

El Niño, crónica de un fracaso planificado...

Arq° Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo INICAM

Ante los graves desastres ocasionados por el “Fenómeno del Niño” -esperado desde 2015- la conmocionada ciudadanía se pregunta: ¿Por qué...? ¿Quién es el responsable...? Parece que el sistema de políticas, planes y reuniones ha sido infructuoso para evitar muertes y pérdidas. Pero, como siempre se echara la culpa a los alcaldes; el eslabón más débil de la cadena.

Hace unos 15 años el país se encuentra enfrascado en una profusa dación de leyes y normas, en la creación de instrumentos de gestión pública -la mayoría muy especializados y de gran complejidad. Se han establecido sistemas de planificación, de gestión, de administración, de control, entre otros. En este contexto se han emitido numerosas normas aprobando políticas, procesos, herramientas, procedimientos, etc. También se han creado Sistemas de Gestión Interinstitucional; entre estos, el 11 de febrero de 2003 mediante Ley N° 27933, se creó el *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana-SINASEC* y el 18 de febrero de 2011, mediante Ley N° 29664, el *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD*.

Mediante D.S. N° 034-2014- se aprobó el *Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres-PLANAGERD*, en el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres 18 a 22 de enero de 2005 en Kobe y Hyogo, Japón. El año 2015, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento lanzó el *Manual para la Reducción de Riesgo Sísmico de Viviendas en el Perú*, de Julio Kuroiwa.

Perú, fue uno de los protagonistas en la elaboración de la *Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS*. El 25 de setiembre de 2015, junto con otros 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas, adoptaron la Agenda 2030 comprometiéndose al cumplimiento de los 17 objetivos de desarrollo sostenible. Los países signatarios se comprometen, entre otros, a la gestión sostenible del agua y la energía, ciudades y asentamientos humanos seguros, resilientes y sostenibles, combatir el cambio climático y sus efectos. ¿Se cumple?

El Acuerdo Nacional, es el Foro donde representantes de los distintos ámbitos de gobierno, de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad, consensuan las Políticas de Estado. El 17 de diciembre de 2010, se aprobó por unanimidad la *Política de Estado 32, Gestión del riesgo de desastres* y mediante D.S. N° 111-2012-PCM el gobierno decretó su obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional. ¿Cumplieron el mandato estas entidades?

Aparentemente los instrumentos de gestión desarrollados no fueron los adecuados.

Representantes del SINAGERD, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres podrán decir que sí se ha planificado y se hizo adecuadamente. De hecho, en la página web de PCM, además del PLANAGERD, se encuentran diversas publicaciones y normas asociadas con el SINAGERD: *El Programa Presupuestal PP0068 Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres-PREAVED*; con fecha de mayo del 2016, el *Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2017*; y un *Compendio de Normas de la SGRD-2014*, por citar solo algunos.

Los Ministerios, igualmente, exhiben en sus páginas electrónicas institucionales los documentos y estudios que han desarrollado para prevenir y combatir los desastres. También, gobiernos

regionales y municipalidades, pueden señalar que han cumplido con la norma que establece la obligatoriedad de formular planes de gestión de riesgos y gestión de seguridad ciudadana.

Aunque se han formulado decenas de planes de gestión de riesgos de desastres y de seguridad ciudadana, las estadísticas no parecen mostrar avances en ningún de estos aspectos.

Entonces surge la pregunta ¿Para qué ha servido tanto esfuerzo e inversión en estudios y documentos, si el Fenómeno del Niño se ha llevado todo por delante? ¿Por qué el Friaje afectó tan drásticamente a la población de la puna? ¿Por qué se cayeron las viviendas y carreteras? ¿Por qué no sirvieron los planes? ¿Qué está fallando...? ¿Los enfoques, los métodos, el diseño de los formatos, el contenido de las normas, los reglamentos...? Muchas cuestiones.

Steven Levitsky en la publicación *Una Paradoja Peruana* (2012), afirma: “El Perú tiene uno de los estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa...” Aun así, estamos enfrascados en hacer normas y sistemas cada vez más complejos que solo dificultan la gestión pública.

En la página web de la PCM, en el mes de julio del 2015 se publicó la nota “PCM promueve elaboración de estudios de evaluación del riesgo en nueve quebradas ubicadas en Chosica. La medida permitirá identificar las acciones a priorizar en este distrito limeño, nota difundida en el marco de una reunión de trabajo que se llevó a cabo en la Secretaría de Gestión de Riesgos-SGRD, en la que participaron el alcalde del Lurigancho – Chosica, el subgerente de Defensa Civil de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), así como representantes del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), del Instituto Geofísico del Perú (IGP), de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).

¿Se llegaron a realizar los estudios...? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Se difundieron estos?.

En la presentación de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, de la PCM se destacan seis objetivos estratégicos y 47 acciones estratégicas, a partir de los cuales se definen siete procesos: i) Estimación del riesgo; ii) Preparación; iii) Prevención; iv) Respuesta; v) Reducción del riesgo; vi) Rehabilitación; y vii) Reconstrucción. Según la propia norma, estos procesos son de responsabilidad del CENAGERD que debe jugar “en pared” con INDECI.

Lamentablemente, los procesos de prevención y previsión quedaron atrás. En el norte todavía estamos en el proceso de respuesta y reducción de daños, esperando que cesen los embates de la naturaleza; en otros lugares estamos en el proceso de rehabilitación de servicios básicos para normalización de la vida. Posteriormente, tendremos que afrontar procesos de reconstrucción, esperando que no se repita el infausto proceso de reconstrucción de la ciudad de Pisco destruida por un sismo en 2007. Esta vez, exhortamos a que prevalezcan los sistemas diseñados para la rehabilitación y reconstrucción, estos procesos deben ser encomendadas a los actores locales: la municipalidad y la sociedad; pero, al mismo tiempo, contando con la asistencia de entidades especializadas regionales o nacionales, bajo el principio de subsidiariedad, uno de cuyos postulados establece que se debe desarrollar las condiciones y capacidades necesarias para que las municipalidades asuman adecuadamente sus funciones.

Tampoco se debe olvidar lo que establece la Ley N° 29664 de creación del SINAGERD, en el artículo 4° Principios de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD). Para lo cual transcribimos el

Inciso III. Principio de subsidiariedad: Busca que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. El nivel nacional, salvo en ámbitos de su competencia exclusiva, sólo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.

En materia de políticas de gobierno, el fondo concursable Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL, otorga beneficios preferenciales a los proyectos de inversión de las municipalidades en zonas de frontera y del VRAE. Como recomendación proponemos que estos beneficios también se apliquen a los proyectos que concursen las municipalidades en relación con la previsión y prevención, incluyendo la componente de desarrollo de capacidades locales para la gestión.

Saludamos la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) así como el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD), pero creemos que a la luz de los resultados deben ser revisados en su diseño como es su funcionamiento, para determinar lo que está fallando para hacer las correcciones necesarias, en la previsión y prevención, pero sobre todo en el funcionamiento óptimo del sistema, que es donde parece fallar.

Marzo 2017