

Actuación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Vivienda y Construcción Social y Gobiernos Locales frente a El Niño Costero del 2017¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

La respuesta frente al fenómeno del Niño Costero del 2017 por parte de los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), del Ministerio de Vivienda y Construcción Social (MVCS) y de los Gobiernos Locales (GGLL) antes, durante y después del fenómeno fue sistematizada en este documento, para analizar las acciones realizadas por cada entidad, los procesos operativos implementados, los roles de los actores involucrados en los procesos, con el fin de determinar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitaron o dificultaron las acciones realizadas, así como las oportunidades de mejora en dichos procesos.

Los resultados resaltan que las instituciones no tenían disposiciones claras para atender emergencias y se observó insuficiente capacidad de los funcionarios de distintos niveles de gobierno. La preparación previa del MIDIS, MVCS y Gobiernos Locales para responder a la emergencia, fue casi inexistente. Los programas sociales del MIDIS, con excepción del programa Cuna Más, no contaban con lineamientos específicos sobre procedimientos de actuación ante una emergencia de desastre, teniendo que planificar e implementar acciones en el mismo momento del desastre.

Recomendaciones

- Incluir en cada programa lineamientos de preparación y operación para la respuesta a emergencias producidas por fenómenos naturales y difundirlos a nivel subnacional. Asimismo, flexibilizar los procesos de los servicios brindados por los programas durante la emergencia e incluso efectuar cambios en modalidad de entrega en el corto plazo.
- Entre otras recomendaciones generales, se señala que las instituciones deberán i) asegurar condiciones mínimas de seguridad, habitabilidad, salubridad, y alimentación al interior de los albergues; ii) fortalecer la capacidad de respuesta de los servicios entregados considerando como mínimo tres dimensiones: a) condiciones de salud e higiene básicas, b) provisión de alimentos, y c) atención de poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores y madres gestantes).

¹ Este documento ha sido preparado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS en base a la "Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas", financiado por el Banco Mundial, elaborado por APOYO Consultoría.



Introducción

El fenómeno El Niño Costero afectó al Perú entre los meses de enero y abril del año 2017, causado por el calentamiento anómalo del mar que generó altos niveles de humedad y provocó fuertes lluvias, desbordes, inundaciones y aluviones en varias localidades, dando como resultado, según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI): 162 personas fallecidas, 500 heridas y 19 desaparecidas en todo el país; 66,093 viviendas destruidas y otras 371,370 afectadas; 354 instituciones educativas destruidas y 3,266 afectadas; 64 establecimientos de salud destruidos y 1,044 afectadas; 4,000 Km. de caminos rurales, 4,391 Km. de carreteras y 489 puentes destruidos, 50,514 áreas de cultivo desaparecidas y 22,674 canales de regadío destruidos.

Los programas sociales del MIDIS brindaron atención a las personas en los albergues (empadronamiento, cuidado de niños en módulos temporales de Cuna Más y habilitación de comedores de Qali Warma). Sin embargo, la principal medida del MIDIS fue la entrega del bono “Una Sola Fuerza” de S/ 200 a 358,379 a usuarios del Programa Juntos y a 247,329 usuarios del Programa Pensión 65. Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) gestionó los albergues y la construcción de viviendas temporales para los damnificados, y los Gobiernos Locales (GGLL) entregaron alimentos a los damnificados.

A fin de evitar que las brechas sociales se sigan ampliando a causa de los desastres, se sistematizó la respuesta de los programas sociales del MIDIS y de otras entidades del Gobierno en la gestión de la emergencia de El Niño Costero de 2017, con el objetivo de extraer lecciones aprendidas, trazar lineamientos y recomendaciones, para establecer un modelo de protección social reactiva con protocolos que respondan a futuras situaciones de emergencia y desastre natural, que se integre al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Metodología

Se recogió información de fuentes primarias mediante la aplicación de técnicas cualitativas de entrevistas con los actores involucrados, que fue triangulada con el análisis de información secundaria de los lineamientos de operación de las entidades vinculadas a la Gestión de Riesgos de Desastres, a fin de definir si hubo correspondencia entre la normativa y lo realizado en la práctica ante el fenómeno de El Niño Costero.

El trabajo de campo se realizó entre abril y junio del 2018 en los distritos más afectados y con mayor presencia de programas sociales de Piura (Tambo Grande y Catacaos); La Libertad (El Porvenir y La Esperanza) y Lima (Lurigancho-Chosica).

Los aspectos analizados fueron la preparación de la respuesta, las acciones y procesos implementados, y la valoración de los usuarios sobre los servicios recibidos, alcanzando conclusiones y recomendaciones finales.

Resultados

Se encontró que **las instituciones no contaban con disposiciones claras para atender emergencias en la magnitud de lo ocurrida.**

La capacidad de los funcionarios en los distintos niveles de gobierno no fue suficiente para implementar medidas de reacción ante emergencias, por tanto el nivel de preparación previa del MIDIS, MVCS y de los Gobiernos Locales para responder a la emergencia, fue casi inexistente. Los programas sociales del MIDIS, con excepción del programa Cuna Más, no contaban con lineamientos específicos sobre procedimientos de actuación ante una emergencia de desastre. El análisis de la normativa vigente de los programas, encontró lineamientos con información muy general sobre la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y sobre las funciones de cada área responsable en su implementación, lo que no facilitó la ejecución de acciones concretas que permitan reaccionar ante la emergencia, teniendo que planificar e implementar acciones en el mismo momento del desastre. Los roles desempeñados por las instituciones fueron:

- **El MIDIS Central:** tuvo liderazgo en la articulación y coordinación de las intervenciones de atención brindadas por ministerios, gobiernos subnacionales, otras entidades públicas, privadas y de la sociedad civil en los albergues y refugios temporales, lo que permitió gestionar diversos aspectos en beneficio de la población damnificada. No obstante, por la magnitud del desastre, la instalación de muchos albergues no pudo ser previamente planificada y hubo desabastecimiento de agua y alimentos, carencia de servicios sanitarios adecuados y mecanismos de protección y seguridad, generando problemas graves como violencia, abusos sexuales, robos, enfermedades dérmicas y diarreicas debido al hacinamiento.
- **Transferencia No Condicionada:** Para evitar costos operativos y logísticos adicionales, el MIDIS usó el sistema de transferencias y administrativo de Juntos y Pensión 65 para la entrega del bono extraordinario “Una Sola Fuerza” de S/ 200. Esta estrategia no fue parte de la primera respuesta del gobierno a los usuarios damnificados o afectados de los distritos declarados en estado de emergencia por el desastre, ya que se entregó seis meses después de la situación más crítica del desastre, en agosto de 2017.
- **Juntos:** Orientó y atendió consultas sobre servicios y ayuda a los damnificados de los albergues ya afectados. En La Libertad, el Programa contribuyó a la supervisión del transporte y entrega de ayuda humanitaria a los albergues.





- **Pensión 65:** adelantó sus metas anuales de afiliación de usuarios, priorizó los distritos declarados en emergencia, aumentando así su cobertura a damnificados del desastre con 10,000 cupos programados y expandió su presupuesto con 30,000 cupos adicionales en distritos declarados en emergencia.



- **Cuna Más:** suspendió el Servicio de Cuidado Diurno, a fin de garantizar la seguridad de los niños debido al deterioro de la infraestructura y materiales para la atención. Las madres cuidadoras visitaron los hogares de niños usuarios para verificar su salud y entrega de raciones frías de alimentos. Posteriormente, el Programa restauró el Servicio de Cuidado Diurno en las zonas de emergencia con módulos temporales, lo que implicó la expansión temporal de la cobertura del Programa. La atención en los módulos no estuvo contemplada en los lineamientos del Programa, por lo que su rápida instalación y construcción no consideró la capacidad requerida para atender a la gran cantidad de niños de los albergues, ni las necesidades de las zonas, perjudicando la atención a los niños. Por ello, el Programa generó lineamientos orientados a una adecuada atención ante situaciones de emergencia.
- **Qali Warma:** modificó los contratos con proveedores para suspender el servicio alimentario a escolares, debido a la postergación de clases por el desastre, y pese a la necesidad, no se entregaron los alimentos de los almacenes del Programa a los niños ni a otros damnificados o afectados por el desastre. La autorización para distribuir alimentos ante emergencias, se incluyó en los lineamientos de operación, pero la medida no se implementó temprano durante la emergencia, que era el momento cuando más se requería. De otro lado, el Programa ayudó al monitoreo, instalación de comedores, apoyó el empadronamiento en albergues y supervisó el traslado y entrega de ayuda humanitaria en algunos distritos.



- **Comedores populares:** distribuyó almuerzos gratuitos por 60 días a damnificados en zonas de emergencia, los gobiernos locales fueron responsables de la compra de alimentos y supervisó la distribución a los comedores populares. Organizaron la entrega de almuerzos y elaboraron un registro de damnificados atendidos para los gobiernos locales. El MIDIS supervisó y monitoreó la asistencia alimentaria a la población damnificada.
- **El programa PAÍS:** implementó acciones ante intensas lluvias en distritos rurales de su intervención. Reportó la activación de plataformas de Defensa Civil con los gobiernos locales, la disposición de Tambos como almacenes de ayuda humanitaria y la intervención en agricultura para aprovechar condiciones climáticas en cultivos.



- **Haku Wiñay:** no tuvo acciones específicas de respuesta ante el fenómeno en sus zonas de intervención porque estas se localizan principalmente en el ámbito rural.
- **Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH):** no se contaba con lineamientos para el empadronamiento durante emergencias y hubo alta demanda de solicitudes de Clasificación Socioeconómica (CSE) de damnificados o afectados por el desastre, y la capacidad operativa de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) a nivel distrital no fue suficiente (personal y materiales) para atender dicha demanda. Finalmente, se aprobaron lineamientos para priorizar solicitudes de atención simplificada para situaciones de emergencia médica a hogares sin CSE. Así, la atención mediante la aplicación simultánea del Formato S100 y la Ficha Socioeconómica Única fue más rápida.
- **MVCS:** proveyó módulos temporales de vivienda a damnificados. Ante la situación crítica de falta de servicios básicos (seguridad, saneamiento, habitabilidad) de muchos albergues, se entregó dinero ("Bono 500") para reducir la cantidad de ocupantes de los mismos y contribuir a la situación de damnificados que habían perdido su vivienda.

Conclusiones

- El MIDIS y los programas sociales no son parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINGERD), por lo que sus actividades dependieron de la emisión de decretos de urgencia, resoluciones ministeriales y de la voluntad de gestores de cada programa durante la emergencia.
- Faltaron mecanismos para identificar la vulnerabilidad de los hogares ante riesgo de desastres, y capacidad de la Unidad Local de Focalización para atender solicitudes de empadronamiento de la población en la emergencia, lo que



- retardó la afiliación y atención de los programas sociales, como Juntos y Pensión 65, para poder dar atención temporal a damnificados y afectados por el desastre.
- Se constató la falta de protocolos y lineamientos de respuestas definidas ante situaciones de emergencia, lo que limitó las acciones realizadas por los programas sociales. Ello determinó que recién al momento del desastre se planificaran e implementaran acciones específicas. Asimismo, hubo rigidez de los requisitos y normas regulares, lo que limitó la entrega de bienes y servicios a la población damnificada y afectada.
- La respuesta al desastre de diferentes actores no fue articulada, por lo que se generó duplicidad de esfuerzos, sin dirección clara y la demora en la atención brindada. La gestión y coordinación de la ayuda dirigida a los albergues, a cargo del MIDIS, presentó problemas graves por falta de autoridad competente con liderazgo para la gestión de los mismos. Los esfuerzos no fueron suficientes para atender a la población que habitó temporalmente los albergues, y la ayuda dejó de lado la atención fuera de ellos.
- Falta de difusión y capacitación sobre los lineamientos y procesos a implementar en situaciones de emergencia dirigida al personal de los programas sociales y otras instituciones a nivel subnacional.

Recomendaciones

- La preparación y respuesta ante fenómenos naturales previsible deben incluirse en los lineamientos de operación de cada programa social, ser aprobados con resoluciones de Dirección Ejecutiva e implementarse mediante directivas. Los lineamientos de operación que cada programa debe considerar son:
 - o Juntos y Pensión 65: entrega de subvención extraordinaria inmediatamente ocurrida la emergencia.
 - o Cuna Más: visitas domiciliarias a niños usuarios, entrega de raciones frías y atención en módulos temporales.
 - o Qali Warma: distribución de alimentos inmediatamente ocurrida la emergencia.

En el caso de los Programas Sociales con algún componente alimentario, estos deben de asegurar las condiciones mínimas de seguridad, habitabilidad, salubridad, y alimentación al interior de los albergues.

- Difundir y capacitar a nivel subnacional respecto a los lineamientos de respuesta, haciendo uso de material audiovisual, tutoriales y manuales para mejorar las actividades de articulación con el gobierno central.
- Desarrollar acciones de protección social tomando en consideración: i) las atenciones que repercuten en la salud, ii) la provisión de alimentos, y iii) priorizar la atención de niños, adultos mayores, madres gestantes y otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
- Complementar información de hogares del SISFOH con indicadores medibles sobre la vulnerabilidad de las personas ante fenómenos naturales, previo al desastre (zonas de riesgos mitigables y no mitigables) para identificar más rápido a potenciales usuarios en contextos de desastres. Además, incluir indicadores sobre la vulnerabilidad post desastre (pérdida de la vivienda o medios de vida, fallecimiento del responsable del principal ingreso del hogar, adquisición de discapacidad, entre otros), para determinar la temporalidad de la asistencia.
- Compartir e integrar información de la emergencia (cruce de información recolectada con otras bases de datos como RENIEC o SISFOH) entre diferentes entidades para identificar mejor a la población y contribuir a verificar información y la consistencia de los datos.
- Crear programas temporales de asistencia humanitaria usando los mecanismos, infraestructura y personal de los programas sociales, para distinguir la asistencia temporal de damnificados o afectados, a fin de evitar la filtración de usuarios en los programas regulares durante una emergencia.
- Implementar albergues solo si se asegura la correcta protección de las condiciones de vida de las personas que se busca albergar. La evidencia indica que la improvisación de esta intervención conduce a problemas mayores para los damnificados y afectados que se busca atender. Las transferencias monetarias (Bono 500 o bono "Una sola fuerza") pueden ser más eficientes y menos riesgosas que la implementación de albergues, pudiendo contribuir a cubrir gastos en vivienda, alimentación y atención de otras necesidades de la población damnificada o afectada.
- Fortalecer la coordinación entre actores del SINAGERD mediante la asignación de responsabilidades para cada objetivo planteado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD), y éste debe incorporar en su planificación las buenas prácticas de los programas sociales durante la emergencia.