

**SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
SINAGERD**

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

**POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES**

LIMA, OCTUBRE 2012

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	Pág.
2. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	Pág.
3. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	Pág.
4. OBJETIVOS PRIORITARIOS	Pág.
5. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	Pág.

1. PRESENTACIÓN

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.

2. Ubicación geográfica del Perú

El Perú está expuesto de manera permanente a fenómenos de origen natural que pueden desencadenar en desastres, situación que añadido al proceso de crecimiento informal y desordenado de la población y la falta de planificación de la infraestructura urbana de parte de las autoridades, ponen en riesgo y afectan la seguridad y la vida de la población, la infraestructura del desarrollo, el patrimonio y el ambiente.

Este escenario se debe principalmente a la ubicación geográfica del país: en el borde sur oriental del Océano Pacífico -área de gran actividad sísmica y que forma parte del denominado Círculo de Fuego del Pacífico-, su proximidad a la región tropical de Sudamérica -área donde el fenómeno "El Niño" se presenta de manera recurrente- y la Cordillera de los Andes -cadena montañosa que atraviesa longitudinalmente el territorio- generan una gran variedad de microclimas, todos estos factores incrementan de manera considerable, la vulnerabilidad del territorio peruano.

Estos factores se evidencian en los diversos fenómenos naturales recurrentes en el transcurso del año; por ejemplo, en los primeros meses del calendario, el país es afectado por lluvias intensas que desencadenan en desbordes de ríos, inundaciones, deslizamientos, huaycos, entre otros. Aproximándonos a la mitad del año, las bajas temperaturas afectan con heladas a las poblaciones altoandinas y friaje en las regiones de la selva. De igual forma, los oleajes anómalos se han convertido en una amenaza para algunas regiones costeras en el transcurso de todo el año. Estos fenómenos de la naturaleza, ocupan un espacio casi determinado en el calendario fenomenológico del país. A ello, debemos sumarle, lo impredecible de los movimientos sísmicos.

Los registros estadísticos evidencian las grandes pérdidas de vidas humanas y materiales, en el periodo del año 2003 al 2011, el saldo consignado en el aplicativo web del INDECI denominado SINPAD monitoreado por el Centro de Operaciones de Emergencia del INDECI, indica las cifras de 1,794 personas fallecidas, 6,975 heridas, 254 desaparecidas, 1.075.639 damnificadas y 8,741,151 afectadas. En cuanto a viviendas, se refiere a 575,381 afectadas y 180,925 destruidas; en tanto que, los daños en la agricultura se registran en 801,338 hectáreas de cultivo afectadas y 181,474 se declararon pérdidas¹. Asimismo, en los últimos años se han producido tragedias en el país, ocasionadas por la acción del ser humano, debido a su negligencia, temeridad e inobservancia de las normas de seguridad.

¹ Compendio Estadístico INDECI/OET.

En función a lo expuesto, se puede concluir que el Perú, si bien presenta alta vulnerabilidad ante fenómenos naturales y aquellos que se originan debido a la actividad humana, es también importante reconocer que esta variedad en nuestra fenomenología, hacen del país un espacio privilegiado para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permiten el desarrollo sostenido e inclusivo de las poblaciones, lo cual demanda un accionar permanente y planificado del Estado para garantizar el bienestar y crecimiento de la población.

3. Impacto económico de los desastres y responsabilidad del Estado

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.

Los desastres, como los producidos por el Fenómeno “El Niño” en las últimas décadas, suman en pérdidas económicas 6,500 millones de dólares². De igual forma, sismos ocurridos, como el de Pisco, el 15 de agosto del 2007, produjo daños que ascendieron a S/. 3,977’800,000³, en desmedro del erario y desarrollo nacional.⁴

Adicionalmente, en un esquema proyectado para los próximos 50 años a más, se estima que los desastres, en el nivel local y nacional, presentarán una pérdida y afectación patrimonial, de US\$ 458,234 millones de dólares, como valores expuestos de la infraestructura pública.

4. Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social, cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de 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.

² CAF/CEPAL

³ Impacto socioeconómico y ambiental del Sismo del 15 de agosto 2007 – Cuaderno Técnico N° 1 – Edición 2011.

⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo - BID, presentó en agosto del 2009 dos estudios denominados "Evaluación de Riesgo específico de Bolivia, Guatemala, Jamaica y Perú", así como "Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos".- Segundo Informe comparativo, que se anexa en la parte pertinente a nuestro país, en el capítulo denominado "Perfil de Riesgo Catástrofe - Perú", de cuyo resultado, se aprecia con absoluta claridad, a través de los indicadores correspondientes, el índice déficit de desastres (IDD) en los niveles locales y nacionales, el índice de vulnerabilidad prevalente (IVP), así como el índice de gestión de riesgos (IGR).

En su enfoque prospectivo, correctivo y reactivo orientado a la reducción y minimización de riesgos constituye un componente indispensable en todo proceso de desarrollo sostenible, razón por la cual se considera que esta temática en mención no solo debe tener presencia en el Acuerdo Nacional, sino que debe tener identidad propia y ser definida como una Política Nacional, pues dada su connotación y el nivel de compromisos que demanda debe ser lograda y tratada de modo sistémico y programático.

Se basa en la investigación científica y en el registro de informaciones; y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado, para contribuir al desarrollo sostenible del país.

Se ejecuta en base a los siguientes procesos:

- Estimación del Riesgo
- Prevención
- Reducción del Riesgo
- Preparación
- Respuesta
- Rehabilitación
- Reconstrucción

5. Naturaleza de los desastres

Los fenómenos que causan los desastres ocurren de modo recurrente, han existido antes, existen hoy y existirán, de allí la prioridad de implementar una política en Gestión del Riesgo de Desastres, en los diferentes niveles de gobierno, siendo importante expresar que estos hechos generan afectaciones en todos los niveles socio-políticos y económicos de un país, en cuyo contexto la presencia de los desastres afecta de manera transversal todas las políticas de desarrollo, pudiendo en muchos casos frustrar y postergar cualquier avance logrado, por lo cual se considera muy importante la ponderación de esta propuesta en su real dimensión conceptual y política.

6. Ámbito Internacional – Marco de Acción de Hyogo

En el contexto internacional, los países han reconocido la importancia de reducir los desastres por encontrarse íntimamente ligados a los procesos de desarrollo, de allí que se constituyan estamentos, como en Latinoamérica, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, se ha constituido el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

Es de obligatoria reflexión, seguir la corriente mundial para hacer frente a los eventos de la naturaleza, cada vez más frecuentes y devastadores, ha formulado políticas para todos los países del mundo, interesados en proteger los valores y economías del orbe, sobre todo las suyas propias, caso del Perú, como país emergente, ha tomado conciencia de esta problemática mundial y ha establecido un compromiso oficial para incorporar dentro de su política interna, la Gestión del Riesgo como un tema de Estado, ello en el Marco de Acción de Hyogo (2005 - 2015), que tiene como enfoque la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

7. Creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La legislación peruana actual concibe un Estado moderno, eficiente y desconcentrado a través de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, siendo que, a partir de la nueva concepción contemplada en la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y en la Ley Marco de la Gestión del Estado y en la Ley N° 27783 - Ley de Bases de Descentralización, mediante la Ley N° 29664, se ha creado 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.

8. De la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

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

Por otro lado, el inciso b. del artículo 10° de la Ley 29664 establece que es atribución de la Presidencia del Consejo de Ministros, proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

1.- Introducción

Este documento contiene la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres formulada por la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la base de los componentes de la gestión prospectiva, gestión correctiva, y la gestión reactiva, en el marco de la ley orgánica del poder ejecutivo y los lineamientos establecidos en la Ley N° 29664, ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, mediante un proceso participativo, que ha involucrado al Gobierno Nacional, entes técnicos: INDECI, CENEPRED, instituciones técnicas científicas, gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil y cooperación Internacional.

La aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, contiene principios, objetivos prioritarios, lineamientos estratégicos, que orientarán la actuación de todos los actores involucrados que interactúan de manera articulada y participativa en la Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de proteger la integridad de la vida de las personas, su patrimonio y propender hacia un desarrollo sostenible del país.

2.- DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción, ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.

Las entidades públicas incorporan en sus procesos de desarrollo la Gestión del Riesgo de Desastres, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; su implementación se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de actividades y acciones relacionadas con los procesos de estimación, prevención, preparación, respuesta y rehabilitación así como la reconstrucción.

3.- PRINCIPIOS

Los principios generales que rigen la Gestión del Riesgo de Desastres son:

- **Principio protector:** La persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir.
- **Principio de bien común:** La seguridad y el interés general son condiciones para el mantenimiento del bien común. Las necesidades de la población afectada y damnificada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan el empleo selectivo de los medios disponibles.
- **Principio de subsidiariedad:** Busca que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. El nivel nacional, salvo en sus ámbitos de

competencia exclusiva, solo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.

- **Principio de equidad:** Se garantiza a todas las personas, sin discriminación alguna, la equidad en la generación de oportunidades y en el acceso a los servicios relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres.
- **Principio de eficiencia:** Las políticas de gasto público vinculadas a la Gestión del Riesgo de Desastres deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión orientada a resultados con eficiencia, eficacia y calidad.
- **Principio de acción permanente:** Los peligros naturales o los inducidos por el hombre exigen una respuesta constante y organizada que nos obliga a mantener un permanente estado de alerta, explotando los conocimientos científicos y tecnológicos para reducir el riesgo de desastres.
- **Principio sistémico:** Se basa en una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.
- **Principio de auditoría de resultados:** Persigue la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y metas establecidas. La autoridad administrativa vela por el cumplimiento de los principios, lineamientos y normativa vinculada a la Gestión del Riesgo de Desastres, establece un marco de responsabilidad y corresponsabilidad en la generación de vulnerabilidades, la reducción del riesgo, la preparación, la atención ante situaciones de desastre, la rehabilitación y la reconstrucción.
- **Principio de participación:** Durante las actividades, las entidades competentes velan y promueven los canales y procedimientos de participación del sector productivo privado y de la sociedad civil, intervención que se realiza de forma organizada y democrática. Se sustenta en la capacidad inmediata de concentrar recursos humanos y materiales que sean indispensables para resolver las demandas en una zona afectada.
- **Principio de autoayuda:** Se fundamenta en que la mejor ayuda, la más oportuna y adecuada es la que surge de la persona misma y la comunidad, especialmente en la prevención y en la adecuada autopercepción de exposición al riesgo, preparándose para minimizar los efectos de un desastre.
- **Principio de gradualidad:** Se basa en un proceso secuencial en tiempos y alcances de implementación eficaz y eficiente de los procesos que garanticen la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo a las realidades políticas, históricas y socioeconómicas.
- **Principio de Transversalidad.-** Los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres deben abordarse por todas las entidades de manera integrada.

4.- OBJETIVOS PRIORITARIOS

Para la implementación y desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres requiere de cuatro objetivos prioritarios, que permitan la articulación e integración de sus componentes y procesos, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD:

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

5. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Se han definido lineamientos para cada objetivo prioritario:

OBJETIVO 1

INSTITUCIONALIZAR Y DESARROLLAR LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A TRAVÉS DEL SINAGERD.
--

- 1.1 Promover la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los instrumentos técnicos y de gestión administrativa del SINAGERD.
- 1.2 Fortalecer la organización y gestión de las instituciones públicas, privadas y de la población, promoviendo acciones concertadas y articuladas, para asegurar el desarrollo de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 1.3 Fomentar la cooperación científica y tecnológica nacional e internacional, orientándola al fortalecimiento del SINAGERD.
- 1.4 Establecer mecanismos de control, de monitoreo y evaluación, de rendición de cuentas y auditoría ciudadana para asegurar el cumplimiento, la transparencia y ética en la gestión pública.
- 1.5 Desarrollar instrumentos técnicos y de gestión a las entidades públicas privadas y la sociedad civil, para mejorar su capacidad de gestión en los procesos de

estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

OBJETIVO 2

FORTALECER EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN TODAS LAS INSTANCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

- 2.1 Fomentar la aprobación y la aplicación de los lineamientos de política para el desarrollo de capacidades en la administración pública en lo que corresponde a los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2.2 Fomentar el desarrollo e implementación del “Plan Nacional de Educación Comunitaria para el Desarrollo de Capacidades de la Gestión del Riesgo de Desastres”.
- 2.3 Fortalecer la gestión del conocimiento en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, con participación de las entidades académicas, colegios profesionales e instituciones técnico-científicas, para contribuir a la toma de decisiones.
- 2.4 Fortalecer la capacidad de predicción y monitoreo de las entidades científicas relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2.5 Desarrollar e impulsar los instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres: metodologías mejoradas, planes estratégicos y operativos, reglamentos, directivas, lineamientos, guías, manuales y protocolos sobre la materia, para mejorar la capacidad de conducción técnica y operativa de las entidades que integran el SINAGERD.
- 2.6 Promover la realización de actividades académicas para el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, a las autoridades, funcionarios y especialistas responsables de la gestión técnica y administrativa de las instituciones que conforman el SINAGERD.
- 2.7 Identificar, difundir y replicar las experiencias nacionales e internacionales en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, respetando la diversidad cultural y multilingüe del país y la tradición histórica de las regiones.
- 2.8 Fomentar el desarrollo de capacidades humanas para la Gestión del Riesgo de Desastres en las entidades públicas, sector privado y sociedad civil.

OBJETIVO 3

INCORPORAR E IMPLEMENTAR LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A TRAVÉS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PRIORIZACIÓN DE LOS RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS.

- 3.1 Promover la inclusión del enfoque de la Gestión del Riesgo de Desastres en el ordenamiento territorial, en la planificación del desarrollo urbano-rural, la inversión pública y la gestión ambiental, en los tres niveles de gobiernos.
- 3.2 Priorizar la programación de recursos para el desarrollo de los procesos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, a nivel local, regional y nacional.
- 3.3 Promover y fortalecer la implementación y el uso del sistema nacional de información para la Gestión del Riesgo de Desastres, que permita la adecuada toma de decisiones en la gestión prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo de desastres, coadyuvando a los procesos de desarrollo; y la formulación de estudios de preinversión de proyectos de inversión.
- 3.4 Priorizar la aprobación de proyectos de inversión que incluyen el enfoque de la Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de los instrumentos de planificación del desarrollo, tales como los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos.
- 3.5 Desarrollar la estimación del riesgo como punto de partida para la generación de escenarios de riesgo que se incorporen en la toma de decisiones para la planificación del desarrollo.
- 3.6 Priorizar los recursos para asegurar una adecuada capacidad financiera, que permita la ejecución de actividades y proyectos de inversión pública en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

OBJETIVO 4

FORTALECER LA CULTURA DE PREVENCIÓN Y EL AUMENTO DE LA RESILIENCIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.
--

- 4.1 Promover la implantación de estrategias de comunicación, difusión y sensibilización a nivel nacional sobre los conocimientos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 4.2 Coordinar con el Ministerio de Educación, la Asamblea Nacional de Rectores y otras entidades, las estrategias orientadas a la cultura de prevención.
- 4.3 Establecer procedimientos para sensibilizar e interiorizar la Gestión del Riesgo de Desastres en las instituciones públicas y privadas y en la ciudadanía en general para generar la cultura de prevención del riesgo de desastres.
- 4.4 Impulsar y apoyar la cultura de prevención de desastres, a partir de un Sistema Educativo Nacional cuyos mecanismos y procedimientos garanticen los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 4.5 Promover la participación de los medios de comunicación en la cultura de prevención.

- 4.6 Incorporar la interculturalidad como parte de las estrategias del fortalecimiento de la cultura de prevención.
- 4.7 Fortalecer, fomentar y mejorar permanentemente el incremento de resiliencia y respuesta de las entidades públicas, privadas, comunidades y la sociedad civil.