecedentes, que se enfoca mejor en la institucionalidad es la de Neuhaus (2013) quien luego del análisis, concluye que por un lado, existe un cierto interés por los funcionarios o las autoridades, en la gestión del riesgo, pero, debido a que mantienen una “visión cortoplacista” solo se enfocan en los componentes reactivos, pero no prospectivos. Al no estar institucionalizados los componentes, la efectividad de la gestión del riesgo se desvanece. Por otro lado la tesis de Díaz (2013) analiza el concepto de coordinación, la cual es el complemento de la institucionalización de la gestión a nivel de niveles de gobierno. La presente investigación concuerda con ambas conclusiones, pero añade que la institucionalización y coordinación a nivel de entidades del estado se atrofian debido a los factores de interés políticos, las cuales priorizan sus necesidades y conflictos.

Ante esta situación en general, como dice Olivera el principal problema y responsabilidad recae en las autoridades y los funcionarios de todos los niveles de gobierno, que por “indiferencia, negligencia o intereses creados, no asumen sus funciones y provocan otras complicaciones”. Es por eso que la implementación del sistema de gestión del riesgo como parte de una sistemas de gestión pública corre el peligro de ser obsoleta “débil, dispersa y distorsionada, sin capacidad eficiente que permita contener y minimizar situaciones de riesgo en el corto plazo”. (2017, s.p). A esto se suma el conflicto entre las entidades de gobierno y el desligarse de la responsabilidad se intensifica luego de sucedido el desastre. Por último, “el problema no debería consignarse a «la» institución ni a «una sola» institución, como entes abstractos del estado, sino a quienes tienen la responsabilidad inmediata por parte del gobierno central en su calidad de interlocutores técnicos y políticos del Estado” (Ibíd., 2017, s.p.).

CONCLUSIONES

Primera: El Fenómeno El Niño, que para el caso peruano es el Niño Costero, ocurrido los primeros meses del 2017, generó altos costos en destrucción de infraestructura a nivel nacional. Las pérdidas en las cosechas afectaron a los agricultores y ganaderos, y por ende a los consumidores, reflejado a través de la escasez de productos de primera necesidad y la elevación del costo de los mismos; pero sobre, el problema mayor son las pérdidas de vidas humanas. El gobierno nacional no cuenta con un correcto sistema de monitoreo, también existe una gran deficiencia en sus instituciones para difundir o educar a la sociedad, a través de programas educativos a largo plazo; por otro lado, las autoridades regionales y locales no planifican sus gastos respecto al presupuesto que se les otorga para la prevención de riesgos de desastres, o por defecto, utilizan el dinero para emplearlo en otras obras diferentes a la que se destina originalmente, y no está demás decir el alto costo por la corrupción en los mencionados entes gubernamentales. Todas estas situaciones sumadas, son el resultado del verdadero desastre ocurrido a principios de año del 2017.

Segunda: A través del análisis de la ejecución del Pp068, se puede corroborar que existe una gran deficiencia, tanto técnica, política como de gestión por parte de las autoridades de los gobiernos locales, regionales o de los sectores involucrados. Además, ello refleja también el alto grado de corrupción de los funcionarios que controlan el sistema. Las consecuencias se terminan sintetizando en los titulares de los medios periodísticos luego de la ocurrencia de algún evento natural. Además en la búsqueda de una “buena” ejecución, las instituciones improvisan los devengados a fin de año, lo que conlleva a una ineficiente gestión. Estas acciones no son controladas por el gobierno.

Tercera: Las instituciones gubernamentales demuestran que no hay un efectivo proceso de institucionalización, la investigación da a conocer el instante en el que se produce el desastre, luego inicia el conflicto de deslinde de responsabilidades entre las instituciones gubernamentales y los actores responsables. El gobierno nacional culpa al gobierno regional, y éste al gobierno local; Las algarabías de acusaciones de todo calibre entre los entes gubernamentales demuestran en sí, el poco compromiso institucionalizado y el escaso proceso de coordinación.

REFERENCIAS

- Díaz Maldonado, Carolina (2013) La Gestión del Riesgo en la presencia de eventos siconnaturales. Caso: lluvias torrenciales en Piura 1997-1998. Tesis para Magister en Sociología. UNMSM, Lima.
- El Comercio (2017) ¿Qué es un estado de emergencia y cómo se da su declaratoria? Publicado el 23 de marzo. Recuperado de: <http://bit.ly/2FfaW9E>
- Neuhaus Wilhelm, Sandra (2013) Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura. Tesis para optar grado de Magíster en Gerencia Social. PUCP; LIMA.

Gestión (2016). “Gobiernos subnacionales ejecutaron el 56.9 % de su presupuesto para enfrentar El Niño”.

Publicado en diario Gestión el 04 de abril. Recuperado de: <http://bit.ly/2FjzJa>

Olivera, R. (2017). *El Niño Costero: algo más que problemas de planificación*. Publicado el 29 de marzo.

Recuperado de: <http://bit.ly/2oDNE3X>

Tenas Pineda, Claudia Rosana (2014) Incidencia de la cooperación internacional en la reducción de riesgos de desastres en Guatemala. Periodo 1998-2008. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Villa Jaime, Lorena (2014) Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidrometeorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo. Tesis para grado de Maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura. Jalisco – México.

RECONOCIMIENTOS

Un grato reconocimiento al apoyo de mi asesora, Mercedes Nagamine, quien con su análisis crítico-constructivo, y su apoyo incondicional permitió perfilar mejor la presente investigación, así como la culminación de la misma.

DECLARACIÓN JURADA**DECLARACIÓN JURADA DE AUTORÍA Y AUTORIZACIÓN
PARA LA PUBLICACIÓN DEL ARTÍCULO CIENTÍFICO**

Yo, Kelber Jonatan Sánchez Ortiz, estudiante (), egresado (X), docente (), del Programa de Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Postgrado de la Universidad César Vallejo, identificado(a) con DNI 42272242, con el artículo titulado

“El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública” declaro bajo juramento que:

- 1) El artículo pertenece a mi autoría.
- 2) El artículo no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
- 3) El artículo no ha sido autoplagiada; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para alguna revista.
- 4) De identificarse la falta de fraude (datos falsos), plagio (información sin citar a autores), autoplagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad César Vallejo.
- 5) Si, el artículo fuese aprobado para su publicación en la Revista u otro documento de difusión, cedo mis derechos patrimoniales y autorizo a la Escuela de Postgrado, de la Universidad César Vallejo, la publicación y divulgación del documento en las condiciones, procedimientos y medios que disponga la Universidad.

Lima, 20 de abril de 2018

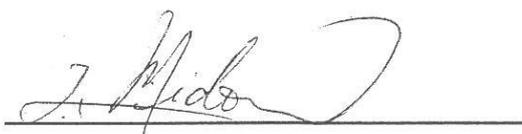
Kelber Jonatan Sánchez Ortiz

Acta de Aprobación de originalidad de Tesis

Yo, Mercedes Nagamine Miyashiro, docente de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo filial Lima Norte, revisor de la tesis titulada "El fenómeno el niño y la institucionalización de la gestión del riesgo de desastres en el Perú: Un estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública" del estudiante **Kelber Jonatan, Sánchez Ortiz**, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 17% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

La suscrit(a) analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituye plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 17 de marzo del 2018



Firma

Mercedes Nagamine Miyashiro

DNI: 20031516



El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Bach. Kelber Jonathan Sanchez Ortiz

ASESOR:

Mg. Mercedes Nagamine Miyashiro

SECCIÓN:

Ciencias Empresariales

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Dirección

LIMA - PERÚ

2018

Resumen de coincidencias

17%

1	www.bj.derecho.ucr.ac...	2 %
2	www.ubid.org	1 %
3	heraldoparis.com	1 %
4	de.lan.gov	1 %
5	www.anticipal.pe	1 %
6	www.kend.org	1 %
7	www.basis.unhcr.id	<1 %
8	Vargas-Hernandez, Jos...	<1 %
9	repositorio.cepal.org	<1 %
10	www.dificultad...	<1 %
11	espaes.unhu.edu.pe	<1 %
12	simpat.indecolp...	<1 %



FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS TESIS

1. DATOS PERSONALES

Apellidos y Nombres: (solo los datos del que autoriza)

SANCHEZ ORTIZ KELBER JONATAN

D.N.I. : 42772242

Domicilio : Jr. Lima 331 5ta zona Colicagua - COMAS

Teléfono : Fijo : Móvil : 945392363

E-mail : KJHONATAN_0203@hotmail.com

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

[] Tesis de Pregrado

Facultad :

Escuela :

Carrera :

Título :

[x] Tesis de Posgrado

[x] Maestría

[] Doctorado

Grado : MAESTRO

Mención : GESTIÓN PÚBLICA

3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

SANCHEZ ORTIZ KELBER JONATAN

Título de la tesis:

EL FENÓMENO EL NIÑO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ: ESTUDIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA.

Año de publicación : 2018

4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN VERSIÓN ELECTRÓNICA:

A través del presente documento,

Si autorizo a publicar en texto completo mi tesis.



No autorizo a publicar en texto completo mi tesis.



Firma : [Signature]

Fecha : 07/08/18

Jara Chantal
891-18



ESCUELA DE POSGRADO

UNIVERSIDAD CESAR VALLEJO

AUTORIZADO PARA EL EMPASTADO

DR CHANTAL JARA AGUIRRE
DTC ESCUELA DE POSGRADO UC

07/ABO/2018

FORMATO DE SOLICITUD

SOLICITA:

VISTO BUENO PARA LA TESIS DE MAESTRIA EN GESTION PUBLICA

ESCUELA DE POSGRADO

KEIBER JONATAN SANCHEZ ORTIZ
(Nombres y apellidos del solicitante)

con DNI N° 42272242
(Número de DNI)

domiciliado (a) en Jr. Lima 331 STA ZONA COLLIQUE - CORCAS - LIMA
(Calle / Lote / MZ. / Urb. / Distrito / Provincia / Región)

ante Ud. con el debido respeto expongo lo siguiente:

Que en mi condición de alumno de la promoción: 2016-02 del programa: MAESTRIA EN
(Promoción) (Nombre del programa)

GESTION PUBLICA identificado con el código de matrícula N° 7001062110
(Código de alumno)

de la Escuela de Posgrado, recorro a su honorable despacho para solicitarle lo siguiente:

REVISION Y EL VISTO BUENO DE LA TESIS PARA EL PROGRAMA DE MAESTRIA EN GESTION PUBLICA SUSTENTADA Y APROBADA POR UNANIMIDAD EL 20 DE ABRIL DEL 2018.

Por lo expuesto, agradeceré ordenar a quien corresponde se me atienda mi petición por ser de justicia.

ESCUELA DE POSGRADO
CAMPUS LIMA NORTE
OFICINA DE INVESTIGACION
Lima, 26 de Mayo de 2018
26 MAYO 2018
RECIBIDO
Hora: 10:38 v Firma: [Firma]

[Firma del solicitante]
(Firma del solicitante)

- Documentos que adjunto:
- a. Resolución Directoral N° 0586-2018-UCV-L-EPG
 - b. DICTAMEN FINAL
 - c. ACTA DE APROBACION DE ORIGINALIDAD DE TESIS
 - d. PANTALLAZO DE TUCENTEN

Cualquier consulta por favor comunicarse conmigo al:
Teléfonos: 945 892 863
Email: KJHONATAN_0703@HOTMAIL.COM