



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



INFORME DE EVALUACIÓN



Sistematización de la experiencia de respuesta a
emergencias y desastres naturales de los programas
sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas

INFORME DE EVALUACIÓN

Título

Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas

Elaboración:

Raúl Andrade, Carlos Córdova, María Fernanda Delgado de Apoyo Consultoría

Año de elaboración:

2018

Eje de política:

Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, Desarrollo integral de la niñez y adolescencia, Inclusión económica, Protección del adulto mayor.

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social

Programa Nacional Cuna Más, Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, FONCODES, Programa Nacional País, Juntos, Pensión 65.

Resumen ejecutivo:

En el presente estudio se sistematizan las acciones de respuesta implementadas por los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la gestión de albergues del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) y la entrega de alimentos por parte de los Gobiernos Locales, antes, durante y después del fenómeno El Niño Costero de 2017. Aplicando técnicas cualitativas de recojo de información primaria (en los distritos de Tambo Grande y Catacaos en Piura, El Porvenir y La Esperanza en La Libertad y Lurigancho en Lima), así como el análisis de información secundaria, se identifican las acciones realizadas por cada entidad, los actores que intervinieron, se analizan los procesos operativos implementados para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) y su contraste con la normativa vigente. Además, se analizan los aspectos que facilitaron o dificultaron las acciones realizadas y se evalúan las oportunidades de mejora en dichos procesos.

Entre los hallazgos más importantes, se identificó que el nivel de preparación de la respuesta por parte del MIDIS, MVCS y Gobiernos Locales durante la emergencia fue casi inexistente. No se contaba con disposiciones claramente definidas ni con capacidades suficientes de los funcionarios en los distintos niveles de gobierno para responder a emergencias de la magnitud experimentada. Los programas sociales del MIDIS evaluados, con excepción del Programa Nacional Cuna Más, no contaban con lineamientos específicos sobre procedimientos de actuación ante una emergencia de desastre. La normativa vigente de los programas sobre GRD fue muy general, lo que no facilitó la ejecución de acciones concretas para reaccionar ante emergencias.

Supervisión:

Úrsula Martínez (Banco Mundial) y Elmer Guerrero, Chaska Velarde, Ricardo Cordova (DGSE – MIDIS).

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial, MIDIS (2018). "Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas". Informe de evaluación. Elaborado por Raúl Andrade, Carlos Córdova, María Fernanda Delgado de Apoyo Consultoría, Lima, Perú.

Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas

Raúl Andrade

Carlos Córdova

María Fernanda Delgado



Presentado para



Lima, noviembre de 2018

Contenido

Siglas.....	3
Resumen ejecutivo.....	4
1. Introducción	14
2. Objetivos del estudio	16
3. Marco conceptual	17
3.1. Rol del sistema de protección social en la gestión del riesgo de desastre	24
3.2. Identificación e inclusión de usuarios en el contexto de la GRD	29
4. Contexto de las acciones de respuesta ante emergencias y desastres	33
5. Metodología de análisis	37
6. Reporte del trabajo de campo	38
6.1. Sobre las labores de coordinación previas a las visitas de campo.....	38
6.2. Sobre la ejecución de entrevistas individuales y grupales.....	40
7. Contexto de los lugares visitados.....	44
8. Hallazgos del estudio, discusión y análisis	46
8.1. Preparación de la respuesta.....	46
8.1.1. Rol del MIDIS en el SINAGERD.....	46
8.1.2. Programas sociales del MIDIS	48
8.1.3. Gestión de riesgo de desastres en las municipalidades.....	62
8.2. Acciones de respuesta implementadas.....	67
8.2.1. Estrategias de expansión vertical.....	67
8.2.2. Estrategias de expansión horizontal	68
8.2.3. Estrategias de alineamiento paralelo.....	70
8.2.4. Otras acciones realizadas	74
8.3. Análisis de los procesos.....	76
8.3.1. Focalización	76
8.3.2. Entrega de servicios	79
8.3.3. Coordinación para la entrega.....	88
8.4. Valoración del usuario.....	90
9. Conclusiones y recomendaciones del estudio	92
10. Referencias bibliográficas	101
11. Anexos.....	104
11.1. Lista de las personas a quienes se les aplicó los instrumentos.....	104

Siglas

CCD	:	Centros de Cuidado Diurno
CENEPRED	:	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CIAI	:	Centros Infantiles de Atención Integral
COE	:	Centros de Operaciones de Emergencias
COEL	:	Centro de Operaciones de Emergencia Local
COER	:	Centro de Operaciones de Emergencia Regional
COFOPRI	:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAGERD	:	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
CSE	:	Clasificación Socioeconómica
DGSE	:	Dirección General de Seguimiento y Evaluación
EDAN	:	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
FONCODES	:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GLL	:	Gobiernos Locales
GRD	:	Gestión de Riesgo de Desastre
GTGRD	:	Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres
IGP	:	Instituto Geofísico del Perú
INDECI	:	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JUT	:	Jefes de Unidades Territoriales
MIDIS	:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MVCS	:	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
PCM	:	Presidencia del Consejo de Ministros
PLANAGERD	:	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNAEQW	:	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
PNCM	:	Programa Nacional Cuna Más
PNP	:	Programa Nacional País
RENIEC	:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SAF	:	Servicio de Acompañamiento a Familias
SCD	:	Servicio de Cuidado Diurno
SENAMHI	:	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SINAGERD	:	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
SISFOH	:	Sistema de Focalización de Hogares
ULE	:	Unidades Locales de Empadronamiento
UT	:	Unidad Territorial

Resumen ejecutivo

En el presente estudio se sistematizan las acciones de respuesta implementadas por los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la gestión de albergues del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) y la entrega de alimentos por parte de los Gobiernos Locales; antes, durante y después del fenómeno El Niño Costero de 2017. Los objetivos específicos que se busca lograr consisten en la identificación de las acciones realizadas por cada entidad, así como el análisis de los procesos operativos implementados, la identificación de los actores que intervinieron en cada uno de los procesos, y su contraste con la normativa vigente. Además, se analizan las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitaron o dificultaron las acciones realizadas y se evalúan las oportunidades de mejora en dichos procesos. A partir del diagnóstico realizado, se construye un balance de los resultados alcanzados y se elaboran conclusiones y recomendaciones a nivel normativo y operativo.

La metodología se basa en la aplicación de técnicas cualitativas de recojo de información primaria y el análisis de información secundaria. Así, para la evaluación del diseño de las intervenciones de respuesta ante los desastres se utilizó la información secundaria y documental sobre lineamientos de operación de las entidades vinculadas a la gestión de riesgos de desastres. Mientras tanto, para la evaluación de los procesos implementados ante la emergencia se aplicaron técnicas cualitativas para recoger información de los actores identificados en la respuesta. A partir de ambas fuentes de información, el análisis de las principales brechas entre la normativa y lo aplicado en la práctica ante el fenómeno El Niño Costero se realizó a partir de la triangulación de la información recopilada. A partir de los hallazgos, se realiza una evaluación de resultados alcanzados y la elaboración de conclusiones y recomendaciones que permitan fortalecer la estrategia de respuesta de los programas sociales y otros actores ante la ocurrencia de emergencias de desastres.

Para recoger la información primaria se seleccionaron zonas tomando en consideración tanto la magnitud de hogares afectados como el nivel de presencia de los programas sociales del MIDIS. Así, se seleccionaron las regiones de Piura y La Libertad para la realización del trabajo de campo, y en dichas regiones se identificaron, los distritos más afectados y con mayor presencia de programas sociales. Por ello, se seleccionó los distritos de Tambo Grande y Catacaos, en el caso de Piura, y de El Porvenir y La Esperanza, en el caso de La Libertad; donde se recogió información primaria entre abril y junio del 2018. Adicionalmente, por consenso de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) y la contraparte técnica del Banco Mundial, se visitó adicionalmente el distrito de Lurigancho en la región Lima, en particular, el distrito de Lurigancho-Chosica.

Dentro de los hallazgos más importantes, a partir de la revisión de la normativa sobre Gestión de Riesgo de Desastre (GRD), así como de los testimonios de los funcionarios entrevistados, se identificó que el nivel de preparación de la respuesta por parte del MIDIS, MVCS y Gobiernos Locales durante la emergencia fue casi inexistente. No se contaba con disposiciones claramente definidas para atender emergencias en la magnitud de la ocurrida; además, la capacidad de los funcionarios en los distintos niveles de gobierno no fue suficiente para implementar medidas de reacción ante emergencias. Los programas sociales del MIDIS evaluados, con excepción del PNCM, no contaban con lineamientos específicos sobre procedimientos de actuación ante una emergencia de desastre. Del análisis de la normativa vigente de los programas, se encontró lineamientos con información

muy general sobre la GRD y sobre las funciones de cada área responsable en su implementación. Por ello, esta normativa no facilitó la ejecución de acciones concretas que permitan reaccionar ante la emergencia

En general, la falta de protocolos y lineamientos de respuesta correctamente definidos ante situaciones de emergencia limitaron las acciones realizadas por los programas sociales y otras intervenciones públicas evaluadas, lo cual ocasionó que estas fueran planificadas e implementadas en el momento del desastre. En esa línea, se destacan las siguientes intervenciones más importantes de cada institución o entidad.

- **MIDIS Central:** 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. La articulación y coordinación entre los agentes competentes en la implementación de albergues y refugios permitió gestionar diversos aspectos en beneficio de la población damnificada, así como alinear las intervenciones de atención de los programas sociales.
- **Bono “Una Sola Fuerza”:** entrega del bono extraordinario de S/ 200 dirigida a usuarios de Juntos y Pensión 65 ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia. Si bien esta subvención buscó cubrir parte de los gastos de los usuarios damnificados o afectados por el desastre y aprovechar el sistema de transferencia y administrativo de ambos programas para evitar costos operativos y logísticos adicionales, esta estrategia no fue parte de la primera respuesta del gobierno debido a que se realizó a principios de agosto, aproximadamente, seis meses después de la situación más crítica de la emergencia.
- **Juntos:** participación en la atención y orientación de los damnificados ubicados en albergues. El personal del programa a nivel local contribuyó a atender consultas, brindar información sobre los servicios y ayuda ofrecida a los damnificados y afectados de los albergues. Adicionalmente a estas actividades, en La Libertad se reportó que el programa contribuyó a la supervisión del transporte y entrega de ayuda humanitaria dirigida a los albergues.
- **Pensión 65:** adelanto de metas anuales de afiliación de usuarios priorizando los distritos declarados en emergencia. El programa logró aumentar su cobertura a usuarios damnificados por el desastre a través de la redirección de 10,000 cupos ya programados y la expansión de su presupuesto para la incorporación de 30,000 cupos adicionales para usuarios en distritos declarados en emergencia. Los requisitos regulares del programa no se modificaron para la inclusión de estos nuevos usuarios, las personas incorporadas ya eran elegibles bajo los requisitos regulares del programa, pero no habían sido incluidas debido a restricciones presupuestarias.
- **Programa Nacional Cuna Más:** suspensión del servicio de cuidado diurno con el propósito de garantizar la seguridad de los niños debido al deterioro de la infraestructura y materiales para la atención. Ante ello, el programa implementó visitas de las madres cuidadoras a los hogares de los niños usuarios con el objetivo de realizar una verificación de la salud de los niños y la entrega de raciones frías de alimentos a

los niños. Posteriormente, el programa restauró el servicio de cuidado diurno en las zonas de emergencia a través de la instalación de módulos temporales, ello implicó la expansión temporal de la cobertura del programa debido a la incorporación progresiva de nuevos usuarios ubicados en albergues.

- **Programa de Alimentación Escolar Qali Warma:** suspensión de la entrega del servicio alimentario a escolares debido a la postergación de las clases. Las labores ejercidas por el programa incluyeron la modificación de contratos con proveedores para suspender el servicio, el monitoreo en la instalación de comedores, el apoyo en las actividades de empadronamiento en albergues y la supervisión del traslado y entrega de la ayuda humanitaria en algunos distritos. No se observó una acción de respuesta específica del programa que pudiera haber sido la entrega de alimentos que se encontraban en sus almacenes, tanto para niños como para al resto de damnificados y afectados por el desastre.
- **Programa Nacional País:** implementación de acciones de respuesta ante intensas lluvias durante el fenómeno El Niño Costero en distritos ubicados en zonas rurales de su intervención. Se reportó la activación de plataformas de Defensa Civil junto con los gobiernos locales, la disposición de los Tambos como almacenes de ayuda humanitaria otorgada por otros sectores y la intervención en agricultura para aprovechar condiciones climáticas en cultivos.
- **Proyecto Haku Wiñay:** no presentó acciones específicas como respuesta ante el fenómeno El Niño Costero en sus zonas de intervención debido a que estas se localizan principalmente en el ámbito rural.
- **Comedores populares:** disposición de la distribución temporal por 60 días de almuerzos gratuitos a la población damnificada en zonas de emergencia. Esta intervención estuvo a cargo de los gobiernos locales debido a su responsabilidad en la compra de alimentos y en la distribución de los mismos a los comedores populares bajo su supervisión. Los comedores se encargaron de la organización para la entrega de almuerzos y de la elaboración de un registro de damnificados atendidos que presentaron a los gobiernos locales. Las funciones del MIDIS en esta intervención estuvieron dirigidas a ejercer un rol en la supervisión y monitoreo de la asistencia alimentaria a la población damnificada.
- **Sistema de Focalización de Hogares:** adopción de medidas de priorización para la atención de solicitudes de Clasificación Socioeconómica (CSE) a nivel local en casos de damnificados o afectados por el desastre. La atención rápida de solicitudes de empadronamiento a nivel local a través de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) consideró los lineamientos de atención simplificada del procedimiento de situaciones de emergencia médica de hogares que no cuentan con la CSE. Así, la atención se ejecuta de manera más rápida a través de la aplicación simultánea de instrumentos de recojo de datos (Formato S100 y Ficha Socioeconómica Única).

- **MVCS:** Provisión de módulos temporales de vivienda a damnificados. Posteriormente, como respuesta a la situación crítica de muchos albergues debido a la carencia de servicios básicos (seguridad, saneamiento, habitabilidad), se realizó la entrega de una subvención económica “Bono 500” con el objetivo de desarticular los albergues, reducir la cantidad de ocupantes de los mismos y contribuir a la situación de damnificados que habían perdido su vivienda.

En el siguiente cuadro se detallan las intervenciones implementadas en el contexto de la emergencia por las distintas entidades evaluadas en el estudio. Se contrasta la planificación con la ejecución en la práctica de cada una de las acciones por entidad.

Cuadro 1. Acciones de respuesta implementadas: planificación y ejecución

Tipo de intervención	Entidad	Planificado	Ejecutado
Subvención económica	Juntos	No contaban con lineamientos sobre acciones específicas para la respuesta ante una emergencia de desastre.	Entrega del bono extraordinario "Una sola fuerza" (S/ 200) a usuarios en distritos en estado de emergencia.
	Pensión 65		Incremento de la cobertura del programa mediante la priorización de zonas declaradas en emergencia.
Entrega de servicio alimentario	PNAEQW	No se contaban con lineamientos sobre acciones específicas para la respuesta ante una emergencia de desastre.	Suspensión de la entrega de ser servicio alimentario debido a la suspensión de clases escolares.
	Comedores populares	Experiencias de implementación de ollas comunes o comedores populares a raíz de otras emergencias de menor magnitud gestionadas directamente por las mujeres organizadoras.	Distribución de almuerzos gratuitos a la población damnificada en zonas de emergencia en coordinación con los gobiernos locales y supervisión del MIDIS.
Cuidado/atención usuarios	PNCM	Lineamientos para la atención ante los posibles efectos del fenómeno El Niño (2015) que incluye la suspensión del SCD, activación de comité y redes de emergencia, verificación del cuidado y nutrición de los niños.	Suspensión del SCD, visitas de verificación de salud de niños, distribución de raciones frías a niños y, posteriormente, atención en módulos temporales en albergues.
Vivienda temporal y refugio	MVCS	Implementación de albergues y refugios temporales ante emergencias de desastres. Provisión de módulos temporales de vivienda en emergencias de menor magnitud.	Implementación de albergues y refugios temporales. Provisión de módulos temporales de vivienda. Entrega del bono 500 como estrategia de desarticulación de albergues y refugios temporales pasada la emergencia.

Tipo de intervención	Entidad	Planificado	Ejecutado
	MIDIS	No se contaban con lineamientos o experiencias previas en la implementación de albergues o refugios.	Liderazgo en la articulación y coordinación de las intervenciones en los albergues y refugios temporales.
Empadronamiento	SISFOH	No se contaban con lineamientos para el empadronamiento durante el contexto de emergencias	Aprobación de medidas de priorización y agilización para la atención de solicitudes de empadronamiento de damnificados y afectados a nivel local a través de las ULE.

Elaboración: APOYO Consultoría

Dentro de los hallazgos del estudio también se lograron identificar problemas, buenas prácticas y lecciones aprendidas de las acciones de respuesta implementadas por cada entidad. A continuación, se describen las más relevantes.

- **Albergues:** la situación y manejo de muchos de los albergues fue crítica debido al desabastecimiento de agua y alimentos, carencia de servicios sanitarios adecuados y mecanismos de protección y seguridad para las personas. Dada la magnitud del desastre, la instalación de muchos de ellos no respondió a una identificación previa o planificada. Todo ello contribuyó a que se produjeran una serie de problemas graves en la población albergada como casos de violencia, abusos sexuales, robos, enfermedades dérmicas y diarreicas, entre otros; debido al hacinamiento de las personas en las condiciones mencionadas.
- **Programas de transferencias monetarias – Juntos y Pensión 65:** la entrega del bono “Una sola fuerza” dirigida a usuarios ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia logró respaldarse en el sistema de transferencia y administrativo de ambos programas para evitar costos operativos y logísticos adicionales. No obstante, esta estrategia no fue parte de la primera respuesta del gobierno, sino que se realizó recién a principios de agosto, aproximadamente, seis meses después de la situación más crítica de la emergencia.
- **Programa Nacional Cuna Más:** la atención a través de módulos temporales no estuvo contemplada dentro de los lineamientos del programa por lo que evidenció una serie de dificultades causadas por la rapidez de su implementación. La planificación de la instalación de módulos temporales y la descoordinación en su construcción no estuvo alineada con la capacidad requerida para atención de la cantidad de niños en albergues. Además, muchos de estos módulos no consideraron las necesidades de la zona donde fueron instaladas, lo cual perjudicó la atención a niños. No obstante, a partir de la experiencia, el programa consideró las lecciones aprendidas para elaborar lineamientos que permitan una adecuada implementación de este tipo de atención ante situaciones de emergencias.

- **Programa de Alimentación Escolar Qali Warma:** como consecuencia de la experiencia durante el desastre y la posterior huelga de maestros a nivel nacional, se logró incluir la autorización de la distribución de alimentos ante la ausencia de clases. A pesar de que dicha normativa logró ser finalmente incluida dentro de los lineamientos regulares de operación del programa, esta no fue implementada temprano durante la emergencia, que fue el momento en el que se requirió con más urgencia.
- **Sistema de Focalización de Hogares:** la adopción de medidas de priorización para la atención de solicitudes de CSE a nivel local en casos de damnificados o afectados por desastre se vio limitada debido a la capacidad operativa de las unidades locales de empadronamiento (ULE). Esta no fue suficiente para la atención de la demanda de empadronamiento de la población ante la emergencia. De esa forma, ocurrió que ni el personal ni los materiales en los distritos visitados fueron suficientes para atender la necesidad de la población. Pese a ello, la experiencia de actuación durante el desastre permitió incluir el criterio de priorización en la atención de solicitudes de empadronamiento a nivel local a través de las ULE.
- **MVCS:** la magnitud de la demanda de módulos temporales dificultó su adquisición y generó retrasos en su entrega a la población damnificada. Por ese motivo, como lección aprendida se evalúa la posibilidad de compra y almacenamiento de módulos temporales de vivienda para tener un *stock* como acción preventiva en caso de emergencias. Por otro lado, según los testimonios de los funcionarios del MVCS, la entrega del “Bono 500” resultó mucho más eficiente y menos riesgosa que la implementación de albergues debido a que contribuyó a los gastos relacionados a vivienda de los damnificados y les permitió abandonar los albergues o refugios temporales.
- **Gobiernos locales:** evidenciaron dificultades en la implementación de los lineamientos y normativas referidos a la gestión del riesgo de desastre debido, principalmente, a falta de preparación y capacitación de sus funcionarios, y la inadecuada implementación de plataformas de Defensa Civil. En general, se evidenció una brecha de documentos normativos, y donde los había, estos no estaban bien definidos y eran muy generales, por lo que no sirvieron de gran ayuda para la gestión de la emergencia.

En el siguiente cuadro se detallan las buenas prácticas y lecciones aprendidas más importantes de las acciones de respuesta implementadas contexto de la emergencia por las distintas entidades evaluadas en el estudio.

Cuadro 2. Acciones de respuesta implementadas: buenas prácticas y lecciones aprendidas

Tipo de intervención	Entidad	Buenas prácticas	Lecciones aprendidas
Subvención económica	Juntos	Aprovechamiento del sistema de transferencia y administrativo de ambos programas para evitar costos operativos y logísticos adicionales en la entrega del bono.	La entrega del bono extraordinario ocurrió seis meses después de la situación más crítica de la emergencia por lo que no fue parte de la respuesta inmediata ante el desastre.
	Pensión 65		
Entrega de servicio alimentario	PNAEQW	Emisión de normativa de autorización de la distribución de alimentos ante la ausencia clases escolares debido a desastres naturales.	La autorización de la distribución de alimentos ante la ausencia clases escolares debió darse durante la emergencia.
	Comedores populares	-	No se identificaron problemas en la distribución de almuerzos.
Cuidado/atención usuarios	PNCM	Expansión temporal de la cobertura del programa para la atención de niños en albergues. Incorporación de lineamientos para la atención en módulos temporales posterior a la emergencia.	La instalación de módulos temporales no estuvo alineada a la capacidad requerida para atender a niños ni a las necesidades de las zonas.
Vivienda temporal y refugio	MVCS	Evaluación de la posibilidad de compra y almacenamiento de módulos temporales de vivienda (stock) como acción preventiva ante desastres. Implementación del bono 500 como medida más eficiente y menos riesgosa como alternativa a la implementación de albergues.	La magnitud de la demanda de módulos dificultó su adquisición y generó retrasos en su entrega. La situación y manejo de muchos de los albergues fue crítica debido al desabastecimiento de agua y alimentos, carencia de servicios sanitarios adecuados y mecanismos de protección y seguridad para las personas.
	MIDIS	Rol de liderazgo en la labor de coordinación y articulación en albergues y refugios temporales.	
Empadronamiento	SISFOH	Inclusión del criterio de priorización en la atención regular de solicitudes de empadronamiento a nivel local a través de las ULE.	La capacidad operativa de las ULE a nivel dificultad no fue suficiente para la atención de demanda de empadronamiento de la población ante la emergencia.

A raíz de los resultados del estudio se elabora una matriz de conclusiones y recomendaciones para fortalecer la estrategia de respuesta de los programas sociales y otros actores ante la ocurrencia de emergencias de desastres. Las principales recomendaciones se resumen a continuación:

1. Las acciones de respuesta y su respectiva preparación ante fenómenos naturales cuya ocurrencia es previsible (aunque no su magnitud) deben estar incluidas dentro de los lineamientos de operación de cada programa. Estos lineamientos de preparación y respuesta a emergencias podrían ser aprobadas a través de resoluciones de dirección ejecutiva de cada programa e implementadas a través de directivas.
2. Los lineamientos de operación de cada programa deben considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la respuesta ante la emergencia:
 - Juntos y Pensión 65: entrega de subvención extraordinaria inmediatamente ocurrida la emergencia.
 - PNCM: visitas domiciliarias a niños usuarios, entrega de raciones frías y atención en módulos temporales.
 - PNAEQW: distribución de alimentos inmediatamente ocurrida la emergencia.
 - Asegurar condiciones mínimas de i) seguridad, ii) habitabilidad, iii) salubridad, y iv) alimentación al interior de los albergues.
3. La difusión de los lineamientos para la respuesta se debe extender a nivel subnacional a través de los esquemas de capacitación de cada programa o la generación de nuevas herramientas de difusión (material audiovisual, tutoriales, manuales). Ello permitirá disminuir el riesgo que genera la alta rotación del personal sobre el grado de preparación del sistema de protección social ante desastres.
4. Los programas sociales y gobiernos locales podrían incluir reconocimientos formales (certificados) a los trabajadores involucrados en la emergencia una vez culminada.
5. Los sistemas de protección social deben fortalecer su capacidad de respuesta en tres ámbitos como mínimo: i) condiciones de salud e higiene básicas, ii) provisión de alimentos, y iii) atención de poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores y madres gestantes). Se recomienda que los programas sociales vinculados con servicios en estos ámbitos (Pensión 65, PNCM, PNAEQW, entre otros), puedan flexibilizar los procesos relacionados con esos servicios durante la emergencia, e incluso efectuar cambios en modalidad de entrega de servicios en el corto plazo, si fuera necesario.
6. La información de hogares del SISFOH debe ser complementada con la inclusión de indicadores sobre la vulnerabilidad de las personas ante la ocurrencia de un fenómeno natural, que se puedan medir previo a la ocurrencia de un desastre (zonas de riesgos mitigables y no mitigables). Ello contribuiría a una identificación más rápida de potenciales usuarios en el contexto de desastres.

7. Adicionalmente, la inclusión de indicadores sobre la vulnerabilidad post desastre en la información del SISFOH (pérdida de la vivienda o medios de vida, fallecimiento del miembro responsable del principal ingreso del hogar, adquisición de discapacidad, entre otros) contribuiría a determinar la temporalidad de la asistencia de los sistemas de protección social.
8. La creación de programas de asistencia humanitaria temporales que se respalden en los mecanismos, infraestructura y personal de los programas sociales, permitiría distinguir la asistencia temporal de damnificados o afectados y no restringirla al cumplimiento de los requisitos regulares del programa. Además, lograría evitar filtración de usuarios en los programas regulares durante una emergencia.
9. El mecanismo de recolección y actualización de datos del SISFOH en el contexto de la emergencia debería ser fortalecido a través de la participación de otras instituciones (escuelas, centros de salud, programas sociales) en el empadronamiento de damnificados y afectados.
10. El fortalecimiento de las áreas de desarrollo social de las municipalidades – áreas encargadas de implementar las ULE – debería ser incluido como meta en programas de incentivos para municipalidades locales, tales como el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.
11. El nivel de coordinación entre los actores del SINAGERD debe ser fortalecido a través de una adecuada asignación de responsabilidades para cada uno de los objetivos planteados en el PLANAGERD.
12. La información recogida durante la emergencia por las diferentes entidades debe ser compartida e integrada para lograr una mejor identificación de la población. El cruce de la información recolectada con otras bases (por ejemplo: RENIEC o SISFOH) permitiría contribuir a la verificación de la información y a la consistencia de los datos.
13. Evaluar la posibilidad de establecer convenios entre el INDECI y el INEI para que, en contextos de emergencia, aplicadores del INEI puedan colaborar con el INDECI en el levantamiento de la información sobre daños.
14. La intervención de respuesta a través de albergues debe implementarse solo cuando se logre asegurar una correcta protección de las condiciones de vida de las personas que se busca albergar. La evidencia indica que la improvisación de este tipo de intervención conduce a una serie de problemas mayores para los damnificados y afectados que se busca atender.
15. Las transferencias monetarias (Bono 500 o bono "Una sola fuerza") pueden ser medidas más eficientes y menos riesgosas como alternativas a la implementación de albergues. La entrega de subvenciones monetarias podría contribuir cubrir

gastos en vivienda, alimentación y atención de otras necesidades de la población damnificada o afectada.

16. Definir un modelo de gobernanza para la implementación y gestión de albergues y refugios ante la ocurrencia de desastres.
17. La gestión de albergues debe ser coordinada con otras entidades como INDECI, MVCS, PNP, gobiernos locales, con el fin de asegurar, mínimamente:
 - Condiciones de salubridad
 - Seguridad interna
 - Condiciones de habitabilidad
 - Entrega de alimentos
18. El rol del MIDIS dentro del SINAGERD debe ser correctamente definido. Dentro de las responsabilidades más importantes se debería incluir: el desarrollo y protección de los medios de vida de la población ante el riesgo de desastre, el fortalecimiento de capacidades para la primera respuesta y asistencia humanitaria, y el fomento de buenas prácticas de GRD en la población para incentivar el desarrollo de acciones de prevención y respuesta.
19. Incorporar directamente al SISFOH como fuente de información dentro del SINAGERD dado que podría ser el principal actor en la identificación de población vulnerable ante el riesgo de desastres para los programas sociales. De esa forma, podría ser utilizada para la planificación de respuestas a emergencias dada su cobertura e información.
20. El PLANAGERD debe incorporar dentro de su planificación las buenas prácticas desempeñadas de los programas sociales durante la emergencia.

1. Introducción

El fenómeno El Niño Costero afectó al Perú entre los meses de enero y abril del año 2017. Este fenómeno se caracterizó por el calentamiento anómalo del mar frente a las costas peruanas que generó altos niveles de humedad que a su vez desencadenaron fuertes lluvias, lo que causó desbordes, inundaciones y aluviones que afectan a varias localidades.

Según el reporte oficial del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), al mes de agosto de 2017, los principales daños ocasionados se reflejan en las siguientes cifras a nivel nacional:

- 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.
- Cuatro mil kilómetros de caminos rurales, 4,391 kilómetros de carreteras y 489 puentes destruidos.
- 50,514 áreas de cultivo desaparecidas, mientras que 22,674 canales de regadío quedaron destruidos.

Durante la ocurrencia del fenómeno climático y en los meses posteriores, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) participó en las labores de apoyo en las zonas afectadas a través de la atención brindada por sus programas sociales. Las actividades estuvieron principalmente dirigidas a albergues, espacios donde se realizaron labores de empadronamiento, atención y cuidado de niños en módulos temporales de Cuna Más y habilitación de comedores por parte de Qali Warma. Sin embargo, la principal herramienta aplicada desde el MIDIS para atender a la población afectada fue la entrega del bono “Una Sola Fuerza”. Gracias a esta transferencia, el MIDIS pudo otorgar una subvención extraordinaria de S/ 200 a 358,379 beneficiarios del Programa Juntos y a 247,329 del Programa Pensión 65. Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) tuvo a su cargo la gestión de albergues y construcción de viviendas temporales para los damnificados y los Gobiernos Locales (GGLL) tuvieron a su cargo programas de entrega de alimentos a los damnificados.

A partir de esta experiencia, el MIDIS plantea establecer una estrategia y protocolo de acción para responder a futuras situaciones de emergencia y desastre natural con base en el capital social e institucional que representan los programas sociales y los instrumentos de política. Como paso para la definición de la estrategia, es necesario sistematizar la respuesta a emergencias y desastres naturales implementada por los programas sociales del MIDIS y otras entidades del Gobierno, en la gestión de la emergencia de El Niño Costero de 2017. El propósito consiste en extraer lecciones aprendidas y trazar algunos lineamientos y recomendaciones a tomar en cuenta en el desarrollo de un modelo de protección social reactiva o de respuesta del MIDIS que se integre al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), que busca impedir que las brechas de pobreza y sociales se sigan ampliando a causa de desastres.

El presente documento presenta los resultados de la sistematización. En la sección 2, se presentan los objetivos del estudio, y en la sección 3 se presenta el marco conceptual

utilizado a lo largo de su desarrollo. La sección 4 presenta el contexto de las acciones de respuesta ante desastres en el caso peruano. Las secciones 5 y 6 presentan la metodología del estudio y una descripción del trabajo de campo realizado. La sección 7 describe el contexto de los lugares visitados. La sección 8 presenta los hallazgos del estudio, cuyo análisis se divide según i) preparación de la respuesta, ii) acciones de respuesta implementadas, iii) análisis de los procesos implementados, y iv) valoración del usuario sobre los servicios recibidos. Finalmente, la sección 9 detalla las principales conclusiones y recomendaciones.

2. Objetivos del estudio

El objetivo central del estudio es sistematizar las acciones de respuesta frente a emergencias y desastres naturales implementadas por las direcciones de línea y los programas sociales del MIDIS, así como por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de los Gobiernos Locales, antes, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017), cuyos resultados serán considerados en el desarrollo de un modelo de protección social reactiva.

A continuación, se presentan los objetivos específicos (OE) del estudio:

- **OE 1:** Identificar las acciones realizadas por cada dirección de línea y programa social del MIDIS, Ministerio de Vivienda (gestión de albergues) y de los Gobiernos Locales (entrega de alimentos) para atender emergencias y desastres naturales, que llevaron a la respuesta social al Niño Costero (enero – abril de 2017).
- **OE 2:** Identificar las acciones realizadas por cada programa social, por el Ministerio de Vivienda (gestión de albergues) y por los Gobiernos Locales (entrega de alimentos) para atender emergencias y desastres naturales, previamente, durante y posterior al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017).
- **OE 3:** Identificar y describir el mapa de procesos (y subprocesos, de ser el caso) operativos de las acciones realizadas por los programas mencionados para atender emergencias y desastres naturales, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017) y los actores involucrados en cada uno. En particular, documentar los mecanismos de identificación de hogares y registro de damnificados y el proceso de articulación de intervenciones priorizadas, su adecuación al desastre y los procesos de seguimiento y registro implementados.
- **OE 4:** Identificar y describir la implementación de los procesos (y subprocesos) operativos de las acciones realizadas por cada programa social para atender emergencias y desastres naturales, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero afectó (enero – abril de 2017), y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente.
- **OE 5:** Identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitaron o dificultaron las acciones realizadas por cada programa social para atender emergencias y desastres naturales, previamente, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017).
- **OE 6:** Identificar y evaluar las oportunidades de mejora de los procesos (y subprocesos) operativos, de ser el caso de las acciones realizadas por cada programa social para atender emergencias y desastres naturales, previos, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017).
- **OE 7:** Describir y hacer un balance de los resultados alcanzados por cada programa para atender emergencias y desastres naturales, durante y posteriormente al fenómeno El Niño Costero (enero – abril de 2017) considerando su pertinencia, oportunidad, cobertura y focalización, así como mejoras alcanzadas en la población, percepciones y grado de satisfacción de la población afectada y otros actores.
- **OE 8:** Elaborar recomendaciones generales y específicas que el MIDIS puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo, en el marco del desarrollo de un modelo de protección social reactiva.

3. Marco conceptual

Existe vasta literatura que conceptualiza la gestión de riesgos de desastres (Narváez et al, 2009; Socorro, 2012; Ramírez, 2018) a través de enfoques que abordan el ciclo del riesgo de desastre y los procesos de intervención para su gestión. Entre los más utilizados se encuentran los estándares del *International Organization for Standardization* (ISO) 31000 y el marco conceptual definido por el *Committee for Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Estos dos enfoques plantean lineamientos y procesos para la gestión del riesgo que pueden ser adaptados al contexto de desastres. Un tercer enfoque se basa en la gestión del riesgo de desastres a través de procesos de intervención propuestos por Narváez, Lavell y Pérez (2009). A partir del análisis de estos tres enfoques, es posible obtener un marco conceptual más complejo que permite estructurar el análisis de la presente consultoría.

La norma internacional **ISO 31000** contiene un conjunto de lineamientos para la gestión de riesgos que propone principios y guías que contribuyen al análisis y evaluación del riesgo desde cualquier organización (BSI, 2018). En ese sentido, los principios y procesos para la gestión del riesgo incluidos en dicha norma pueden ser adaptados al contexto de riesgos de eventos de desastre y catástrofes (Ramírez, 2018).

Desde este enfoque, el proceso de gestión del riesgo inicia con el establecimiento del contexto, e identificación, análisis y evaluación del riesgo. Estos elementos componen el conjunto denominado “apreciación del riesgo” (Ramírez, 2018). Posteriormente, se desarrolla el tratamiento del riesgo, donde se seleccionan las acciones para intervenir y reducir el riesgo de desastres. El tratamiento del riesgo presenta un conjunto de estrategias que se agrupan según tres tipos de gestión: prospectiva, correctiva y compensatoria. Por último, este enfoque incluye dos procesos adicionales y transversales a todo el proceso: monitoreo/revisión y comunicación/cordinación. Este enfoque permite gestionar el riesgo e incertidumbre frente a amenazas y a través de procesos que tienen como objetivo minimizar los daños y potenciales pérdidas.

La iniciativa propuesta por el COSO (en adelante, el Comité) surge de organizaciones del sector privado como una guía para desarrollar un marco conceptual que brinde lineamientos sobre la gestión del riesgo corporativo, control interno y disuasión del fraude. A pesar de su extensa implementación en empresas, el enfoque que propone para la gestión del riesgos también puede ser adaptado al contexto de riesgo de desastres dado que propone una intervención del riesgo en general.

El enfoque de marco conceptual del Comité propone una metodología de análisis y evaluación del riesgo que precede a la estrategia de respuesta (Deloitte & Touche LLP, 2012). El proceso de intervención del riesgo inicia con la identificación del mismo, a partir de lo cual se debe producir una lista de riesgos que pueda enmarcarse en cada contexto. Seguidamente, se procede a evaluar los riesgos y para ello se deben seguir las siguientes fases: desarrollo de los criterios de evaluación del riesgo, evaluación del riesgo, evaluación de la interacción entre riesgos y por último, la priorización de riesgos. Como resultado de estos procesos se concluye en la respuesta al riesgo. En esa línea, el Comité propone cuatro tipos de respuesta: aceptación, reducción, transferencia y evasión.

El tercer enfoque, propuesto por Narváez *et al* (2009), a diferencia de los enfoques anteriores, plantea procesos para gestionar de forma explícita riesgos de desastres desde

el nivel público. Así, contempla la preparación y tratamiento del riesgo a partir de un conjunto de procesos estructurados según cuatro hitos fundamentales: riesgo futuro, riesgo actual, ocurrencia del fenómeno natural y efectos.

A partir de estos cuatro hitos se desprenden seis procesos de intervención del riesgo de desastre. El primero de ellos es transversal y consiste en la generación de conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos. Seguidamente, se plantea el desarrollo del proceso de prevención del riesgo futuro, para evitar el riesgo futuro. Mientras tanto, ante la existencia de riesgos actuales, se desarrollan los procesos de reducción del riesgo existente y de preparación de la respuesta. Finalmente, la ocurrencia del fenómeno natural requiere la implementación de la reacción y mecanismos de rehabilitación; por último, los posteriores efectos producto del desastre requieren el proceso de recuperación y reconstrucción.

El enfoque propuesto por Narváez *et al* (2009) incluye un conjunto adicional de procesos denominados “de dirección y apoyo” que son transversales a los de intervención de riesgos. Por un lado, los procesos de dirección incluyen: el desarrollo de la base institucional y organizativa, la planificación y organización de la intervención y el seguimiento, evaluación y control. Por otro lado, los procesos de apoyo consisten en la provisión de recursos y en la difusión y comunicación necesarios para la operación de los procesos clave y el logro de sus respectivos objetivos. De esta forma, los procesos de dirección y de apoyo tienen como objetivo que el sistema como un todo pueda operar y brindar protección y seguridad necesaria ante el riesgo de desastres, con la calidad exigida a la población.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de los procesos de la gestión de riesgo de desastre propuestos por los tres enfoques distintos.

Cuadro 3. Enfoques de la gestión de riesgo de desastres

ISO 31000 ¹	COSO ²	ENFOQUE DE PROCESOS ³
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecimiento del contexto: definir la estructura de roles y responsabilidades, delimitar su alcance y criterios de riesgo. ▪ Identificación del riesgo: reconocer y describir el riesgo de desastres. ▪ Análisis del riesgo: determinar rango de consecuencias potenciales de las amenazas y su probabilidad de ocurrencia. ▪ Evaluación del riesgo: comparar resultados establecidos en el análisis de criterios y determinar si su magnitud es aceptable o tolerable. ▪ Tratamiento del riesgo: seleccionar las acciones para reducir el riesgo de desastres. <ul style="list-style-type: none"> Gestión prospectiva <ul style="list-style-type: none"> - Supresión: evitar la exposición a la amenaza Gestión correctiva <ul style="list-style-type: none"> - Mitigación: desarrollar actividades o acciones que reduzcan el riesgo. - Preparación: acciones y medidas dirigidas a reducir los impactos de emergencias y desastres. Gestión compensatoria <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia del riesgo: abordar el riesgo residual que pueda haber permanecido. ▪ Monitoreo y revisión: verificar y supervisar la efectividad de las medidas de tratamiento del riesgo y su contribución efectiva. ▪ Comunicación y coordinación: promover una articulación entre actores, comunicar y consultar a actores internos y externos por los medios más adecuados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación de riesgos: lista de riesgos organizada por categorías y subcategorías. <p><i>Intervención del riesgo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de criterios de evaluación: criterios que consideren impacto y probabilidad de ocurrencia del riesgo. ▪ Evaluación: asignar valor a cada riesgo utilizando los criterios definidos. ▪ Evaluación de interacción de riesgos: reconocer la interacción entre riesgos y evaluar el posible daño adicional. ▪ Priorizar riesgos: determinar prioridades a partir del nivel de riesgo y de los umbrales de tolerancia. ▪ Respuesta al riesgo: se examinan cuatro opciones de respuesta (aceptación, reducción, transferencia y evasión). 	<p><i>Hitos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Riesgo futuro: identificación de amenazas y exposición a elementos socioeconómicos vulnerables. ▪ Riesgo actual: verificación de factores o condiciones del riesgo en el contexto actual. ▪ Fenómeno natural: ocurrencia del fenómeno natural y su impacto, se evidencian daños y pérdidas reales. ▪ Efectos: transformación del escenario a través de la modificación de factores de riesgo como resultado del fenómeno natural. <p><i>Procesos de intervención</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar conocimiento sobre riesgo de desastre: identificación de información relevante para facilitar la gestión efectiva. ▪ Prevenir el riesgo futuro: limitar el progreso del riesgo mediante gestión territorial y ambiental. ▪ Reducir el riesgo existente: minimizar los factores de riesgo existentes para evitar sus impactos negativos. ▪ Preparar respuesta: desarrollo de mecanismos y capacidades de respuesta ante la ocurrencia del desastre. ▪ Responder y rehabilitar: ejecución de acciones necesarias para salvar vidas humanas, rescatar bienes y asistencia de necesidades básicas de la población. ▪ Recuperar y reconstruir: restablecer condiciones aceptables y sostenibles para el desarrollo socioeconómico de la población afectada.

1/ International Organization for Standardization

2/ Committee for Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

3/ Narváez, Lavell y Pérez (2009)

Los tres enfoques logran complementar un marco conceptual más amplio que incluye procesos de intervención de la gestión del riesgo de desastres durante todas sus etapas. El enfoque del ISO 31000 permite identificar el tratamiento del riesgo a través del tipo de gestión del riesgo que se implementa (prospectiva, correctiva, reactiva o compensatoria). Mientras tanto, el enfoque propuesto por el Comité aborda con mayor detalle los procesos de evaluación del riesgo que servirán para generar la información necesaria y posteriormente tratar el riesgo. Finalmente, el enfoque por procesos permite enmarcar todos los procesos de la gestión del riesgo en los hitos de la generación del mismo; de esa forma, logra establecer un orden cronológico en las actividades.

Así, siguiendo lo propuesto por Narváez *et al* (2009), la gestión del riesgo de desastres se basa sobre el proceso de creación del riesgo, estructurado según cuatro hitos fundamentales: riesgo futuro, riesgo actual, ocurrencia del fenómeno natural y efectos. El primero de ellos consiste en la identificación de amenazas y exposición de elementos socioeconómicos vulnerables. El riesgo actual involucra factores o condiciones del riesgo en el contexto actual considerándose, además, la probabilidad de ocurrencia del desastre natural y las posibles pérdidas socioeconómicas relacionadas. El tercer hito involucra la ocurrencia del fenómeno natural y su impacto sobre elementos socioeconómicos en condición de vulnerabilidad que se evidencia en daños y pérdidas reales. Por último, el cuarto hito envuelve la transformación del escenario de riesgo a través de la modificación de los factores de riesgo (amenazas y vulnerabilidad) como resultado de los impactos del fenómeno natural.

A partir de los hitos de creación del riesgo de desastre, la gestión del mismo se configura mediante los procesos de intervención propuestos por Narváez *et al* (2009). A su vez, los procesos son agrupados y complementados según los lineamientos propuestos por el Comité y por el estándar ISO 31000. Por un lado, del enfoque del Comité se obtienen los procesos de evaluación de riesgo, mientras que, del enfoque del estándar ISO 31000, los tipos de gestión del riesgo y los procesos transversales a toda la intervención del riesgo que involucran la articulación de actores, el monitoreo y evaluación de las acciones ejecutadas.

Los hitos en la creación del riesgo de desastres derivan en un conjunto de procesos de intervención del riesgo que pueden ser agrupados según su propósito en i) evaluación del riesgo y ii) tratamiento del riesgo. Dentro de la evaluación del riesgo, el proceso tiene como objetivo generar conocimiento sobre el riesgo de desastre. Mientras tanto, en el tratamiento del riesgo, los procesos se dividen de acuerdo al tipo de gestión que se implemente: prospectiva, correctiva, reactiva o compensatoria. Finalmente, los dos últimos procesos son transversales a toda la gestión de riesgo y consisten en la comunicación/coordinación y monitoreo/revisión.

El resumen de los conceptos clave en la gestión de riesgos de desastres, consolidados a partir de la revisión de distintos enfoques, se presenta a través del gráfico a continuación:

Gráfico 1. Proceso de creación e intervención del riesgo de desastres



7

Comunicación y coordinación

8

Monitoreo, revisión y actualización

Fuente: Narváez, Lavell y Pérez (2009)
 Elaboración: APOYO Consultoría

Con respecto a la **evaluación del riesgo**, el proceso de intervención consiste en la generación anticipada de conocimientos sobre el riesgo de desastre y sus diferentes áreas. Este proceso es transversal al resto de las intervenciones debido a que implica la identificación de información relevante para facilitar la gestión efectiva del riesgo. Esta información incluye datos sobre el origen, causas, área de afectación, recurrencia y otros aspectos del potencial fenómeno de desastre. Además, este proceso incluye el análisis de las posibles áreas afectadas, así como sus elementos socioeconómicos vulnerables.

Dentro del **tratamiento del riesgo**, los procesos se agrupan según el tipo de gestión: prospectiva, correctiva, reactiva y compensatoria. Dentro de la **gestión prospectiva**, se encuentra el segundo proceso de la intervención del riesgo que involucra la creación de medidas para prevenir riesgos futuros a través del cambio en los patrones de desarrollo de las condiciones amenazantes. El objetivo principal es limitar el progreso del riesgo mediante una adecuada gestión territorial y ambiental. Algunos ejemplos de acciones requeridas durante esta intervención involucran la prevención de la ocupación insegura de territorios, la transformación de recursos naturales en peligros o amenazas y la degradación del ambiente en condiciones de riesgo. Para ello, este proceso requiere habilidades de planificación y capacidades para tomar acciones anticipadas y prevenir la aparición de nuevos riesgos.

El siguiente proceso se enmarca en la **gestión correctiva** que se deriva del riesgo actual y consiste en reducir los riesgos existentes. Posteriormente a la identificación de posibles pérdidas y daños frente al escenario de riesgo, se requiere implementar acciones de reducción del riesgo hasta un umbral que se considere aceptable. En ese sentido, el tercer proceso de intervención se concentra en minimizar los factores del riesgo existente para evitar o prevenir sus impactos negativos. Además de aspectos tangibles, este proceso incluye la reducción de la vulnerabilidad social; por ejemplo, el fortalecimiento de la respuesta de la economía ante efectos adversos como consecuencia del fenómeno natural. Las metas planteadas deben complementarse con estrategias de prevención de riesgos futuros para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

El cuarto y quinto proceso se alinean con la **gestión reactiva** del riesgo de desastre. El primero de ellos consiste en el desarrollo de herramientas y mecanismos para responder correctamente ante la ocurrencia del desastre. Específicamente, este proceso consiste en el fortalecimiento de capacidades y conocimientos de las entidades públicas y privadas o comunidades e individuos para responder a condiciones de emergencia. En esa línea, el objetivo principal de este proceso consiste en definir la normatividad y la guía para definir la preparación para el desastre. Esta preparación incluye la formulación de respuestas y la prueba de planes de respuesta a nivel territorial y sectorial. Los actores relacionados con la implementación de este proceso incluyen al gobierno regional y local, instituciones especializadas en responder ante situaciones de emergencia y desastre, organizaciones responsables de la protección de la población, instituciones sectoriales y ministerios capaces de responder a situaciones de desastre en sus respectivos sectores.

El quinto proceso de intervención ocurre durante el escenario de desastre y consiste en la ejecución de las acciones necesarias para salvar vidas humanas, rescatar bienes y la asistencia de las necesidades básicas de la población afectada o amenazada. Este proceso considera los planes de emergencia y contingencia y prevé riesgos futuros que se generan como consecuencia del desastre actual. En ese sentido, los principales agentes

involucrados durante este proceso son los gobiernos locales y regionales, las entidades especializadas en dar respuesta a situaciones de emergencia y desastres, las organizaciones responsables de la protección de la población y sus medios de vida, entidades sin fines de lucro, entre otras.

Por último, el sexto proceso de intervención ocurre después del evento de desastre y se enmarca en la **gestión compensatoria**. Su objetivo está orientado a restablecer condiciones aceptables y sostenibles para el desarrollo socioeconómico de la población afectada. Para este propósito, el proceso involucra la reconstrucción de la infraestructura dañada, bienes y servicios destruidos o interrumpidos en las áreas afectadas, así como un impulso al desarrollo económico y social de la comunidad. Asimismo, este último proceso considera el diseño de acciones para prevenir la aparición de nuevos riesgos y reducir los riesgos preexistentes, pero ahora bajo el contexto de un nuevo escenario de riesgo después del desastre. Por lo tanto, los agentes competentes involucrados durante este proceso son los organismos de planificación y desarrollo territorial o sectorial, gobiernos locales y regionales, instituciones encargados de la administración del medio ambiente y entidades sectoriales o ministerios responsables de recuperar sus sectores productivos.

Finalmente, el séptimo y octavo proceso son transversales a toda la intervención del riesgo de desastre dado que se requieren tanto en la evaluación del riesgo como en el tratamiento del riesgo. El séptimo proceso consiste en la comunicación y coordinación entre los actores internos y externos relacionados con la gestión de riesgo de desastre que se está implementando. Para ello, es necesario construir los canales más adecuados para una correcta articulación de todas las instituciones involucradas durante toda la intervención del riesgo. Por último, el octavo proceso consiste en el monitoreo y revisión de todos los procesos anteriores. Este proceso tiene el objetivo de dar seguimiento y evaluación al desempeño de la implementación de procesos, motivo por el cual se requieren acciones que verifiquen y supervisen la efectividad de las medidas de evaluación, tratamiento del riesgo y coordinación entre actores.

3.1. Rol del sistema de protección social en la gestión del riesgo de desastre

Los sistemas de protección social también pueden formar parte del proceso de gestión del riesgo al contribuir a la reducción de la exposición al riesgo de los hogares más pobres y a la construcción de una mayor capacidad de resiliencia a largo plazo (World Bank, 2013). Los programas sociales pueden intervenir i) ex ante, para mitigar y reducir el impacto del desastre; ii) durante el desastre, a través de mecanismos de respuesta inmediata; y ex post al desastre, al acelerar la recuperación y reconstrucción. El proceso de adaptación para la gestión del riesgo de desastre es crítico debido a que un sistema de protección social bien diseñado, escalable y cuyas actividades se logran articular con otros sectores podrá contribuir con mayor efectividad (World Bank, 2013).

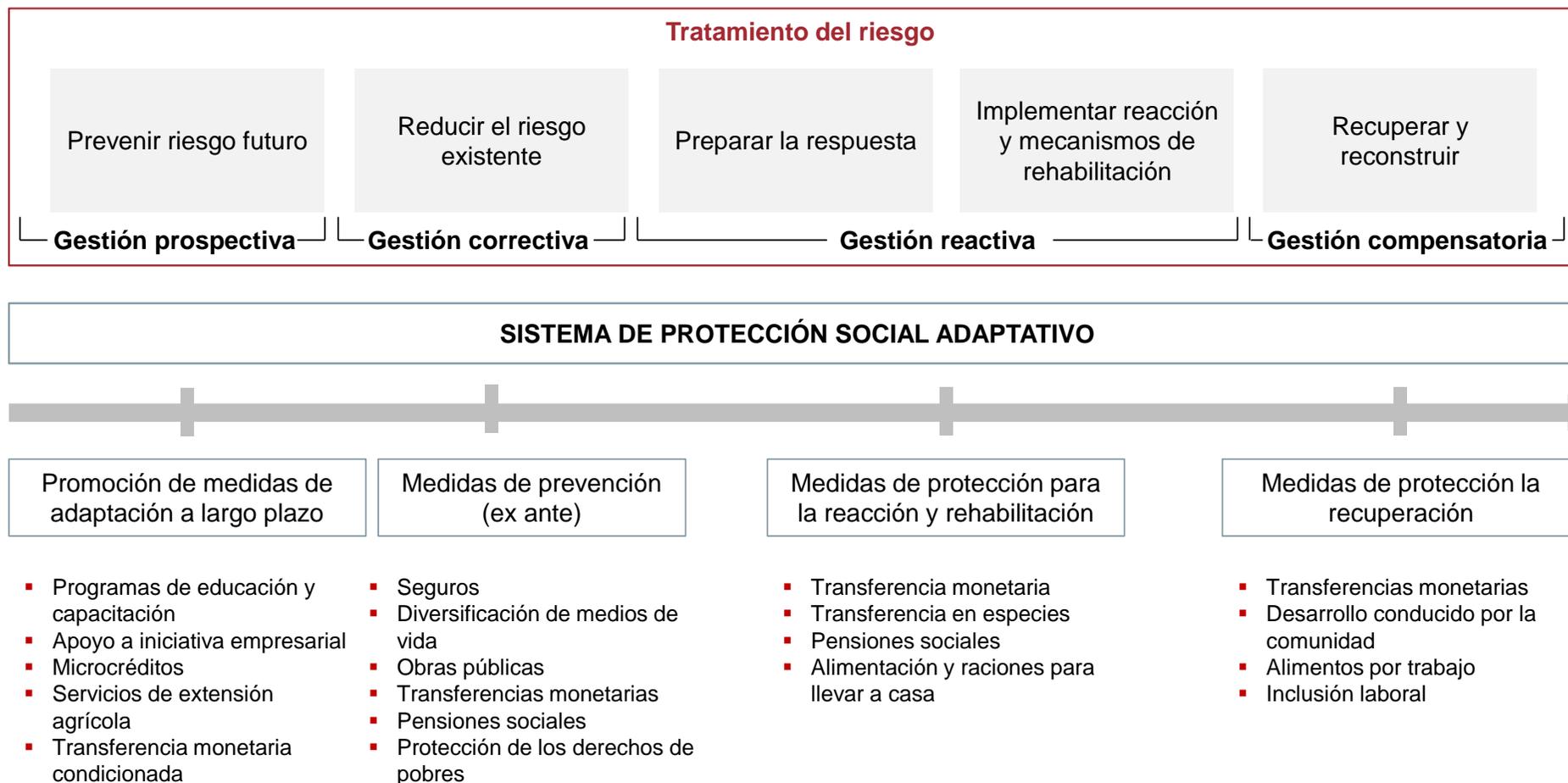
Los programas sociales pueden adoptar tres tipos de roles: prevención, protección y promoción (Kuriakose et al, 2012). Mediante el rol preventivo, los programas sociales contribuyen a incrementar la resiliencia de los más vulnerables a través de la prevención y reducción de los impactos del desastre. En esta línea, se encuentran las intervenciones de seguros sociales y las transferencias monetarias y en especie, las cuales incrementan la disponibilidad de estrategias de respuesta ante desastres y, con ello, reducen la vulnerabilidad de la población atendida.

El rol de protección de los programas sociales contribuye a resguardar el patrimonio y bienestar de los afectados y damnificados. Los programas de transferencias y pensiones sociales ayudan a que hogares más pobres y vulnerables no agraven su situación. Además, estas medidas se dirigen a proteger los servicios regulares de atención de beneficiarios ante la posibilidad de colapso luego de una emergencia.

El rol promotor de los programas de protección social contribuye al desarrollo del capital humano y al acceso a medios de vida sostenibles y empleo. De esta forma, los programas sociales se encargan de construir capacidades de respuesta en los hogares más vulnerables, la diversificación de los ingresos del hogar y el fortalecimiento de otras habilidades. En consecuencia, el sistema de protección social podrá incrementar la resiliencia de largo plazo y promover oportunidades ante la ocurrencia de desastres.

Este enfoque se denomina **sistema de protección social adaptativo** (Browne, 2014) dado que puede intervenir en la reducción del riesgo (rol promotor), mitigación del riesgo (rol preventivo) y en el manejo o tratamiento del riesgo (rol protector) (ver siguiente gráfico 2).

Gráfico 2. Sistema de protección social adaptativo



Fuente: World Bank (2013)
 Elaboración: APOYO Consultoría

En el siguiente recuadro se ejemplifica este enfoque mediante un programa social de transferencias monetarias en Nicaragua (Atención a Crisis) que fue implementado en el contexto del riesgo de desastres; específicamente, en el contexto de sequías severas. El programa logró garantizar la protección social de sus beneficiarios durante la emergencia a través de las transferencias y adicionalmente, reducir su vulnerabilidad ante el riesgo de desastres a través de las capacitaciones brindadas.

Programa de Atención a Crisis – Nicaragua (2005-2006)

Entre 2005 y 2006, Nicaragua implementó el programa de Atención a Crisis que consistió en una transferencia condicional ante crisis producto de los desastres de sequía severa. El programa presentó dos objetivos. Por un lado, proveer seguridad de corto plazo ante el evento a través de transferencias monetarias y, por el otro, promover una reducción de la pobreza a largo plazo a través de la diversificación de ingresos y un aumento de la capacidad de gestión del riesgo.

El programa contempló tres tipos de intervenciones: i) transferencia monetaria condicionada (TMC), ii) TMC más un programa de entrenamiento de capacidades en diversificación de ingresos y iii) TMC más un componente de inclusión productiva que consistió en una transferencia única para apoyar la inversión inicial de los hogares en actividades productivas no relacionada a la agricultura.

La transferencia monetaria del programa no solo incidía de forma reactiva a la ocurrencia del desastre; sus componentes de capacitación y apoyo a la inversión contribuyeron a reducir la exposición al riesgo de desastre de sus beneficiarios. Dado que las sequías provocan un shock negativo en los ingresos y en el consumo de los hogares cuya principal actividad es la agricultura, el programa buscaba incidir sobre la diversificación de los ingresos de los beneficiarios en otras actividades e inversiones en negocios no relacionados a ella.

Los resultados de la evaluación de impacto del programa Atención a Crisis indicaron una reducción en la variabilidad del consumo e ingreso de los beneficiarios ante la ocurrencia de sequías (Macours *et al*, 2012). Asimismo, se encontró que la protección social a corto plazo (TMC) conjuntamente con las intervenciones productivas a largo plazo puede mejorar la sostenibilidad de los impactos del programa y con ello, contribuir a mejorar la gestión de riesgo de los hogares antes que los desastres ocurran. De esta forma, la intervención logró satisfactoriamente dirigirse a la adaptación de los medios de vida y ayudar a reducir la vulnerabilidad de hogares pobres ante cambios climáticos inesperados.

Los sistemas de protección social pueden intervenir antes, durante y después de la ocurrencia de un evento de desastre debido a que su principal objetivo consiste en la protección y garantía del bienestar básico de las personas (Beazley *et al*, 2016). La ocurrencia de desastres naturales puede presentar impactos negativos que podrían revertir los resultados logrados por los programas sociales y contribuir al incremento de la pobreza transitoria o crónica. Los programas sociales pueden actuar como una herramienta importante para atender a la población afectada o damnificada, sobre todo, durante una situación de emergencia si se trata de programas que brindan asistencia y seguridad social a sus beneficiarios.

Por esta razón, se requiere que la capacidad de reacción del sistema de protección social se vea fortalecida durante el proceso de intervención del riesgo de desastre,

especialmente, en la preparación de respuestas y durante la implementación de mecanismos de reacción y rehabilitación (Beazley *et al*, 2016).

La mayoría de sistemas de protección social no se encuentran completamente preparados para responder ante una emergencia de desastre. Por esa razón, se requiere una estrategia de planificación que permita alcanzar una reacción efectiva de los programas sociales. En ese sentido, durante el proceso de preparación de respuesta, un sistema de protección social reactivo requiere atravesar tres dimensiones de planificación: focalización, entrega y coordinación.

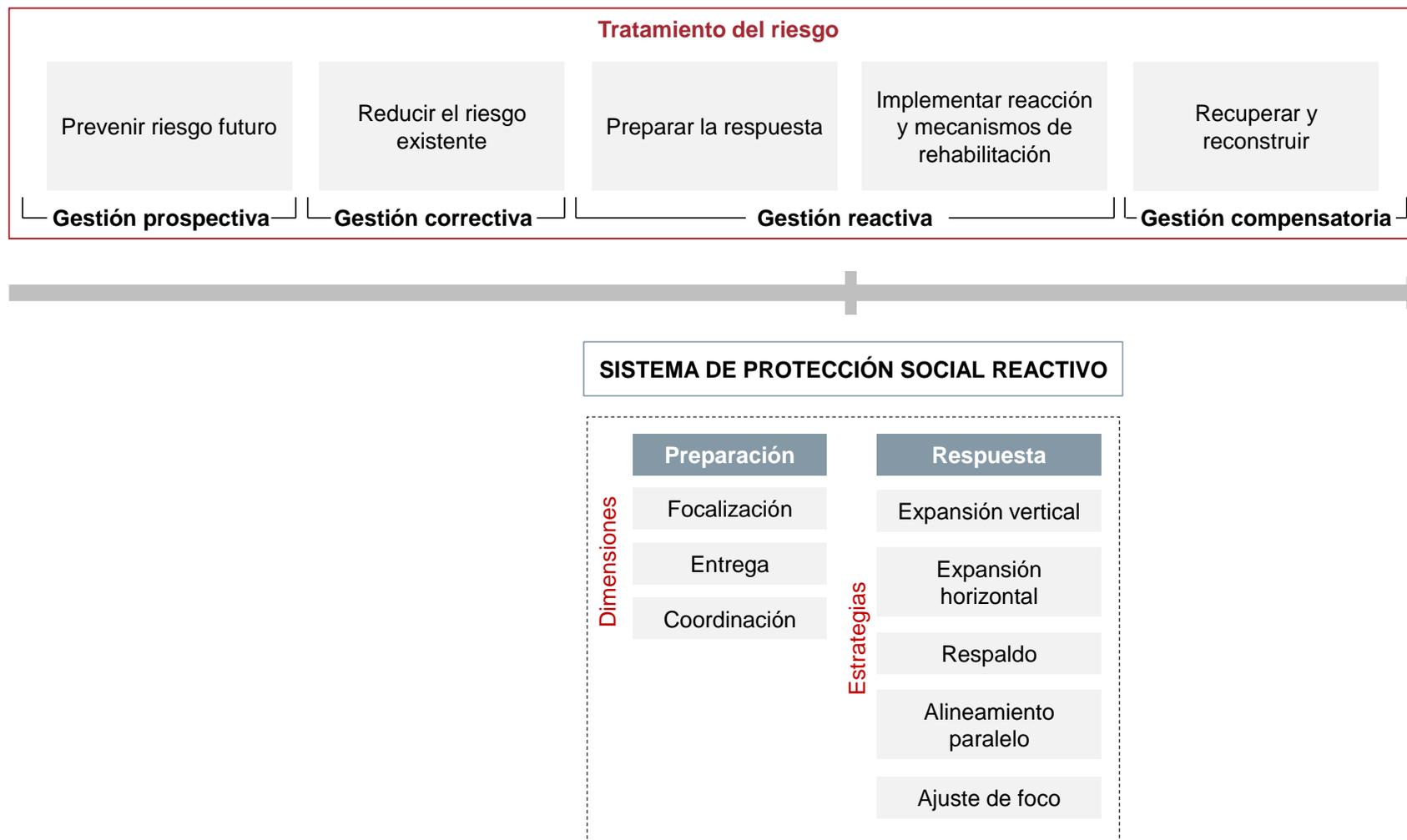
La dimensión de focalización examina las herramientas de focalización vigentes y su adaptación para identificar e inmediatamente atender a los beneficiarios afectados por el desastre natural. La dimensión de entrega consiste en el desarrollo de mecanismos para llevar los beneficios a la población damnificada. Esta segunda dimensión involucra planificación debido a los retos y limitaciones que enfrentan las capacidades de entrega y que complican su implementación durante el evento de desastre. La dimensión de coordinación consiste en la especificación de actores relevantes a nivel central, regional y local. Asimismo, se involucra tanto a autoridades del sistema de protección social, así como a agentes que trabajan en la gestión del riesgo de desastre.

Durante una situación de emergencia derivado de un fenómeno natural, un sistema de protección social reactivo presenta cinco estrategias para incrementar el nivel de ayuda brindado a la población vulnerable mediante programas sociales: expansión vertical, expansión horizontal, respaldo, alineamiento paralelo y ajuste de foco.

La expansión vertical se refiere a un incremento en el valor o duración de los beneficios otorgados, puede involucrar un ajuste en el monto de las transferencias o pagos extraordinarios. Por otro lado, un programa social también puede aplicar una expansión horizontal que consiste en la integración de nuevos beneficiarios. Así, esta estrategia involucra una expansión de la cobertura geográfica del programa, una campaña extraordinaria de inscripción, modificaciones a las reglas de elegibilidad de beneficiarios o la flexibilización de los requerimientos para incentivar una mayor participación.

La estrategia de respaldo consiste en la utilización de la infraestructura o administración del programa para canalizar esfuerzos de atención a los damnificados. La estrategia de alineamiento paralelo implica la creación de un sistema de ayuda humanitaria paralela que deberá estar adaptada al actual sistema de protección social y permita fortalecer la atención a la población afectada. Finalmente, la estrategia de ajuste de foco concierne la re-priorización de los recursos actuales y la orientación del programa social para asistir a la población más vulnerable durante la emergencia.

Gráfico 3. Sistema de protección social reactivo



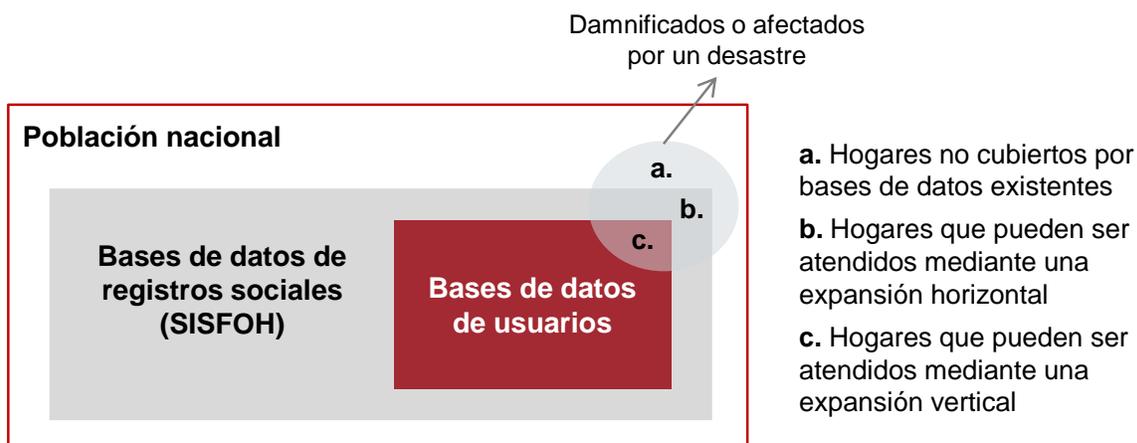
Fuente: Beazley et al. (2016)
 Elaboración: APOYO Consultoría

3.2. Identificación e inclusión de usuarios en el contexto de la GRD

Los programas sociales, dentro de su programación regular, seleccionan sus usuarios bajo criterios predefinidos para focalizar y maximizar la entrega de beneficios y soporte a la población objetivo a la que atiende. De esta forma, se pretende minimizar la pérdida de recursos y los costos del programa. En el contexto de desastres, los sistemas de protección social deben implementar una metodología de focalización con el objetivo de identificar a la población más vulnerable al riesgo de desastres y, posteriormente a la ocurrencia de desastre, a la población damnificada o afectada.

No obstante, los hogares más vulnerables a riesgos de desastres o aquellos damnificados o afectados por una emergencia de desastre no necesariamente pertenecen al grupo regular de usuarios de los programas sociales o a la base de datos del registro social (Beazley, 2017). En el contexto post desastre, el siguiente gráfico ilustra cómo la población damnificada o afectada por un desastre (área gris) podría encontrarse, en el mejor de los casos, identificada en las bases de datos de usuarios de los programas sociales; en las bases de datos de registros sociales o, en el peor de los casos, no identificada. Así, la estrategia de respuesta de los sistemas de protección social podría verse facilitada según la cobertura de los programas y registros sociales, así como por la calidad de datos que contienen.

Gráfico 4. Desafío de focalización de la protección social en el contexto de desastres



Fuente: Beazley et al. (2016)
Elaboración: APOYO Consultoría

Los programas sociales enfrentan tres retos en la implementación de una estrategia de respuesta ante una emergencia de desastre:

- i. Identificar al grupo de hogares damnificados o afectados que se encuentren en sus bases de datos de usuarios para brindarles una atención adicional (expansión vertical o ajuste de foco).
- ii. Identificar al grupo de hogares damnificados o afectados que se encuentren en bases de datos de registros sociales y determinar la temporalidad de su atención (expansión horizontal).

- iii. Identificar al grupo de hogares damnificados o afectados no cubiertos por las bases de datos existentes para su posible incorporación.

En la GRD, los programas deben considerar diferentes estrategias de focalización que les permitan atender a la población más vulnerable ante la ocurrencia de desastres. La construcción de sistemas de protección social con criterios específicos para lograr su flexibilización logra incrementar la efectividad de los programas en la atención de los hogares más vulnerables ante el riesgo de desastres (World Bank, 2013). En esa línea, se requiere la adaptación y combinación de diferentes estrategias de focalización que se describen en el Cuadro 2.

La aplicación de métodos de focalización dependerá del rol de los sistemas de protección social en la GRD. Para la implementación de una respuesta ante el desastre en el corto plazo, la estrategia de focalización debe considerar rapidez, precisión y los costos de utilizar diferentes mecanismos para atender a los más vulnerables dentro de la población afectada. Mientras tanto, la participación de los programas en actividades a largo plazo que permitan reducir o mitigar riesgos en la población requerirá diferentes estrategias de focalización dirigidas a identificar a la población más vulnerable ante riesgos de desastres (Kuriakose *et al.*, 2012).

Por un lado, la focalización geográfica es pertinente como primera respuesta de los programas sociales para atender la población damnificada o afectada (Pelham *et al.*, 2011; World Bank, 2013). Sin embargo, cuando esta población se encuentra dispersa y la vulnerabilidad y pobreza convive con niveles más altos de riqueza, este método de focalización requiere ser ajustado y complementado con otros. Para ello, se utiliza la focalización categórica y la basada en pobreza y así reducir errores de alta inclusión o exclusión (World Bank, 2013). Por otro lado, las intervenciones a largo plazo que buscan reducir la exposición de los usuarios a riesgos de desastres, analizan la vulnerabilidad de la población objetivo a través de la selección de criterios. Entre ellos, se considera componentes de pobreza y evaluación de exposición al riesgo de desastres.

La información para el proceso de focalización para la GRD por parte de los sistemas de protección social requiere ser actualizada de forma regular debido a que la vulnerabilidad ante el riesgo es cambiante en el tiempo. En consecuencia, se requerirán posiblemente cambios en focalización de programa implementado. Asimismo, la información sobre la exposición al riesgo de desastres a nivel de hogares requiere distinguir entre pobreza crónica y transitoria en aquellas localidades donde existe mayor probabilidad de ocurrencia de desastres naturales. Por ello, aquellos métodos de focalización que utilizan variables fácilmente identificables como ubicación y material del hogar, tenencia de bienes, entre otros; requieren ser complementados con variables que midan la vulnerabilidad del hogar a partir de cambios en la riqueza como resultado de un *shock* producido por un desastre.

Cuadro 4. Métodos de focalización en el contexto de desastres

Tipo de focalización	Descripción	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Focalización geográfica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifica áreas altamente expuestas a desastres (ex ante) o áreas afectadas por los impactos del desastre (ex post). ▪ Proceso inicial en la focalización ante emergencias que luego es mejorado con otros métodos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifica las áreas más vulnerables a priorizar. - Logra mayor precisión cuando el daño es extensivo y la mayor parte de los hogares se ven afectados por el desastre. - Minimiza errores de exclusión. - Método rápido y no costoso. - Utiliza información existente y datos secundarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - La información desactualizada podría perjudicar sus resultados en cuanto a las necesidades de la población. - Requiere verificación con información primaria para lograr mayor precisión. - Susceptible a errores de alta inclusión, especialmente si se implementa como única estrategia.
Focalización por hogares/individuos (categórica)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifica hogares o individuos considerados los más vulnerables de la población. ▪ Considera categorías particulares: niños, ancianos, discapacitados, personas vulnerables ante desastres, entre otros. ▪ Se debe implementar durante situaciones estables cuando se pueda realizar monitoreo y actualización de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Particularmente útil cuando los programas tienen conocimiento y presencia cercana en la localidad. - Efectivo para alcanzar objetivos específicos de atención. - Se minimizan errores de inclusión. 	<ul style="list-style-type: none"> - La identificación de hogares durante una emergencia puede ser complicada. - Podría generar resentimiento entre los grupos excluidos y conducir a conflictos.

Tipo de focalización	Descripción	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Focalización basada en pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mide cambios en la riqueza como resultado de shocks producidos por un desastre. ▪ Utiliza medidas directamente identificables como la locación y calidad de la vivienda, y bienes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Útil en desastres de gran magnitud. - En el mediano plazo, se utiliza para prevenir que la población en riesgo caiga en pobreza crónica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su implementación es costosa y requiere tiempo. - Dado los recursos limitados, los errores de exclusión pueden ser altos.
Auto-focalización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los hogares o individuos son los que deciden participar de la ayuda del programa. ▪ Por ejemplo: programas de trabajo durante la emergencia/rehabilitación establecen salarios debajo de los niveles del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite incluir a la población que requiere la ayuda dentro de los criterios establecidos. - Reduce el riesgo de corrupción y sesgo de selección. - Bajos costos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere información substancial para focalizar a las personas y que estas se auto seleccionen. - El programa debe ser lo suficientemente extensivo para que todos lo que quieran participar puedan ser incluidos.

Fuentes: Pelham *et al.* (2011), World Bank (2013)

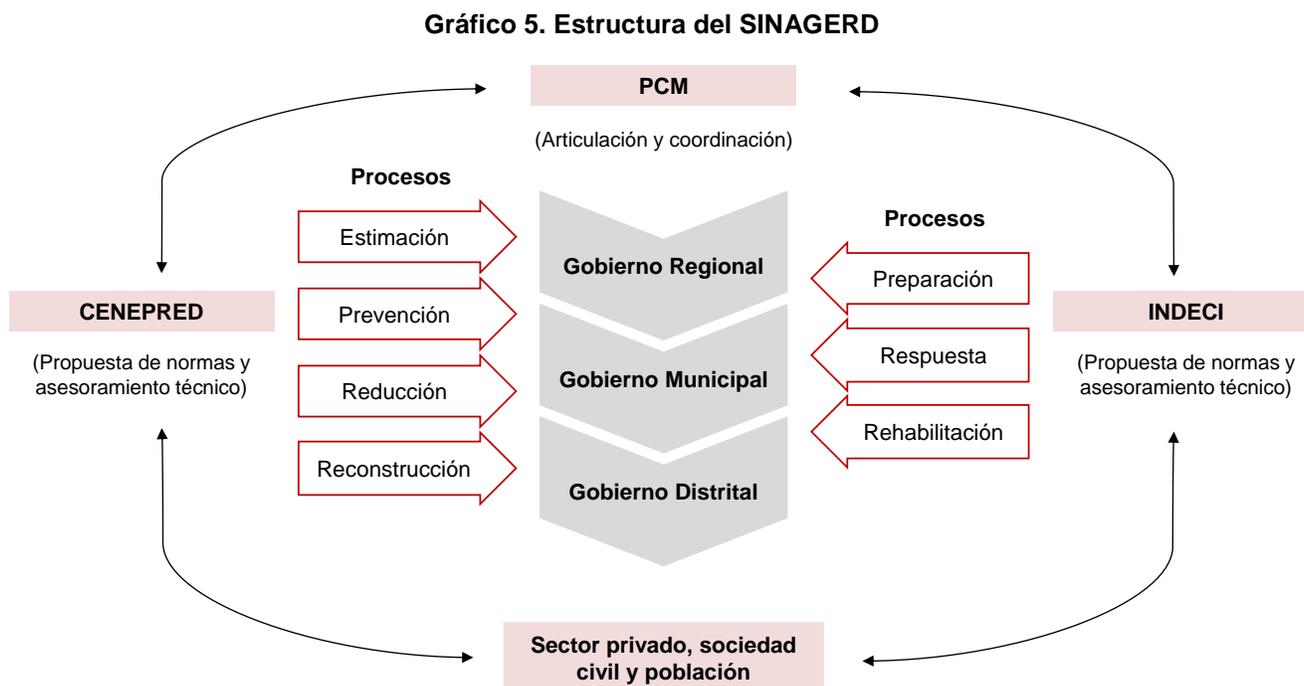
Elaboración: APOYO Consultoría

4. Contexto de las acciones de respuesta ante emergencias y desastres

Las acciones de respuesta ante emergencias y desastre se enmarcan en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). La información sobre dicho Sistema se obtiene del Documento País 2015-2016 “Actividades prioritarias de gestión del riesgo de desastres 2015-2016” y su respectivo “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021”. Además, se realizó una revisión a la ley que crea el SINAGERD N° 29664 y el Decreto Supremo de aprobación de su reglamento (D.S N° 048-2011-PCM).

El SINAGERD es un sistema interinstitucional, descentralizado y participativo que se encarga de identificar, reducir o minimizar efectos de riesgos asociados a peligros. Además, se encarga de desarrollar labores de planificación para evitar la generación de nuevos riesgos y asegurar la atención y respuesta ante situaciones de desastre. Con esos objetivos, este organismo establece lineamientos de política, procesos e instrumentos para la gestión del riesgo de desastres.

La estructura del SINAGERD está compuesta por los organismos que se detalla en el siguiente gráfico:



Fuente: Actividades prioritarias de gestión del riesgo de desastres 2015-2016 (2014)
Elaboración: APOYO Consultoría

El sistema es liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y está compuesto por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD). Este último es el órgano de decisión política y coordinación estratégica para los procesos de gestión de riesgo de desastre. En esa línea, el CONAGERD da seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre y establece las coordinaciones de emergencia en situaciones de peligro de desastres. Por ello, este organismo está compuesto por autoridades representantes de cada Ministerio.

El SINAGERD también cuenta con la participación del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y del INDECI. Ambos organismos operan como ejecutores a nivel nacional que asesoran la política nacional de gestión de riesgos y a su vez supervisan su implementación. Por un lado, el CENEPRED es responsable de los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción mientras que el INDECI se encarga de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación ante desastres.

Para asegurar la descentralización del SINAGERD, este está compuesto también por la sociedad civil, entidades privadas y entidades públicas como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, gobiernos regionales y locales. En el caso de las entidades públicas, la gestión del riesgo de desastres se implementa en los tres niveles de gobierno. Para ello, se constituyen grupos de trabajo presididos por la autoridad ejecutiva e integrada por funcionarios de la entidad. En el siguiente cuadro se muestran los participantes de los grupos de trabajo en los tres niveles de gobierno.

Cuadro 5. Grupos de trabajo de la gestión de riesgo de desastres

Nivel de gobierno	Grupo de trabajo	Participantes
Nacional	Ministerial	Ministro
		Viceministros
		Secretario general
		Directores nacionales o generales
		Jefe de la oficina general de planificación y presupuesto
		Jefe de la oficina de seguridad y defensa nacional
		Jefe de la oficina general de administración
	Entidad pública	Titular de la entidad pública
		Secretario general
		Responsables de los órganos de línea
		Jefe de la oficina de planificación y presupuesto
		Jefe de la oficina de seguridad y defensa nacional
		Jefe de la oficina de administración
Regional	Gobierno regional	Presidente del gobierno regional
		Gerente general regional
		Gerente regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial
		Gerentes regionales de recursos naturales y gestión del medio ambiente, desarrollo económico, infraestructura y desarrollo social
		Jefe de la oficina de defensa civil
		Jefe de la oficina de administración
Local	Gobierno local	Alcalde
		Gerente municipal
		Gerentes de desarrollo urbano, gestión territorial, desarrollo económico, desarrollo social, ambiente, población y salud, servicios públicos e infraestructura
		Jefe de la oficina de defensa civil

Fuente: INDECI, Cartilla de gestión reactiva del riesgo (2013)

Elaboración: APOYO Consultoría

El SINAGERD define un conjunto de lineamientos de política, componentes, procesos y actividades que se enmarcan en la definición de la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Esta presenta tres componentes o enfoques: gestión prospectiva, correctiva

y reactiva que son implementadas a través de siete procesos de gestión de riesgo: estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

El principal instrumento para la implementación de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres es el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PLANAGERD). Su principal objetivo es “reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida”. Para cumplir con ello, se establecen seis objetivos estratégicos:

- i. Desarrollar el conocimiento del riesgo (OE1)
- ii. Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con enfoque territorial (OE2)
- iii. Desarrollar capacidades de respuesta ante emergencias y desastres (OE3)
- iv. Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica y social (OE4)
- v. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres (OE5)
- vi. Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención (OE6)

Según el proceso de intervención del riesgo de desastre, la primera etapa consiste en la generación de conocimiento sobre el riesgo en sus diferentes ámbitos. Ante ello, el primer objetivo del PLANAGERD que consiste en el desarrollo del conocimiento del riesgo involucra la investigación científica y técnica en gestión de riesgo de desastres, el fortalecimiento del análisis y la gestión de información estandarizada al respecto. Mientras tanto, el segundo objetivo se alinea con la prevención del riesgo futuro dentro del proceso de intervención del riesgo de desastre. En ese sentido, se propone fortalecer el proceso de planificación del ordenamiento y gestión territorial, desarrollar condiciones de seguridad de los servicios básicos y medios de vida y gestionar el uso adecuado y ocupación de territorios.

El tercer objetivo consiste en el desarrollo de capacidades de respuesta ante emergencia y desastres tiene a su vez dos objetivos específicos. El primero de ellos consiste en el desarrollo de capacidad de respuesta inmediata de la población. En esa línea, el plan propone, por un lado, la generación y difusión de instrumentos técnicos que orienten y fortalezcan las acciones de alerta y respuesta, así como la implementación sistemas de alerta temprana. Asimismo, resalta la importancia de llevar a cabo capacitaciones y eventos de simulacro dirigidos a la población. El segundo objetivo específico consiste en el desarrollo de capacidad para la atención de emergencias y desastres. En ese sentido, se propone la elaboración de planes de gestión reactiva que permitan determinar y articular las acciones inmediatas ante una emergencia en los tres niveles de gobierno. Además, se formula la creación de brigadas y *kits* de entrega como primera respuesta y asistencia humanitaria. Finalmente, es necesaria la creación de Centros de Operaciones de Emergencias (COE) que operen en conjunto con un sistema de evaluación de daños y necesidades, y con una estrategia de comunicación y difusión de información.

El cuarto objetivo se relaciona con acciones dirigidas a la recuperación y reconstrucción luego del evento de desastre. Por esa razón, se plantea el desarrollo de capacidades para la gestión de la rehabilitación y reconstrucción. Las acciones se orientan al restablecimiento de los servicios básicos y de infraestructura dañados, así como a la medición de impactos socioeconómicos y ambientales productos de la emergencia. Adicionalmente, se propone

la promoción de la transferencia del riesgo que consiste en el acceso a seguros ante el riesgo de desastres por parte de las entidades públicas y a su vez a la promoción del uso de pólizas de seguros para la población y empresas privadas.

El quinto objetivo es el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastre. Con ello se busca institucionalizar la gestión de riesgo en los tres niveles de gobierno mediante la inclusión de planes estratégicos y operativos, así como la adaptación de los instrumentos de gestión institucionales. Asimismo, se plantea la orientación de la ejecución de la administración pública a la gestión de riesgo junto con la capacitación de funcionario públicos en los gobiernos regionales y locales. Este objetivo también incluye el desarrollo de la gestión de continuidad operativa del Estado. Para ello se requiere tanto la implementación de instrumentos técnicos normativos como la elaboración de planes de continuidad articulados de las entidades de mayor alcance en las acciones de emergencia ante el desastre.

El último objetivo busca fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para la construcción de una cultura de prevención. Los medios para alcanzar este objetivo se basan, en primer lugar, en el fortalecimiento de la cultura de prevención a través de la educación básica y superior tanto en el ámbito urbano como rural. Por otro lado, se busca promover la participación de la sociedad en su conjunto en la gestión de riesgo de desastre a través de la creación de alianzas estratégicas con organismos públicos y privados y a mediante la participación de organizaciones de la sociedad civil para la aplicación de políticas al respecto.

5. Metodología de análisis

Para el diseño del estudio, la metodología planteada por el equipo consultor consideró tanto el uso de técnicas cualitativas como cuantitativas, combinando el análisis de información primaria y secundaria. La metodología para el logro de objetivos se discute a continuación:

- Para la evaluación del **diseño de las intervenciones** de respuesta ante los desastres (**OE 1, OE 2 y OE 3**), se revisó información secundaria y documental sobre los lineamientos de operación de los programas sociales y las entidades vinculadas a la gestión de riesgos de desastres. Además, se realizó una revisión de mejores prácticas a nivel internacional sobre sistemas de gestión de riesgos de desastres, con énfasis particular en las estrategias de respuesta.
- Para la evaluación de los **procesos implementados** en la práctica por los programas sociales y otras intervenciones públicas (**OE 4, OE 5 y OE 6**), el insumo clave constituye la aplicación de técnicas cualitativas a los actores identificados. Esta información será triangulada con la información documental analizada anteriormente, con el objetivo de identificar las principales brechas entre la normativa y lo aplicado en la práctica ante el fenómeno El Niño Costero.
- Finalmente, para la evaluación de los **resultados alcanzados** (**OE 7**), se utilizó la información recogida a través de técnicas cualitativas. Adicionalmente, se revisó la información estadística recogida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y la información estadística del INDECI.

A partir de los hallazgos en cada una de las etapas, se busca proponer una serie de **recomendaciones de mejora** tanto en aspectos normativos como operativos, con el fin de fortalecer la estrategia de respuesta de los programas sociales y otros actores vinculados (**OE 8**).

Como se presentó de forma detallada en el Producto 1, el levantamiento de información primaria del presente estudio consiste en la realización de: i) entrevistas con funcionarios de la sede central de programas sociales e intervenciones orientadas a la respuesta ante el fenómeno El Niño, ii) entrevistas con funcionarios en el nivel regional y central vinculados con la respuesta, y iii) talleres con beneficiarios de los principales¹ programas sociales del MIDIS. Las entrevistas y talleres se han programado para las regiones de Lima, Piura y La Libertad, y en los distritos de Lurigancho, La Esperanza, El Porvenir, Tambogrande y Catacaos.

Las acciones de respuesta a la emergencia del fenómeno de El Niño Costero implementadas por los programas sociales del MIDIS así como por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los gobiernos locales serán analizadas bajo los enfoques planteados en el marco conceptual del presente estudio. En esa línea, se evaluará qué elementos del sistema de protección social adaptativa y reactiva estuvieron presentes en las acciones de respuesta realizadas. De esa forma, la información documental triangulada con la información primaria recogida en el trabajo de campo permitirá explicar

¹ Para efectos del presente estudio, los programas son: Qali Warma, Cuna Más, Juntos y Pensión 65.

las decisiones tomadas y descubrir qué hace falta para una mejor actuación en la gestión del riesgo de desastre; especialmente, durante la respuesta ante una emergencia de desastre.

6. Reporte del trabajo de campo

A continuación, se reporta cómo se ha realizado el trabajo de campo en las regiones seleccionadas, así como las dificultades y facilidades que presentadas en el transcurso del mismo. Los aspectos principales de la implementación del trabajo de campo se agrupan según las siguientes etapas: i) labores de coordinación de entrevistas y talleres, y ii) ejecución de entrevistas y talleres, y uso de instrumentos.

6.1. Sobre las labores de coordinación previas a las visitas de campo

Las labores de coordinación del trabajo de campo fueron cruciales para la efectividad en el levantamiento de información. Tal como fue indicado en el protocolo del presente estudio, la mayor parte de informantes clave está compuesta por los responsables en el nivel regional y local de las acciones de respuesta. Dada su calidad de funcionarios públicos, resultó indispensable programar las entrevistas con anticipación, para ubicarlos con facilidad. Asimismo, esta programación fue favorable para que las autoridades principales de cada programa estén al tanto de la realización de entrevistas a nivel regional y local, y faciliten los permisos correspondientes, donde fuera necesario.

Las coordinaciones con actores de programas sociales y con los actores de gobiernos locales difirieron en cuanto a sus etapas de organización. Por un lado, el proceso de coordinación con actores de programas sociales presentó la siguiente cronología:

- **Etapas 1:** Comunicación de APOYO Consultoría (a través de la DGSE) con funcionarios de la sede central de los programas sociales con el objetivo de comunicar los objetivos del estudio. Esta comunicación fue realizada por correo electrónico en todos los casos.
- **Etapas 2:** Comunicación de la sede central a los Jefes de Unidades Territoriales (JUT) de cada región con el fin de presentar los objetivos del estudio y a los encargados del levantamiento de información (APOYO Consultoría). Esta comunicación, en la mayoría de casos, fue realizada por correo electrónico; y, de acuerdo a las entrevistas realizadas, algunas notificaciones fueron realizadas vía telefónica.
- **Etapas 3:** Coordinación de APOYO Consultoría con los JUT de cada región para la programación de las entrevistas. Esta coordinación fue realizada tanto por correo electrónico como por vía telefónica.
- **Etapas 4:** Coordinación de los JUT de cada región con operadores locales, usuarios y otros informantes clave.

Por otro lado, el proceso de coordinación con actores de GGLL ha sido más directo. Así, APOYO Consultoría en este caso se encargó directamente de la programación de las entrevistas con representantes de cada Gobierno Local. En algunos casos, a través de una

coordinación telefónica previa, y en otros casos a través de las visitas directas en la respectiva municipalidad.

En general, no se presentaron mayores dificultades durante la coordinación de las entrevistas en las tres regiones visitadas. A nivel regional, el contacto de los informantes clave de los programas sociales fue facilitado por la sede central bajo el proceso descrito en la sección anterior. Posteriormente, la localización del personal del programa y beneficiarios a nivel local se realizó a través de las Unidades Territoriales (UT) sin mayores inconvenientes. No obstante, en las siguientes líneas se presenta el detalle de algunas dificultades menores y cómo fueron resueltas.

La coordinación de las entrevistas en La Libertad, a pesar de haberse realizado de manera satisfactoria, presentó ciertas demoras inicialmente. Esto ocurrió debido a que la sede central de los programas tuvo algunos retrasos en informar sobre el trabajo de campo a las autoridades regionales de los programas Qali Warma y Cuna Más, en comparación con la programación del estudio. En el caso de Juntos, la demora ocurrió debido a ligeros retrasos en la confirmación de la sede central a APOYO Consultoría sobre el contacto con el personal del programa en la región. Ahora bien, cabe precisar que ello no impidió que el equipo pudiera ejecutar las entrevistas, solamente generó algunos retrasos con respecto a los plazos previstos por APOYO Consultoría para labores de coordinación.

En Chosica, la coordinación con el personal de Juntos, Pensión 65 y Cuna Más no presentó mayor inconveniente. Sin embargo, en el caso de Qali Warma no se pudo contactar a ningún informante clave debido a la ausencia de respuesta en múltiples ocasiones. En este caso particular, se trató de contactar al personal del programa vía correo electrónico sin éxito dado que no se pudo conseguir información de contacto vigente. Del mismo modo, ninguno de los actores entrevistados mencionó conocer a algún funcionario del programa operando en Chosica. Al respecto, a la fecha de entrega del presente informe, se prevé sostener una entrevista con algunos funcionarios de la sede central de Qali Warma, con el fin de identificar a algún funcionario clave que haya participado en la respuesta.

Mientras tanto, durante el trabajo de campo, ante la dificultad de identificar a un actor del programa en dicha zona, se optó por entrevistar a otro actor que tuviera un conocimiento amplio de las acciones realizadas por los programas sociales y, en general, sobre las iniciativas llevadas a cabo para responder ante las emergencias. En ese caso, la ONG Soluciones Prácticas, involucrada directamente en la zona durante la emergencia, brindó información sobre las acciones realizadas en Chosica.

Finalmente, de manera transversal, en el caso de los actores en el nivel local se enfrentó una dificultad en identificar ex ante a los actores vinculados con la estrategia de respuesta. Esto se debió básicamente a que, en la mayoría de casos, la información en los portales *web* de las instituciones estaba desactualizada, incluso a nivel de contacto telefónico. Ello ocasionó que, al enviar correos electrónicos, estos rebotaran. Ante ello, las visitas directas a las municipalidades, a cargo del equipo de levantamiento de información, constituyeron la solución más efectiva para sostener las entrevistas programadas.

En el caso de los talleres con la población, la convocatoria de usuarios y designación del local para su ejecución se dieron a través de los promotores locales de los programas. Ellos se encargaron de brindar la orientación requerida a los beneficiarios para acudir a los talleres que fueron realizados en las instalaciones del programa en cada distrito. La

coordinación del equipo de campo con los promotores fue constante para asegurar la asistencia de los usuarios. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, la asistencia de los participantes fue menor a la planificada lo que ocasionó que el desarrollo de las dinámicas se alinee más hacia **entrevistas grupales**.

6.2. Sobre la ejecución de entrevistas individuales y grupales

El trabajo de campo en regiones se realizó entre los meses de abril y junio del 2018. El trabajo de campo estuvo organizado entre un grupo de profesionales (psicólogos y economistas) a cargo de las entrevistas individuales y grupales, supervisados por el equipo principal de la consultoría. En cada región, un profesional estuvo presente durante todas las entrevistas, con supervisión de un miembro del equipo clave de la consultoría.

El primer paso tomado consistió en la ejecución de entrevistas individuales y grupales a nivel regional. Las entrevistas se hicieron de forma paralela en cada una de las regiones, así, tres profesionales (psicólogos) se encargaron de levantar la información en simultáneo. Una vez que fue levantada la información sobre las intervenciones ejecutadas en las regiones que conformaron la muestra, se consolidó la información y se procedió al análisis de los temas relevantes del estudio, con el fin de identificar las primeras conclusiones.

Como segundo paso, se inició la ejecución de las entrevistas individuales en la sede central. Esta etapa de entrevistas tiene como objetivo validar los resultados del trabajo de campo en regiones, y evaluar cuán extrapolables al resto de regiones fueron los resultados encontrados en regiones, así como complementar los hallazgos obtenidos.

En el siguiente cuadro se detallan el número de entrevistas y talleres realizados. Al respecto, en la sección Anexos, se presenta el listado de personas entrevistadas en estas regiones.

Cuadro 6. Reporte de campo

Departamento	Distrito	N° entrevistas individuales	N° entrevistas grupales
Nivel central			
Lima	Lima	15	-
Nivel regional			
Lima	Lima	3	
La Libertad	La Libertad	4	-
Piura	Piura	4	-
Nivel local			
La Libertad	La Esperanza	6	1
	El Porvenir	8	1
Piura	Catacaos	7	1
	Tambogrande	9	1
Lima	Lurigancho (Chosica)	7	1
	Total	63	5

Elaboración: APOYO Consultoría

Entrevistas individuales

En general, se ha encontrado muy buena disposición de los entrevistados a participar del estudio. Todos los actores aceptaron la realización de la entrevista y estuvieron dispuestos a responder todas las preguntas de las guías de entrevista elaboradas.

Algunos funcionarios requirieron que la entrevista no fuera grabada, y, por ende, desistieron de la firma del consentimiento, básicamente por el requerimiento formal de grabación. En esos casos, los entrevistadores procedieron a tomar un registro escrito de los testimonios de los entrevistados, los cuales de igual manera forman parte de la información por analizar, dado que se cuenta con el consentimiento oral de utilizar los testimonios.

Durante la ejecución de entrevistas, se identificó que la principal dificultad radica en la alta rotación de personal. Con el fin de sistematizar la estrategia de respuesta ante el fenómeno El Niño Costero, fue necesario ubicar a informantes clave que hayan estado involucrados en la respuesta entre los meses de enero y abril del año 2017. Al respecto, en algunos casos se presentaron dificultades en ubicar a los informantes, normalmente porque han dejado el cargo que ocupaban. En esos casos, se ha tratado de ubicar a los actores clave en la respuesta a través de quienes actualmente ocupan los cargos involucrados.

Particularmente, esto ocurrió con los JUT de Cuna Más y Qali Warma de Piura y La Libertad y al informante clave de Pensión 65 en Chosica debido a su reciente incorporación en el cargo. Ante ello, las autoridades responsables del programa designaron a especialistas y coordinadores del programa que laboraron durante el periodo de la emergencia para brindar la entrevista. En los dos primeros casos, la designación del personal informante no significó un retraso significativo en el proceso de entrevistas. Sin embargo, en Chosica, Pensión 65 sí tardó en delegar al informante clave lo que retrasó la entrevista debido a la demora.

Entrevistas grupales

Inicialmente se planificaron talleres participativos de los usuarios de programas sociales del MIDIS, se programó un taller por distrito que reuniera a usuarios de los cuatro programas analizados. No obstante, el mayor inconveniente que se presentó por el lado de la población fue la dificultad para asistir a los talleres programados. De hecho, la convocatoria para cada uno de los talleres fue de aproximadamente entre 15 y 20 usuarios, y en promedio llegaron alrededor de 6 personas por taller. Ello implicó que la asistencia a los talleres participativos sea menor a la planificada y el desarrollo de las dinámicas se alinee más hacia **entrevistas grupales**.

Esto ocurrió en los distritos de Piura y La Libertad a pesar de las gestiones correspondientes realizadas con la mayor cantidad de usuarios posibles. No obstante, la asistencia de usuarios pertenecientes a más de un programa social permitió obtener información pertinente sobre la atención de los cuatro programas evaluados durante la emergencia. En el caso particular de La Esperanza (La Libertad), debido a la dificultad en la asistencia de los usuarios de Pensión 65 dada la lejanía de sus viviendas, se optó por realizar visitas a sus hogares directamente para recoger sus testimonios.

De esa forma, se compartió la experiencia de la atención recibida por usuarios de cada programa quienes pudieron compartir diferentes perspectivas de acuerdo al programa al que pertenecen. Además, se contó con la participación de usuarios que pertenecen a más de un programa social; por ejemplo, madres que reciben transferencias de Juntos y cuyos hijos participan del programa Qali Warma y Cuna Más. La participación de estos usuarios contribuyó a la comparación de la atención de respuesta entre los diferentes programas sociales.

En el siguiente cuadro, se detalla el número de participantes por cada taller organizado en cada distrito:

Cuadro 7. Reporte de asistencia a entrevistas grupales

Departamento	Distrito	N° entrevistas grupales	N° de participantes
Nivel local			
La Libertad	La Esperanza	1	6
	El Porvenir	1	6
Piura	Catacaos	1	6
	Tambogrande	1	4
Lima	Lurigancho (Chosica)	1	7
	Total	5	29

Elaboración: APOYO Consultoría

Cabe resaltar que no se logró identificar usuarios que cumplieran la condición de no haber sido atendidos por los programas sociales. De acuerdo a lo reportado por todos los funcionarios de los programas sociales en el ámbito local, a pesar de la modificación de la atención o la suspensión temporal de los servicios de los programas, siempre hubo un nivel de involucramiento de cada programa durante la emergencia. Además, muchos de los

usuarios son usuarios de más de un programa lo cual dificulta que no hayan sido atendidos de alguna forma.

Por dicho motivo, las entrevistas grupales con usuarios no atendidos no pudieron ser realizadas, como se tuvo previsto inicialmente en el Protocolo del estudio. Como respuesta, en paralelo, se sostuvieron diversas entrevistas, de manera informal, con usuarios de Cuna Más, Pensión 65 y Juntos, fundamentalmente, quienes confirmaron no encontrar indicios de usuarios no atendidos en el marco de la emergencia, y más bien, brindaron información muy consistente con lo encontrado en las entrevistas grupales iniciales. Más bien, la dificultad encontrada fue de afiliar a nuevos potenciales usuarios a los programas. Esta dificultad fue reportada por los funcionarios de forma transversal.

Con respecto a la población que participó, esta presentó una buena disposición y apertura para informar. Se percibió que las entrevistas grupales representaron un espacio para los usuarios donde pudieron manifestar su malestar sobre la atención recibida. En ese sentido, el nivel de participación de cada uno de los miembros de cada entrevista grupal fue muy alto. Otro aspecto importante fue la participación de usuarios que recibieron la atención de al menos tres de los programas evaluados (Cuna Más, Qali Warma y Juntos). La participación de este grupo de usuarios fue clave debido a que pudieron contrastar la intervención de los programas a los que se encuentran afiliados.

Otra dificultad enfrentada en la ejecución de las entrevistas grupales fue la dificultad de llegada a la hora programada lo que ocasionó pequeños retrasos en su inicio y generó la incomodidad de los participantes puntuales. Esta situación ocurrió específicamente en El Porvenir, los asistentes de la entrevista grupal que llegaron a la hora programada señalaron contar con poco tiempo disponible para la realización de la dinámica. Por esa razón y para evitar mayor incomodidad de los participantes, se optó por avanzar con entrevistas grupales con los usuarios que llegaran puntualmente al local, para avanzar con la realización de algunas preguntas. Ello, al final, no impidió que las entrevistas grupales se realicen de la manera regular, aunque sí se mantuvo la incomodidad de algunos participantes.

7. Contexto de los lugares visitados

De acuerdo al empadronamiento de damnificados y afectados por el fenómeno El Niño Costero, 109,246 viviendas fueron damnificadas o afectadas en los distritos declarados en estado de emergencia. De este grupo de viviendas, el 75% corresponde a las regiones de la costa norte del Perú: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash. De estas regiones, Piura fue la región más afectada por los daños a las viviendas.

El siguiente cuadro resume algunos indicadores que ejemplifican la magnitud de los daños producto del fenómeno El Niño Costero en las regiones visitadas. Como se puede apreciar, tanto en Piura como en La Libertad, más del 30% de los hogares fueron declarados como damnificados producto del desastre (es decir, han perdido su vivienda o está destruida o inhabitable), y alrededor del 50% de la población ha tenido alguna afectación económica o de salud como resultado. Asimismo, según las cifras reportadas por el padrón de damnificados y afectados del INEI, la principal demanda es de la población damnificada consiste en servicios de agua, seguida por el suministro de alimentos.

Cuadro 8. Indicadores de efectos del desastre del fenómeno El Niño Costero

Indicador	Piura	La Libertad	Lima (provincia)
Hogares damnificados, según condición de vivienda (%)	30%	41%	8%
Hogares afectados, según condición de vivienda (%)	29%	20%	17%
Población con afectación por pérdida económica (%)	51%	47%	22%
Población con afectación por salud (%)	49%	50%	51%
Requerimiento de agua (% ¹)	71%	75%	90%
Requerimiento de saneamiento y letrinas (% ¹)	38%	43%	54%
Requerimiento de alimentos (% ¹)	88%	79%	69%
Requerimiento de atención en salud (% ¹)	63%	52%	42%
Requerimiento de empleo (% ¹)	36%	29%	31%

¹ Porcentaje de damnificados que requieren el servicio

Fuente: Padrón de damnificados y afectados – INEI

Elaboración: APOYO Consultoría

Con relación a los distritos visitados, el fenómeno ocasionó que gran parte de la infraestructura de viviendas, transporte, agua, saneamiento y energía se vea gravemente afectada. Los derrumbes e inundaciones producto de los deslizamientos e intensas lluvias impactaron en la pérdida de viviendas completas, bienes, destrucción de cultivos y el colapso de redes de luz, agua y desagüe. Con ello, estos distritos experimentaron desabastecimiento de agua y la aparición de diversas enfermedades en la población. Asimismo, las clases en centros educativos y la atención en centros de salud tuvieron que ser suspendidas debido al daño de sus instalaciones y pérdida de sus materiales de trabajo.

En el distrito de La Esperanza (La Libertad) las zonas más afectadas fueron las aledañas al cauce del León Dormido: Virgen del Socorro y Sol Naciente, de acuerdo a las entrevistas con los representantes del Gobierno Local. Las viviendas en estas zonas sufrieron el colapso de sus techos y las filtraciones de sus paredes, sobre todo, aquellas viviendas que no eran de material noble y estaban ubicadas en la ruta del huaico. Por otro lado, en el distrito de El Porvenir (La Libertad), el sector del Río Seco es el que se vio más afectado, ubicado cerca a la quebrada de San Idelfonso. Además de la pérdida de viviendas, se

afectaron las vías en general y, dada la destrucción de gran cantidad de equipos para la elaboración de calzado – principal medio de trabajo de los pobladores–, la actividad económica en la zona se paralizó.

En el distrito de Catacaos (Piura), las zonas más afectada fueron Cercado y Castilla debido al desborde del río Piura. Las inundaciones obligaron a las personas a evacuar sus viviendas y a mudarse a casas de familiares, vecinos o albergues. Asimismo, se enfrentaron problemas de acceso a agua y electricidad debido al colapso de las redes e infraestructura. Una situación muy similar ocurrió en el distrito de Tambogrande. En este distrito, adicionalmente, hubo un aumento significativo en la cantidad de zancudos y mosquitos, lo cual incrementó los casos de dengue y virus del Zika, y además aumentaron los casos de infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA) en los niños.

Independientemente de los daños descritos, el desastre evidenció la desorganización de las autoridades en la respuesta ante el desastre, tanto de los programas sociales como de los tres niveles de gobierno. Este problema ha sido discutido tanto por actores de los programas sociales como de los gobiernos locales. Como consecuencia, un grupo significativo de familias vulnerables afectadas o damnificadas no fueron adecuadamente ubicadas y atendidas. En esa misma línea, la descoordinación en las labores de empadronamiento de la población ocasionó que en algunos casos la ayuda no sea recibida oportunamente ni se priorice la entrega de bienes más necesarios para la población. Este punto será extendido en las siguientes subsecciones.

8. Hallazgos del estudio, discusión y análisis

En la presente sección se detallan los hallazgos del estudio como resultado del trabajo de campo y la revisión de documentación emitida durante la emergencia. Se analiza, en primer lugar, el nivel de preparación de las instituciones que intervinieron durante el desastre. Para ello, se examina la normativa en GRD y los lineamientos o protocolos de respuesta de los programas sociales y municipalidades. Además, se analiza el rol del SINAGERD como institución encargada de articular y gestionar el riesgo de desastre a nivel nacional. En segundo lugar, se abordan las acciones de respuesta implementadas según la estrategia adoptada de acuerdo al marco conceptual propuesto para este estudio.

8.1. Preparación de la respuesta

En la siguiente sección, se analizará el contexto de las acciones de respuesta ante el desastre del Fenómeno de El Niño Costero realizadas por los programas sociales del MIDIS e instituciones involucradas. El nivel de preparación ante la emergencia se evidencia a partir de la normativa y lineamientos vigentes en la gestión del riesgo de desastres que poseen. En esa línea, se detalla, en primer lugar, el rol del MIDIS dentro del SINAGERD como miembro del CONAGERD y como entidad pública. Posteriormente, se abordan los lineamientos de los programas sociales del MIDIS en materia de GRD. Finalmente, se presenta la normativa vigente en GRD de los municipios seleccionados para la sistematización: Tambogrande y Catacaos en Piura, La Esperanza y El Porvenir en La Libertad.

8.1.1. Rol del MIDIS en el SINAGERD

El MIDIS es uno de los ministerios que conforman el CONAGERD que es la máxima autoridad para la toma de decisiones políticas y coordinación estratégica en casos de desastres o emergencias de gran magnitud dentro del SINAGERD (PCM, 2011). En ese sentido, el CONAGERD se encarga de dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional del Riesgo de Desastres a través de medidas que garanticen su adecuado funcionamiento. Asimismo, en situaciones de peligro inminente de desastres de gran magnitud está encargado de establecer una plataforma de coordinación y decisión política junto con el COEN. De esta forma, el consejo se encarga de orientar e impulsar la atención del desastre que se ejecutará a través de las entidades públicas competentes, adscritas a cada ministerio y entre otras entidades de asesoría técnica especializada (Ley N° 29664, 2011).

Por otro lado, las entidades públicas de todos los niveles de gobierno cumplen un rol dentro del SINAGERD. Por lo tanto, el MIDIS y todas sus instituciones adscritas a nivel central y subnacional como los programas sociales presentan funciones de GRD establecidas en el SINAGERD por ser entidades públicas. El rol de las entidades públicas se encuentra detallado en el Reglamento de Ley N°29664 – Ley que crea el SINAGERD – y se detalla a continuación:

- Creación de normas e instrumentos en coordinación con CENEPRED que difundan los resultados de estimación de riesgo a gobiernos regionales y locales para su posterior incorporación dentro de sus procesos.

- Identificación y priorización del riesgo en infraestructura y procesos económicos sociales y ambientales en el ámbito de sus atribuciones; implementación de un plan de gestión correctiva que considere lineamientos del CENEPRED.
- Los órganos y unidades orgánicas de los sectores y entidades del Gobierno Nacional incorporan e implementan en su gestión, los procesos de la GRD, transversalmente en el ámbito de sus funciones.
- Formación de Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD) compuestos por funcionarios de los niveles directivos y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de las entidades y sectores del Gobierno Nacional.
- Participación en procesos de evaluación de daños y análisis de necesidades según los procesos del INDECI y en la implementación de mecanismos para la rehabilitación en coordinación de los COE ante la ocurrencia de desastres.

Es preciso resaltar que el SINAGERD no asigna una labor específica al MIDIS como entidad de primera respuesta ante la ocurrencia de desastres. En consecuencia, el MIDIS no presenta responsabilidades directas dentro de las acciones de gestión del riesgo y, por lo tanto, debe valerse de decretos de urgencia o resoluciones ministeriales que le otorguen facultades para actuar ante emergencias de desastres. Pese a ello, las funciones del MIDIS involucran la protección y asistencia a poblaciones en situaciones de riesgo, vulnerabilidad y abandono (Ley N°29792) por lo que su rol en la gestión del riesgo del desastre debería estar correctamente establecido dentro del SINAGERD y el PLANAGERD.

En esa línea, el Documento País 2015-2016 (Ayuda Humanitaria y Protección Civil, 2014), sobre la base de los objetivos y actividades del PLANAGERD, propone responsabilidades que le corresponderían a las instituciones involucradas en la gestión del riesgo, entre ellas el MIDIS. Este documento fue elaborado por un equipo técnico conformado por representantes del SINAGERD, PCM, CENEPRED, INDECI, gobiernos regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Las responsabilidades corresponden a cada uno de los objetivos estratégicos (OE) del PLANAGERD y se detallan a continuación:

- Desarrollo de estudios de riesgo a nivel territorial (rural y urbano) para la posterior implementación de medidas en GRD en cuanto a la planificación de servicios y el control de uso de territorios (OE 1).
- Elaboración, difusión e implementación de instrumentos técnicos normativos para el desarrollo de las condiciones de seguridad en los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres (OE 2).
- Desarrollo y protección de los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres (OE 2).
- Fortalecimiento de capacidades para la primera respuesta y asistencia humanitaria, considerando el enfoque de género, grupos etarios y personas con discapacidad (OE 3).

- Fomento de buenas prácticas de GRD en la población urbana y rural para incentivar el desarrollo de acciones en GRD por parte de la población y la sociedad organizada (OE 6).
- Promoción de alianzas estratégicas entre organismos públicos y privados – instalación de mesas de trabajo – para el desarrollo y seguimiento de las políticas en GRD a nivel territorial (OE 6).

8.1.2. Programas sociales del MIDIS

Los programas sociales presentan un conjunto de procesos que pueden ser clasificados en tres: **estratégicos**, **misionales u operativos** y de **soporte o apoyo**. Dentro de cada clasificación, los procesos involucran un conjunto de actividades relacionadas entre sí y que se desarrollan secuencialmente.

- Dentro del grupo de procesos **estratégicos** intervienen la gestión del programa presupuestal, la modernización y gestión de la calidad, la gestión de comunicaciones y la gestión del control institucional. Estos procesos involucran actividades relacionadas al planeamiento, seguimiento y evaluación de la implementación del programa, control de la calidad, gestión de la información y de servicios, entre otras actividades.
- La categoría de procesos **misionales u operativos** se enfoca principalmente en la gestión de las operaciones del programa. Estos procesos están dirigidos a alcanzar el objetivo central del programa de acuerdo a los componentes que posee y a su estrategia de intervención hacia los usuarios. Por esa razón, estos procesos varían de acuerdo al programa en cuestión y su análisis permite conocer en detalle su operación.
- Por último, el grupo de procesos de **apoyo** busca complementar la gestión del programa desde distintos ámbitos: administrativa, de personas, de los sistemas y tecnologías de información y de asesoramiento jurídico. Las actividades dentro de este grupo se dirigen a asegurar una gestión eficiente y eficaz de los elementos mencionados dentro del Programa, así como brindar acompañamiento y supervisión.

A continuación, se presenta una breve sistematización de los procesos operativos de los programas sociales del MIDIS que tuvieron un accionar durante la situación de emergencia del fenómeno El Niño Costero. Además, se describen los principales lineamientos que presentan los programas sociales del MIDIS con relación a la GRD.

En general, los programas solo presentan resoluciones de aprobación de conformación de GTGRD donde se establecen lineamientos generales en cuanto a sus integrantes, funciones y poderes. A pesar de ello, entre los cuatro programas sociales analizados destaca el Programa Nacional Cuna Más (PNCM) que es el que cuenta con lineamientos específicos a sus procesos, así como un plan de acción antes, durante y después de situaciones de emergencia de desastre como el Fenómeno del Niño.

En el siguiente cuadro se detalla la normativa sobre GRD de los programas sociales evaluados.

Cuadro 9. Normativa de los programas sociales en relación a la GRD

Programa	Documento	Fecha de emisión	Descripción
Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos	R.D.E N° 205-2016/MIDIS-PNADP-DE	11-nov-16	Conformación del Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD) del programa Juntos.
	D. N° 003-2017-MIDIS/PNADP-DE	2017	Reglas de operación donde se establece la suspensión de las corresponsabilidades para el caso de las declaratorias de emergencia.
	R.D.E N° 004-2018-MIDIS/PNADP-DE	17-ene-18	Aprobación del reglamento interno del GTGRD del programa Juntos.
Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65	-	-	Priorización de la inclusión de usuarios que cumplan requisitos regulares del programa Pensión 65 y que se encuentren ubicados en distritos declarados en emergencia.
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	R.D.E N° 6973-2016-MIDIS/PNAEQW	02-set-16	Aprobación del Plan de Actividades del GTGRD del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma.
	R.D.E N° 267-2017-MIDIS/PNAWQW	26-may-17	Conformación del GTGRD del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma.
	D.S N° 012-2017-MIDIS	5-set-17	Se modifica el D.S N° 008-2012-MIDIS que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para incorporar lineamientos de distribución excepcional de productos alimenticios.
	R.D.E N° 433-2017-MIDIS/PNAEQW	14-nov-17	Aprobación del reglamento interno del GTGRD (segunda versión) del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma.
Programa Nacional Cuna Más	R.D.E N° 410-2017-MIDIS/PNCM	07-abr-17	Aprobación de lineamientos para la Gestión de Riesgos de Desastres en los Servicios del Programa Nacional Cuna Más.
	R.D.E N° 517-2017-MIDIS/PNCM	08-may-17	Aprobación de la directiva "Lineamientos para la Atención de Usuarios del Servicio de Cuidado Diurno en Instalaciones Temporales".
	R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM	13-nov-15	Aprobación de la directiva "Orientaciones para el funcionamiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más ante los posibles efectos del Fenómeno El Niño".
Programa Nacional País	R.D N° 258-2016-VIVIENDA-PNT	10-jun-16	Aprobación del protocolo para la respuesta local en el ámbito de influencia de los Tambos con bienes de ayuda humanitaria adquiridos por el Programa Nacional Tambos en el marco del SINAGERD. Constitución y definición del funcionamiento del GTGRD del Programa Nacional Tambos.

Programa	Documento	Fecha de emisión	Descripción
Haku Wiñay - FONCODES	R.D.E N° 57-2017-FONCODES/DE	07-mar-17	Aprobación de la guía para la implementación del acondicionamiento de vivienda e instalación de cocinas mejoradas en zonas de riesgo alto y muy alto frente a las heladas.
	R.D.E N° 084-2018-FONCODES7DE	17-may-18	Aprobación del GTGRD del FONCODES y la definición de sus integrantes.

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Elaboración: APOYO Consultoría

▪ Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos)

El programa Juntos está dirigido a los hogares en situación de pobreza o pobreza extrema y tiene como finalidad la entrega directa de incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación. En salud, el programa establece la corresponsabilidad de las gestantes y niños(as) hasta los 36 meses de edad, de acudir a establecimientos de salud para controles prenatales, de crecimiento y desarrollo (CRED), y controles de tamizaje de hemoglobina. En educación, el Programa establece como corresponsabilidad la matrícula y permanencia en el sistema educativo escolar en todas las modalidades de Educación Básica (RDE N° 210-2017-MIDIS/PNADP-DE).

De esta forma, el programa busca impulsar el desarrollo y la inclusión social a través de su contribución a la reducción de pobreza y su transferencia intergeneracional. Las transferencias se realizan bimestralmente a través del Banco de la Nación por un monto de S/ 200 (MIDIS, 2018).

La categoría de procesos misionales se enfoca principalmente en la gestión de las operaciones del programa Juntos. Estos procesos buscan directamente alcanzar el objetivo central del programa: promover y apoyar el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad de los hogares más pobres. En el caso de Juntos, los procesos dentro de esta categoría son: afiliación, verificación y cumplimiento de corresponsabilidades, liquidación y transferencia, entrega de incentivo monetario condicionado, mantenimiento del padrón de hogares y acompañamiento familiar.

El ingreso de los hogares como usuarios a Juntos se basa en el siguiente proceso:

- **Focalización geográfica:** la operación del programa está dirigida a distritos con niveles de pobreza superiores al 40% según el mapa de pobreza elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- **Focalización de hogares:** los hogares en los distritos seleccionados se eligen según su nivel de pobreza determinado por su Clasificación Socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- **Validación comunitaria:** se realizan reuniones comunitarias para la validación del padrón de hogares elegidos.

Cuadro 10. Lista de documentos institucionales – Juntos

Tipo de documento	Documentos	Descripción
Normas de origen y organización	D.S. N°012-2012-MIDIS	Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos
	D.S. N° 032-2005-PCM	
Lineamientos de gestión del programa	Resolución Ministerial N° 278-2017-MIDIS	Manual de operaciones - Juntos
Directivas de procesos operativos del programa	Resolución de D.E. N° 016-2016-MIDIS/PNADP	Directiva de Proceso de Afiliación y mantenimiento del padrón de hogares
	Resolución de D.E. N° 167-2015-PCM/PNADP	Directiva del proceso de liquidación y transferencias de incentivos monetarios condicionados
	Resolución de D.E. N° 139-2015-PCM/PNADP	Directiva del Proceso de Entrega del Incentivo Monetario Condicionado

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018)
Elaboración: APOYO Consultoría

En el caso del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos, la R.D.E N° 205-2016/MIDIS-PNADP-DE crea el GTGRD del programa, integrada por autoridades a nivel central como el director ejecutivo y jefes de las unidades de operaciones, cumplimiento de corresponsabilidades, planeamiento y presupuesto, y administración. Se cuenta además con una Secretaría Técnica a cargo de la unidad de planeamiento y presupuesto que está encargada de la instalación, implementación y funcionamiento del GTGRD.

El programa incorpora, dentro de sus normas de operación, la suspensión de las corresponsabilidades en las zonas declaradas en emergencia. Así, mediante la directiva N 003-2017/MIDIS/PNAD-DE, se establece que, para el caso de declaratorias de emergencias, que impliquen un alto riesgo en el trabajo de campo la Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades, previa evaluación, podrá replicar el resultado del periodo de verificación precedente, o disponer la aplicación de códigos de observación. Esta normativa le da al programa la flexibilidad suficiente para suspender la verificación de corresponsabilidades por el tiempo que sea necesario.

Posteriormente, Juntos publica el reglamento interno del GTGRD a través de la R.D.E N° 004-2018-MIDIS/PNADP-DE. Mediante esa resolución, se establecen las funciones del GTGRD-Juntos, así como las funciones de cada uno de sus miembros. Estas funciones están alineadas con lo establecido por el SINAGERD y sus dos entes rectores: CENEPRED e INDECI. De esa forma, la agrupación está encargada de incorporar la GRD en todos los procesos, actividades y unidades del programa mediante la formulación de normas y planes. El reglamento interno no establece lineamientos específicos en cuanto a la incorporación del enfoque de GRD en los procesos del programa, solo presenta las funciones del GTGRD y la de todos sus miembros.

▪ Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65

El programa Pensión 65 tiene como objetivo brindar protección social a adultos mayores a partir de los 65 años de edad extremadamente pobres y que no reciben otra pensión, así como la provisión de servicios sociales de apoyo a esta población en todas las regiones del país. En esa línea, el Pensión 65 presenta dos componentes: i) entrega de subvenciones económicas y ii) fomento de la protección social. El primero de ellos consiste en la entrega de S/ 250 bimestrales a cada usuario del programa mientras que el segundo consiste en la promoción del acceso de los usuarios a otras instituciones del Estado que les brinden servicios sociales complementarios. El proceso de focalización del programa también utiliza la CSE del SISFOH (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018).

Los procesos operativos (misionales) de Pensión 65 se construyen a partir de los objetivos de sus componentes. En ese sentido, los procesos operativos de Pensión 65 se dividen en dos: la gestión de subvenciones y la gestión de servicios complementarios. El primero de ellos involucra: a) Afiliación y verificación de usuarios y b) Servicio de entrega de subvención, mientras que el segundo incluye actividades dirigidas a la revalorización del usuario en su entorno social y cultural, así como la promoción de su acceso a servicios sociales que presta el Estado.

Cuadro 11. Lista de documentos institucionales – Pensión 65

Tipo de documento	Documentos	Descripción
Normas de origen y organización	D.S. N°015-2012-MIDIS	Creación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65
	D.S. N° 081-2011-PCM	
Lineamientos de gestión del programa	Resolución Ministerial N° 123-2016-MIDIS	Manual de operaciones - Pensión 65
Directivas de procesos operativos del programa	Resolución de D.E. N° 016-2016-MIDIS/PNAS	Directiva de procedimiento de afiliación y desafiliación de usuarios de Pensión 65

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

Según el testimonio de los funcionarios del programa Pensión 65 en sede central², el programa cuenta con un lineamiento que modifica sus actividades de inclusión de usuarios durante emergencias de desastres. En ese sentido, en el contexto de desastres, el programa prioriza la inclusión de usuarios que se encuentran ubicados en distritos declarados en emergencia considerando el cumplimiento de los requisitos regulares del programa. De esta forma, el programa puede expandirse horizontalmente para incluir usuarios que podrían haberse visto afectados por una emergencia sin modificar sus requerimientos regulares.

² Los lineamientos mencionados en las entrevistas de sede central de Pensión 65 no se encontraron disponibles en versiones digitales de la documentación normativa del programa.

▪ Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)

El PNAEQW tiene como objetivo brindar servicio alimentario con complemento educativo a niños(as) de instituciones educativas públicas a nivel inicial y primaria, y de secundaria de poblaciones indígenas de la Amazonía. En ese sentido, el programa busca contribuir a mejorar la atención a clases, la tasa de asistencia escolar y los hábitos alimenticios de los niños. El PNAEQW presenta dos componentes: alimentario y educativo. El componente alimentario consiste en la planificación y provisión del menú escolar considerándose requerimientos de energía y nutrientes por grupos etarios. Mientras tanto, el componente educativo promueve mejores hábitos alimenticios en los niños usuarios del programa a través de estrategias de aprendizaje y prácticas saludables de alimentación e higiene.

Los procesos operativos del PNAEQW se agrupan en tres categorías. La primera de ellas es la atención del servicio de alimentación que envuelve la planificación y organización del servicio alimentario, la adquisición de alimentos y la prestación del servicio alimentario. La segunda categoría de procesos se refiere al fortalecimiento de las capacidades de los actores que incluye la planificación y desarrollo de capacitaciones y asistencia técnica. Por último, la tercera agrupación consiste en la supervisión y monitoreo del servicio alimentario.

El programa es cogestionado a través de los comités de compras integrados por autoridades del gobierno local y padres; ellos se encargan del proceso de compras de alimentos e insumos. De igual modo, los comités de alimentación escolar que son integrados por el director y maestros de los centros educativos se encargan de la preparación de alimentos, desde la llegada de los productos a la escuela, almacenamiento, preparación y distribución (MIDIS, 2018).

Cuadro 12. Lista de documentos institucionales – PNAEQW

Tipo de documento	Documentos	Descripción
Normas de origen y organización	D.S. N° 008-2012-MIDIS	Creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
	D.S. N° 004-2015-MIDIS	
	D.S. N° 012-2017-MIDIS	
Lineamientos de gestión del programa	Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS	Manual de operaciones - Qali Warma
Directivas de procesos operativos del programa	Resolución de D.E. N° 432-2017-MIDIS	Manual del proceso de compras del modelo de congestión para la provisión del PNAEQW
	Resolución de D.E. N° 001-2013-MIDIS	Procedimientos generales para la operatividad del modelo de congestión para la atención del PNAEQW

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018)
Elaboración: APOYO Consultoría

Según el orden cronológico de publicación de las resoluciones de Dirección Ejecutiva relacionadas a GRD del PNAEQW; en primer lugar, se encuentra la R.D.E N° 6973-2016-MIDIS/PNAEQW. Esta resolución fue publicada por el primer GTGRD-PNAEQW (creado mediante R.E N° 3126-2015-MIDIS/PNAEQW); no obstante, la creación de este grupo de trabajo se actualiza en una segunda versión que se describirá en los siguientes párrafos. El plan de actividades del primer GTGRD incluyó capacitaciones del personal del programa en la GRD dentro de todas las unidades orgánicas en el marco de sus competencias y funciones. En esa línea, se incluyeron talleres y conferencias sobre riesgos de desastres en la sede central y en las unidades territoriales.

Con respecto al PNAEQW, la última versión de la resolución de creación del GTGRD-PNAEQW se aprueba mediante la R.D.E N° 267-2017-MIDIS/PNAEQW. En ella se determinan los miembros que integran el grupo de trabajo, se incluyen autoridades a nivel central como el director ejecutivo, coordinador técnico, jefes de las unidades de planeamiento y presupuesto, administración, organización de las prestaciones supervisión, monitoreo y evaluación; y gestión de contrataciones y transferencia de recursos.

En el mes de setiembre del 2017, se aprueba el Decreto Supremo N° 012-2017-MIDIS que autoriza la distribución de los productos alimenticios del programa ante la ausencia de clases escolares. Si bien este decreto fue emitido a raíz de la suspensión de clases debido a la huelga de maestros, también considera otras causas como la ocurrencia de desastres naturales y otros actos de caso fortuito y/o fuerza mayor que suspendan las clases escolares. Mediante esta normativa se dispone que, bajo circunstancias que impidan la prestación del servicio del programa, los alimentos sean puestos a disposición de la municipalidad distrital donde se encuentre ubicada la institución educativa para que puedan ser destinados a la atención de comedores populares de su jurisdicción y, a falta de estos últimos, se entreguen dichos productos a una organización sin fines de lucro. De esta forma, esta normativa tiene como objetivo evitar el riesgo de vencimiento de los alimentos y su inutilización.

Posteriormente, el reglamento interno que dirige el funcionamiento del GTGRD-PNAEQW se publica mediante el R.D.E N° 433-2017-MIDIS/PNAEQW en el mes de noviembre 2017, de igual forma en su segunda versión. En él se establece un marco normativo que tiene como finalidad crear normas y procedimientos para el funcionamiento del grupo de trabajo en mención. Las funciones del GTGRD-PNAEQW consisten en la elaboración de un plan anual de actividades, la coordinación y articulación de procesos de GRD bajo el respaldo del CENEPRED e INDECI, la promoción de la modificación de los manuales operativos y otros instrumentos de gestión para incorporar funciones de GRD, entre otras funciones. Se resalta que al igual que el GTGRD establecido para otros programas, el reglamento interno solo expone las funciones del grupo y la de sus miembros más no delimita disposiciones específicas en cuanto a la incorporación de la GRD en los procesos del programa.

- **Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**

El PNCM es un programa social que tiene como objetivo la mejora en el desarrollo infantil de los niños(as) menores de 3 años de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema. De esta forma, el programa busca superar las brechas de desarrollo cognitivo, social, físico y

emocional de los niños. El PNCM interviene bajo dos modalidades: servicio de cuidado diurno y acompañamiento a las familias. El primer componente brinda atención integral a niños(as) entre 6 a 36 meses de edad para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, protección, afecto y aprendizaje. Este servicio se lleva a cabo en los Centros Infantiles de Atención Integral (CIAI) y la atención brindada es cogestionada entre el estado y la comunidad. Mientras tanto, el servicio de acompañamiento a las familias se realiza a través de visitas a hogares y sesiones de socialización en locales provistos por el programa. Con ello se busca promover y fortalecer los conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias.

Los procesos operativos del PNCM se agrupan según los dos componentes que posee el programa. En esa línea, para la gestión del componente del cuidado diurno se requiere procesos de implementación y prestación del servicio. Lo mismo ocurre para el componente del servicio de acompañamiento a las familias. Adicionalmente, se desarrolla un proceso que involucra el mantenimiento de centros del programa y locales donde se proveen los servicios. El programa utiliza una focalización categórica debido a que atiende a niños menores de 36 meses y geográfica dado que utiliza el mapa de pobreza para seleccionar los distritos donde ofrece sus servicios.

Cuadro 13. Lista de documentos institucionales – PNCM

Tipo de documento	Documentos	Descripción
Normas de origen y organización	DS N°003-2012-MIDIS	Creación del Programa Nacional Cuna Más
Lineamientos de gestión del programa	Resolución Ministerial N° 122-2016-MIDIS	Manual de operaciones - Cuna Más
Directivas de procesos operativos del programa	RDE N° 062-2017-MIDIS/PNCM	Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres en los servicios de PNCM
	RDE N° 1662-2015 - MIDIS/PNCM	Orientaciones para el funcionamiento de los servicios del PNCM ante los posibles efectos del Fenómeno El Niño
	RD N° 750-2015 - MIDIS/PNCM	Orientaciones para el funcionamiento de los servicios del PNCM en condiciones de heladas y friajes.
	RDE N° 037-2015 - MIDIS/PNCM	Lineamientos técnicos para el equipamiento de los servicios de cuidado diurno del PNCM
	RDE N° 485-2014 - MIDIS/PNCM	Lineamientos técnicos del servicio de cuidado diurno del PNCM

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

El PNCM presenta lineamientos específicos para su operación ante los posibles efectos del fenómeno El Niño. Estos se establecen mediante la R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM donde se aprueban las orientaciones de funcionamiento de los servicios del programa ante

la posible ocurrencia del fenómeno El Niño. En la resolución se incluye un protocolo y disposiciones específicas para el personal del programa, los comités de gestión y los consejos de vigilancia a nivel nacional. Las acciones se enmarcan en la prevención, la respuesta durante la ocurrencia del fenómeno y la situación post ocurrencia del fenómeno.

El programa también cuenta con lineamientos específicos para la GRD en los servicios que provee. Estos se aprueban mediante la R.D.E N° 410-2017-MIDIS/PNCM. Estos lineamientos son considerados como un instrumento que permite identificar, reducir y controlar los riesgos que se pudieran presentar durante situaciones de emergencia de desastres. Además, están dirigidos a promover una adecuada preparación y respuesta para salvaguardar la seguridad e integridad de los niños usuarios, gestantes, familias usuarias y actores comunales del programa.

Finalmente, el PNCM también cuenta con la R.D.E N° 517-2017-MIDIS/PNCM que establece lineamientos específicos para la atención de usuarios en instalaciones temporales en situaciones de emergencia de desastres mientras se rehabilita y reinicia los servicios regulares del programa. Entre los lineamientos se especifican criterios para la selección del área de instalación del módulo y criterios para la operatividad de los servicios brindados en las instalaciones temporales donde se detallan los horarios de atención, las actividades a desarrollar, el personal requerido, el equipamiento y mobiliario requeridos, entre otras disposiciones complementarias.

El siguiente cuadro muestra el detalle de las directivas aprobadas por las resoluciones descritas, se observa que los lineamientos que presenta el PNCM son bastante específicos en cuanto a la inclusión de la GRD en sus procesos.

Cuadro 14. Resoluciones de Dirección Ejecutiva del Programa Nacional Cuna Más en relación a la GRD

Documento	Directiva aprobada	Descripción de los lineamientos en GRD
R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM	<p style="text-align: center;">D N° 011-2015-MIDIS/PNCM</p> <p style="text-align: center;">"Orientaciones para el funcionamiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más ante los posibles efectos del Fenómeno El Niño"</p>	<p>Disposiciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de Plan de Acción - Marco de actuación de los actores <p>Disposiciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención - Durante el FEN - Post ocurrencia del FEN <p>Anexo 1: Protocolo para el funcionamiento de los servicios del PNCM frente al FEN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones de prevención <ul style="list-style-type: none"> ○ Mapeo de posibles ámbitos a ser afectados por el FEN ○ Articulación interinstitucional ○ Acondicionamiento de locales y conservación del equipo ○ Mantenimiento de los servicios alimentarios ○ Formación y desarrollo de capacidades ○ Provisión de materiales para el mantenimiento de la atención durante el FEN ○ Comunicación y difusión de acciones ante el FEN ○ Seguimiento y monitoreo ▪ Atención durante la presencia del FEN <ul style="list-style-type: none"> ○ Roles y responsabilidades ○ Activación de Comité de Emergencia del PNCM ○ Activación de Red de Emergencia en las UT ○ Activación de Red de Emergencia Comunal ○ Evaluación del funcionamiento del servicio ○ Suspensión temporal de los servicios ○ Cuidado y nutrición ○ Evaluación de las acciones implementadas ▪ Acciones post ocurrencia del FEN <ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación de efectos del FEN en los servicios y actores del programa ○ Evaluación de acciones adoptadas por el programa durante la emergencia ○ Plan de rehabilitación y recuperación de la operatividad de los servicios del PNCM ▪ Matriz de acciones

Documento	Directiva aprobada	Descripción de los lineamientos en GRD
<p>R.D.E N° 410-2017-MIDIS/PNCM</p>	<p>D N° 004-2017-MIDIS/PNCM/DE "Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres en los servicios del PNCM"</p>	<p>Disposiciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principios de la GRD - Conceptos básicos y operacionales - Componentes de la GRD - Procesos de la GRD - Monitoreo de la GRD <p>Disposiciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respecto a la gestión prospectiva <ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación de la ubicación de los locales para CIAI y SA ○ Evaluación de la habitabilidad de los locales del programa ○ Evaluación de las condiciones del equipamiento ○ Medidas preventivas previas a la operatividad de los servicios del PNCM ▪ Respecto a la gestión correctiva <ul style="list-style-type: none"> ○ Disminución de la vulnerabilidad en locales de los servicios del programa ○ Constitución de la Red de Emergencia y Protección Cuna Más ○ Implementación y funcionamiento de la línea gratuita de emergencia ○ Elaboración de planes de contingencia, identificación de zonas seguras y realización de simulacros de evacuación ○ Implementación de mochilas de emergencia, botiquines, extintores, kits de promoción de prácticas en situaciones de emergencia ○ Formación y desarrollo de capacidades ▪ Post ocurrencia del FEN <ul style="list-style-type: none"> ○ Atención oportuna en situación de desastre ○ Acompañamiento a la atención y recuperación de la salud de niños, gestantes o actores comunales y su atención por el programa ○ Rehabilitación de la operatividad de los servicios del programa post emergencia ○ Incidencia para la reconstrucción de locales del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) ○ Reubicación de los servicios del programa

Documento	Directiva aprobada	Descripción de los lineamientos en GRD
R.D.E N° 517-2017-MIDIS/PNCM	<p>D N° 006-2017-MIDIS/PNCM</p> <p>"Lineamientos para la atención de usuarios del servicio de cuidado diurno en instalaciones temporales"</p>	<p>Disposiciones generales Disposiciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Criterios para la selección del área para instalaciones temporales <ul style="list-style-type: none"> ○ En relación al entorno ○ En relación a las características del terreno ○ En relación a los servicios básicos ○ Medidas preventivas previas a la operatividad de los servicios del PNCM ▪ Criterio para la operatividad de los servicios en instalaciones temporales <ul style="list-style-type: none"> ○ Ratios para la atención en instalaciones temporales ○ Horario de atención ○ Madres cuidadoras y madres guías ○ Actividades de aprendizaje con usuarios del servicio en instalaciones temporales ○ Condiciones requeridas para cuidados de la salud infantil y vigilancia ○ Actividades con las familias ○ Equipamiento y mobiliario ○ Atención alimentaria en instalaciones temporales

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
 Elaboración: APOYO Consultoría

- **Programa Nacional País (PNP)**

El programa Nacional País tiene como objetivo facilitar el acceso a la población pobre y extremadamente pobre, especialmente aquella asentada en centros poblados del área rural y dispersa donde la presencia del Estado es débil a los servicios y actividades sociales y productivas que brinda. Para ello, el programa promueve la articulación entre entidades públicas y privadas con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida e inclusión social de su población objetivo. En ese sentido, el programa cuenta con plataformas fijas con personal capacitado y equipamiento moderno que facilitan la provisión de servicios de las entidades públicas y privadas que permitan que la población vulnerable de zonas rurales dispersas acceda a sus beneficios (MIDIS, 2018).

El Programa Nacional País cuenta con una estrategia de gestión de riesgo de desastre en las zonas de influencia de los tambos basado en la preparación y respuesta ante emergencias (gestión reactiva) y la prevención (gestión prospectiva). Por ello, el programa establece diferentes acciones orientadas a ambos componentes de la gestión del riesgo de desastre.

En cuanto a la preparación y respuesta, el programa cuenta con la R.D N° 258-2016-VIVIENDA-PNT que establece un protocolo para la respuesta local en el ámbito de influencia de los Tambos y la constitución y funcionamiento del GTGRD del programa. En los lineamientos se establecen procedimientos para la implementación de estrategias de primera respuesta como la entrega de bienes de ayuda humanitaria (alimentos, agua, carpas, entre otros). Además, se establece la disposición de los Tambos como centros de elaboración de reportes y monitoreo para lo cual se cuenta con el aplicativo informático SISMONITOR y con convenios con SENAMI y el IGP para la revisión y recojo de datos climáticos y geofísicos. Todos los procesos se realizan en coordinación y articulación con gobiernos locales y las plataformas de Defensa Civil a nivel distrital, así como otros sectores (MINEDU, MINSA, MIMP, RENIEC, entre otros).

En relación a la gestión prospectiva, el programa se orienta a fortalecer las capacidades de prevención de la población en el área de influencia de los Tambos. Por ello, en coordinación con los gobiernos locales y las plataformas de Defensa Civil distritales, se realizan talleres en gestión de riesgo de desastre. Una de las actividades más importantes es el mapeo y actualización de zonas de riesgo en la comunidad, y la elaboración de planes de contingencia y emergencia familiares. Ambas actividades se realizan a través de charlas informativas, simulacros y capacitaciones tanto con grupos de la población como autoridades del gobierno local.

- **Proyecto Haku Wiñay – Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social**

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) presenta un rol dentro de la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” que consiste en intervenir en hogares en situación de pobreza en coordinación con Gobiernos Regionales y Locales, y otros programas con el objetivo de incrementar las oportunidades y capacidades de los hogares e incrementar sus ingresos. En una primera etapa, se busca mejorar la cobertura y calidad de servicios básicos para las familias y posteriormente, promover su acceso a actividades comerciales a través de la mejora de sus capacidades y el acceso a servicios económicos. En esta línea, se crean los programas Haku Wiñay/Noa Jayatai cuya población objetivo son los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza en centros poblados de la sierra y selva (FONCODES, 2018).

El programa presenta cuatro componentes. El primer de ellos, consiste en el fortalecimiento del sistema de producción familiar rural a través de asistencia técnica y capacitación por hogar para facilitar la implementación de innovaciones tecnológicas productivas. El segundo, consiste en la mejora de la vivienda saludable para incorporar innovaciones en cocinas, uso de agua, manejo de residuos sólido y ordenamiento del espacio dentro de la vivienda. El tercer componente se refiere a la promoción de negocios rurales inclusivos y consiste en promover y cofinanciar iniciativas productivas de transformación y comercialización de pequeños productos rurales. Por último, el cuarto componente consiste en el fomento de capacidades financieras de los hogares a través de módulos de capacitación de educación y alfabetización financiera.

El proyecto Haku Wiñay incorpora la gestión de riesgos en sus procesos a través de actividades relacionadas con la atención de usuarios ante heladas y friajes debido a la localización de los distritos donde interviene. Al respecto, la R.D.E N° 57-2017-FONCODES/DE aprueba los lineamientos para el acondicionamiento de viviendas e instalación de cocinas mejoradas en zonas de riesgo de heladas alto y muy alto. Esta estrategia responde a la adopción de medidas de prevención ante las heladas durante el 2017. El objetivo de la guía consiste en establecer disposiciones operativas y lineamientos que orienten la ejecución, capacitación, supervisión y liquidación de las actividades para el acondicionamiento de viviendas e instalación de cocinas mejoradas ante las heladas. Mediante la ejecución de esta estrategia, se busca mejorar las condiciones de la vivienda intervenida y desarrollar capacidades de los usuarios en el uso y mantenimiento de las tecnologías.

8.1.3. Gestión de riesgo de desastres en las municipalidades

Con el fin de complementar la información normativa de los programas sociales con respecto a la respuesta ante desastre, se ha realizado una revisión de la normativa vigente en GRD de los municipios más afectados por el desastre y que son parte de este estudio: Tambogrande y Catacaos en Piura, La Esperanza y El Porvenir en La Libertad. En general, se observa que las municipalidades cuentan con Resoluciones de Alcaldía (R.A) y Acuerdos de Consejo (A.C) en relación con la conformación de GTGRD y la creación de plataformas de Defensa Civil. Ambas medidas se implementan en el marco de la ley del SINAGERD y como parte de su rol como entidades públicas a nivel descentralizado.

Los documentos donde se incluyen normativas con respecto a la gestión del riesgo de desastres de las municipalidades se detallan en el Cuadro 15. Estos documentos fueron extraídos del Portal Transparencia de cada municipalidad; sin embargo, los planes y lineamientos a los que hacen mención no se encontraron disponibles. Ante ello, la información acerca de la normativa en GRD de las municipalidades fue contrastada con los testimonios de las autoridades locales entrevistadas en cuanto a su uso y efectividad en su aplicación durante la emergencia.

- **Región Piura**

En Piura, los distritos de Catacaos y Tambogrande aprobaron mediante resoluciones de alcaldía la conformación de GTGRD y de la plataforma de Defensa Civil a inicios del año 2015. No obstante, en ambos distritos, la aprobación del programa de actividades o plan de trabajo de ambos organismos fueron aprobados recién meses previos al desastre en el caso de Tambogrande (entre enero y febrero del 2017) y mucho después en Catacaos (abril 2018). Adicionalmente, Tambogrande contaba con un Programa Anual de Trabajo de la Gestión de Riesgo de Desastre 2017 aprobado a inicios del 2017, antes de la emergencia del Fenómeno de El Niño Costero.

Con respecto al funcionamiento de la normativa vigente de GRD durante la emergencia, las autoridades entrevistadas en ambos distritos en Piura señalaron que los lineamientos establecidos no fueron efectivos. En Catacaos, el subgerente de asuntos sociales y el responsable de Defensa Civil en la municipalidad reconocieron que, ante la emergencia, no se contaba con protocolos de respuesta bien definidos y que los lineamientos establecidos eran muy generales, por lo que no sirvieron de gran ayuda para la gestión de la emergencia.

En Tambogrande, la efectividad de la normativa vigente durante el desastre fue muy similar. El gerente municipal indicó que, a pesar de contar con lineamientos de GRD elaborados junto con Defensa Civil, la emergencia sobrepasó toda la capacidad de respuesta dada la gran magnitud de sus efectos. Al respecto, el responsable de Defensa Civil de la municipalidad de Tambogrande señaló que fue la falta de coordinación y proactividad de las gerencias municipales del distrito para actuar lo que dificultó la activación del plan de trabajo en GRD que se tenía establecido.

- **Región La Libertad**

En la Libertad, los distritos La Esperanza y El Porvenir aprobaron la conformación de GTGRD y plataforma de Defensa Civil en el año 2013 y 2015, respectivamente. Adicionalmente, La Esperanza cuenta con un plan de contingencia ante el Fenómeno de El Niño aprobado en el 2015. Este plan establece los procedimientos de las actividades que deben desarrollarse ante la ocurrencia de este fenómeno antes, durante y después del desastre. Asimismo, el documento detalla la organización de los principales actores municipales involucrados y los equipos e insumos requeridos para atender la emergencia. De esta forma, el plan de contingencia orienta los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación de los daños que puede ocasionar la ocurrencia del Fenómeno de El Niño en el distrito.

Con respecto a la implementación de dicho plan de contingencia en La Esperanza, la información obtenida de las entrevistas con autoridades municipales no destacó su efectividad durante la respuesta ante el desastre. En ese sentido, la jefa de Defensa Civil del distrito señaló que, a pesar de la delimitación clara de funciones y competencias, no se evidenció una adecuada capacitación y conocimiento de dichas funciones por parte de cada área en la municipalidad. Según el gerente de desarrollo social de la municipalidad, las acciones implementadas siguieron principalmente, la ley de emergencia que les permitió utilizar parte del presupuesto para atender la emergencia.

En El Porvenir, la normativa vigente en gestión del riesgo de desastres fue casi nula por lo que, ante la situación de emergencia, la municipalidad no contó con una preparación adecuada para atender a la población damnificada y afectada del distrito. De acuerdo al gerente de desarrollo social, las acciones de respuesta fueron trabajadas a partir de las normas y procedimientos de Defensa Civil y a través de decretos de urgencia que permitieron trasladar recursos a la atención del desastre.

- **Región Lima**

En Lima, en el distrito de Lurigancho se aprobó la conformación del GTGRD y la plataforma municipal de Defensa Civil en el año 2013. Además, a inicios del año 2015 se aprobó mediante una ordenanza municipal un Plan Distrital de Contingencia, Gestión de Riesgo de Desastre y de Operaciones de Emergencia. Sin embargo, dicho plan no se encuentra disponible para su visualización.

En las entrevistas realizadas, el gerente de desarrollo social y el jefe de Defensa Civil de la municipalidad señalaron conocer sobre la existencia del Plan de Contingencia, Plan de Operaciones de Emergencia y el Plan de Gestión de Riesgos. Su actuación de respuesta como gobierno local estuvo delimitada por dichos planes. En esa línea, el gerente de desarrollo social sostuvo que los roles asumidos por el personal de cada gerencia municipal siguieron los lineamientos establecidos en los planes de emergencias. Además, señaló que su actuación fue complementada con la declaración de emergencia del distrito y los decretos que permitieron delimitar el presupuesto para la atención de damnificados y afectados.

Cuadro 15. Normativa vigente en la gestión de riesgo de desastres en las municipalidades

Región	Distrito	Documento	Fecha	Descripción
Piura	Catacaos	R.A N° 047-2015-MDC-A	09-ene-15	Documento que conforma el Grupo de Trabajo en Gestión de Riesgo de Desastres (GTGRD)
		R.A N° 331-2015-MDC-A	30-abr-15	Documento que conforma la plataforma de Defensa Civil
		R.A N° 092-2018-MDC-A	13-abr-18	Aprobación del Programa Anual de Actividades del GTGRD y el Plan Anual de Actividades de la plataforma de Defensa Civil
		R.A N° 114-2018-MDC-A	10-may-18	Aprobación de la propuesta de conformación del equipo técnico del Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre y su Plan de Trabajo
	Tambogrande	R.A N° 097-2015-MDT-A	28-ene-15	Documento que conforma la plataforma de Defensa Civil
		R.A N° 0368-2015-MDT-A	02-mar-15	Documento que conforma el GTGRD
		A.C. N° 008-2017-MDT-A	25-ene-17	Aprobación del Programa Anual de Trabajo de la Gestión de Riesgo de Desastres Año 2017
		R.A N° 306-2017-MDT-A	27-feb-17	Aprobación del Plan de Trabajo del GTGRD
La Libertad	La Esperanza	R.A N° 0773-2013-MDE	15-abr-13	Documento que conforma la plataforma de Defensa Civil y el GTGRD
		-	2015	Plan de contingencia ante el Fenómeno de El Niño
	El Porvenir	R.A N° 227-2015-MDEP	2015	Documento que conforma la plataforma de Defensa Civil y el GTGRD
Lima	Lurigancho	R.A N° 340-2013-MDLCH	2013	Documento que conforma la plataforma de Defensa Civil y el GTGRD
		Ordenanza N° 214-MDL	16-ene-15	Aprobación de Planes Distritales de Contingencia, Gestión de Riesgo de Desastre y de Operaciones de Emergencia POE de la Municipalidad

Fuente: Portal de Transparencia de las municipalidades de Catacaos, Tambogrande, La Esperanza, El Porvenir y Lurigancho.
Elaboración: APOYO Consultoría

De acuerdo a la revisión de documentación normativa, así como los testimonios de los funcionarios de distintos niveles de gobierno entrevistados, se ha identificado que el nivel de preparación de la respuesta por parte del Estado durante la emergencia del fenómeno El Niño Costero fue casi inexistente. La magnitud del desastre sobrepasó toda capacidad del Estado para responder y atender la emergencia. De esta forma, el desastre evidenció una gran dificultad para asumir el liderazgo en las acciones de respuesta y en manejo de la emergencia por parte de las instituciones a nivel central y subnacional. Esto se debe a que, en primer lugar, no se contaban con disposiciones claras para atender emergencias en la magnitud de la ocurrida el año pasado; y, en segundo lugar, aun contando con algunos lineamientos, los funcionarios en los distintos niveles de gobierno no contaban con las capacidades suficientes para reaccionar ante las emergencias.

En el caso de los programas sociales del MIDIS se encontró que, con excepción del PNCM³, ninguno contaba con lineamientos específicos sobre la GRD ni sobre los procesos de respuesta ante emergencias de desastre. A partir del análisis de la normativa vigente de los programas, se encontró que estos lineamientos presentan información muy general sobre la GRD y, por lo tanto, no facilitan la ejecución de acciones concretas de forma adecuada. En ese sentido, es importante reconocer la normativa del PNCM dado que, desde el 2015, cuenta con lineamientos para su operación ante los posibles efectos del Fenómeno del Niño (R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM)⁴. Estos lineamientos no solo se enmarcan en la respuesta sino también en la prevención de riesgos de desastres y rehabilitación luego de la ocurrencia del fenómeno.

Más allá de los lineamientos específicos, según las entrevistas realizadas en la sede central del MIDIS, inicialmente se tuvo previsto plantear una estrategia de protección social adaptativa, a través de la cual se buscó, fundamentalmente, incrementar la resiliencia de la población más vulnerable a través de la protección de las familias más afectadas, y de la promoción de medios de vida sostenibles en el largo plazo. Así, se buscó otorgar un bono humanitario extraordinario de forma inmediata a todos los afectados por el desastre (independientemente de participar o no como usuarios en programas con subvenciones económicas – Juntos o Pensión 65), y se planteó desarrollar estrategias de diversificación de ingresos de los hogares y el fortalecimiento de otras habilidades en el mediano plazo, a través del programa Haku Wiñay, entre otras actividades.

Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, esta propuesta no recibió apoyo de otros actores del Estado, quienes prefirieron priorizar acciones de respuesta con efectos inmediatos. Por ejemplo, se optó por la operación de albergues para solucionar de inmediato la falta de vivienda producto del desastre, así como la solución a problemas de alimentación a través del fortalecimiento de la operación de los comedores populares (como disponen los lineamientos del INDECI en materia de respuesta a desastres).

A nivel de gobiernos subnacionales, si bien las municipalidades contaban con Resoluciones de Alcaldía y Acuerdos de Consejo relacionados a la conformación de

³ De forma transversal a todos los programas, se encontró que la medida de GRD más importante fue la conformación de GTGRD y la creación de lineamientos generales en cuanto a sus integrantes, funciones y poderes.

⁴ De acuerdo a las entrevistas realizadas, los lineamientos fueron diseñados en preparativo del Fenómeno el Niño que se esperaba en el año 2016.

GTGRD y a la creación de plataformas de Defensa Civil aprobados como el Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER) o Local (COEL), estos no fueron de gran utilidad durante la emergencia. En general, los funcionarios a nivel distrital mencionaron que la magnitud del desastre dificultó la implementación de dicha normativa y la coordinación entre los actores involucrados.

Solo en el distrito del El Porvenir en La Libertad, se reportó la activación del GTGRD y del COEL cuyas labores estuvieron dirigidas al registro de damnificados y afectados, la gestión de albergues y el apoyo en la entrega de ayuda humanitaria. En el resto de distritos visitados, la activación del rol de los GTGRD y los COEL no fue reportada entre los informantes. Asimismo, las autoridades locales informaron que otra causa de las fallas en la implementación de la normativa relacionada a GRD se debió a la falta de capacitación de las autoridades municipales y su falta disposición para realizar acciones de respuesta y atención durante la emergencia.

La magnitud de la emergencia producida por El Niño Costero evidenció limitaciones en la implementación de medidas en el marco del SINAGERD. En consecuencia, esto condujo a la PCM a asignar roles y acciones específicas a cada ministerio para la atención de la emergencia a través de decretos de urgencia y resoluciones ministeriales. Además, se realizaron procesos de cambio institucional dentro de la estructura del SINAGERD. Entre estos cambios se encuentran la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa (D.S N° 002-2016-DE), la adscripción del CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa (D.S N° 018-2017-PCM) y, por último, la transferencia de las funciones de la Secretaría de Gestión de Riesgo de Desastres de la PCM al INDECI (D.S N° 018-2017-PCM).

Del mismo modo, el SINAGERD no involucró de forma directa a los programas sociales en las estrategias de respuesta y ni en las estrategias del resto de etapas de la GRD (prevención y rehabilitación). Esto ocurre debido a que el PLANAGERD – instrumento de política del SINAGERD – no cuenta con responsabilidades institucionales claramente definidas para cada objetivo estratégico que propone con respecto a la GRD. Más aún, los lineamientos eran también muy generales, y en ese sentido, la implementación de actividades definidas habría dependido de la voluntad de los gobiernos locales, sin una participación activa de los despachos ministeriales.

8.2. Acciones de respuesta implementadas

Para responder a los efectos inmediatos de El Niño Costero, se realizaron diversas acciones conducidas desde distintas entidades del Estado. Sin embargo, se observó que, en general, todas las actividades fueron planificadas y ejecutadas en el momento de la emergencia con el propósito de atender a la población damnificada y afectada por el desastre. De esta forma, el sistema de protección social actuó de forma reactiva ante la ocurrencia de la emergencia con problemas en la flexibilización de sus normas operativas para la respuesta. Además, debido a que los programas sociales no se involucraron en otras etapas del riesgo a través de labores de prevención, reducción del riesgo o reconstrucción, no se evidenciaron elementos de un sistema de protección social adaptativa.

A continuación, se presentan aquellas realizadas por el MIDIS, el MVCS, y los GLL según la estrategia adoptada. Para ello, se utilizarán los conceptos presentados en el marco conceptual propuesto para el estudio con respecto a las estrategias y dimensiones del enfoque reactivo del sistema de protección social.

8.2.1. Estrategias de expansión vertical

Una de las cinco estrategias que pueden adoptar los sistemas de protección social como respuesta ante emergencias de desastres es la expansión vertical (Beazley *et al.*, 2016). Esta estrategia consiste en el aumento del valor o duración de los beneficios de los bienes o servicios otorgados por un programa existente.

En contexto de la emergencia, el MIDIS adoptó una estrategia de expansión vertical a través del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65). El **Bono “Una sola fuerza”** (R.D.E N° 129-2017-MIDIS/PNADP-DE, R.D 110-2017-MIDIS/P65-DE) consistió en una subvención extraordinaria no condicionada de S/ 200 dirigida a usuarios de ambos programas ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia. La estrategia de expansión vertical de ambos programas benefició a 325,948 hogares de Juntos y 244,634 usuarios de Pensión 65.

Cuadro 16. Número de distritos y usuarios de los programas JUNTOS y Pensión 65 que recibieron el Bono “Una sola fuerza”

Regiones	N° de distritos	Usuarios Juntos	Usuarios Pensión 65	Total usuarios
Cajamarca	127	104,902	54,258	159,160
Piura	65	73,078	39,139	112,217
La Libertad	83	40,408	23,359	63,767
Loreto	47	44,791	16,903	61,694
Ancash	166	26,467	32,070	58,537
Ayacucho	58	15,498	14,417	29,915
Huancavelica	57	15,593	10,586	26,179
Lima	145	471	21,726	22,197
Lambayeque	38	3,895	17,060	20,955
Arequipa	49	827	4,224	5,051
Ica	27	-	3,901	3,901
Tumbes	13	-	3,560	3,560
Callao	3	-	3,431	3,431

Fuente: R.D.E N° 129-2017-MIDIS/PNADP-DE, R.D 110-2017-MIDIS/P65-DE
Elaboración: APOYO Consultoría

El bono “Una sola fuerza” fue de gran utilidad para los usuarios del programa Juntos y Pensión 65 quienes utilizaron la transferencia adicional para cubrir gastos en arreglos de sus viviendas y gastos de alimentación de sus hogares. A pesar de ello, la expansión vertical de ambos programas no fue parte de la primera respuesta del gobierno debido a que se realizó a principios de agosto, aproximadamente, seis meses después de la situación más crítica de la emergencia.

La entrega de esta subvención extraordinaria coincidió con la entrega bimestral de transferencias monetarias regulares de ambos programas. En ese sentido, la entrega del bono “Una sola fuerza” aprovechó el sistema de transferencia y administrativo de Juntos y Pensión 65 para canalizar la asistencia. En consecuencia, esta estrategia permitió que no se generen costos operativos y logísticos adicionales en los que se hubiera incurrido si la subvención extraordinaria no coincidía con el proceso de pagos regulares.

Otra estrategia de expansión vertical adoptada por el MIDIS se dio a través del **PNCM**. Si bien el programa tuvo que suspender el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) debido a la intensificación de las lluvias y desbordes de los ríos en las zonas de atención ubicadas en zonas declaradas en emergencia, las acciones estuvieron dirigidas a la entrega de alimentos a los niños usuarios. De esta forma, la expansión vertical consistió en el aumento de los servicios brindados por el programa. En ese sentido, el trabajo del PNCM consistió en visitas de las madres cuidadoras a las familias usuarias con el objetivo de monitorear el estado de salud y alimentación de los niños, y hacer entrega de productos alimenticios del programa (agua, galletas, alimentos enlatados, etc.).

8.2.2. Estrategias de expansión horizontal

La estrategia de expansión horizontal adoptada por los programas sociales durante emergencias de desastre consiste en la inclusión de nuevos beneficiarios. En ese sentido, el programa puede realizar una ampliación de la cobertura geográfica de su intervención, campañas extraordinarias de inscripción, modificación de reglas de elegibilidad o la flexibilización de los requisitos o las condiciones para facilitar una mayor participación de la población (Beazley *et al.*, 2016).

La primera estrategia de expansión horizontal del MIDIS consistió en la disposición de un procedimiento para que los **comedores populares** distribuyan temporalmente almuerzos gratuitos a la población damnificada en zonas de emergencia (D.S N° 009-2017-MIDIS). Esta intervención requirió la coordinación y supervisión de los gobiernos locales debido a su responsabilidad en la compra de productos alimenticios y en la distribución de los mismos a los comedores populares. La asistencia alimentaria gratuita fue aprobada en abril de 2017 y duró 60 días. Esta intervención se considera una estrategia de expansión horizontal debido a que se incluyó a la población damnificada, independientemente de ser usuarios de programas sociales, en la entrega de alimentación dentro de los comedores populares.

El programa **Pensión 65** también implementó una estrategia de expansión horizontal al adelantar metas anuales de afiliación de nuevos usuarios priorizando zonas declaradas en emergencia⁵. Para ello, se consolidó la información de los diferentes decretos

⁵ Según la entrevista con funcionarios a nivel central de Pensión 65, en 2018 como consecuencia del desastre, se agregó el criterio de damnificados por desastres como criterio de priorización para la inclusión de usuarios.

supremos de las regiones declaradas en emergencia y, posteriormente, se utilizó la información sobre el registro de damnificados del INEI para contrastarla con la información del SISFOH sobre potenciales usuarios. Sobre este último proceso, se experimentaron diversas dificultades en el cruce de la información debido a la inconsistencia de los datos recogidos sobre damnificados. En general, la calidad de la información fue perjudicada por problemas en la identificación de personas a través de su DNI y en la incompatibilidad de datos en ambos registros.

Pese a ello, el programa logró aumentar su cobertura a los usuarios damnificados por el desastre en dos momentos. El primero de ellos consistió en la redirección de alrededor de 10,000 cupos que ya se tenían programados hacia regiones declaradas en emergencia. La priorización de este grupo se evidenció en la relación bimestral usuarios de marzo-abril 2017 (R.D N° 050-2017-MIDIS/P65-DE). En un segundo momento, el programa habilitó alrededor de 30,000 cupos adicionales a través de una expansión de su presupuesto para la incorporación de usuarios en distritos declarados en emergencia. Esta segunda expansión se incluye en la relación bimestral de usuarios mayo-junio (R.D N° 109-2017-MIDIS/P65-DE).

Cuadro 17. Incorporación de nuevos usuarios al Programa Pensión 65, en el contexto del desastre

Departamento	Usuarios incorporados marzo-abril 2017	Usuarios incorporados mayo-junio 2017	Total
Cajamarca	602	7,778	8,380
Lima	465	6,993	7,458
Piura	2,534	4,419	6,953
Ancash	1,682	2,876	4,558
Loreto	399	4,116	4,515
La Libertad	1,025	1,971	2,996
Lambayeque	944	1,452	2,396
Ayacucho	365	1,780	2,145
Puno	857	1,019	1,876
Huancavelica	270	1,152	1,422
Cusco	517	693	1,210
Huánuco	455	651	1,106
Junín	422	579	1,001
Arequipa	140	788	928
Tumbes	265	639	904
Apurímac	365	492	857
Ica	107	611	718
Callao	93	591	684
San Martín	256	371	627
Amazonas	125	394	519
Ucayali	176	175	351
Moquegua	42	143	185
Pasco	68	102	170
Tacna	29	91	120
Madre de Dios	21	19	40
Total	12,224	39,895	52,119

Fuente : R.D N° 050-2017-MIDIS/P65-DE, R.D N° 109-2017-MIDIS/P65-DE
Elaboración: APOYO Consultoría

Es importante mencionar que los requisitos regulares del programa no se modificaron para la inclusión de estos nuevos usuarios, las personas incorporadas ya eran elegibles bajo los requisitos regulares del programa, pero no habían sido incluidas debido a restricciones presupuestarias.

El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, posteriormente a los meses de emergencia del desastre (noviembre), implementa una medida dirigida a la provisión de viviendas definitivas dentro de la primera etapa de la reconstrucción. Para la atención de las familias damnificadas se requirió un cambio en la normativa para la flexibilización de algunas de las condiciones que regularmente requieren los programas del Fondo Mi Vivienda. En esa línea, se utilizaron tres programas: “Techo propio” para la reconstrucción en el sitio de una vivienda definitiva, “Bono Familiar Habitacional” para la rehabilitación de viviendas dañadas, pero no colapsadas y “Reasentamiento poblacional” para otorgar vivienda luego de la reubicación.

Respecto a los dos primeros programas “Techo propio” y “Bono Familiar Habitacional”, se flexibilizaron algunos de los requisitos relacionados con la tenencia de título de propiedad de la vivienda. Se otorgó la posibilidad de obtener un permiso del propietario del terreno para la reconstrucción de la vivienda o que el Estado transfiera la propiedad de terrenos públicos. En el caso del programa “Reasentamiento poblacional” se realizaron esfuerzos para evitar los procesos de obtención de licencias y permisos de construcción para darle mayor celeridad al proceso.

8.2.3. Estrategias de alineamiento paralelo

La estrategia de alineamiento paralelo consiste en el desarrollo de un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema de protección social (Beazley *et al.*, 2016). En esa línea, la implementación de esta estrategia permitiría que la población reciba más de un servicio de atención humanitaria a la vez.

El MIDIS estuvo encargado de la articulación y coordinación de los ministerios competentes, gobiernos regionales y locales responsables de la implementación de **albergues y refugios temporales** (Informe Albergues N° -2017-MIDIS/GA). En esa línea, el MIDIS se encargó de monitorear el cumplimiento de los planes de trabajo de las entidades competentes e informar sobre las necesidades de la población que habita en los albergues y refugios. Asimismo, el MIDIS brindó atención, orientación e información a los damnificados de los albergues mediante sus programas sociales: PNCM, Juntos, Pensión 65 y el PNAEQW.

La articulación y coordinación entre los agentes competentes en la implementación de albergues y refugios permitió gestionar diversos aspectos en beneficio de la población damnificada. Entre las más resaltantes se destacan: la organización en la entrega de alimentos y ayuda humanitaria (Ministerio de Defensa), el empadronamiento de la población de albergues (INDECI y RENIEC), desarrollo y mantenimiento de los accesos a los albergues mediante trabajos de limpieza y explanaciones de terreno (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), logística para el recojo de residuos sólidos en las zonas de albergues (Ministerio del Ambiente) y; por último, la protección, entrega de información y atención psicológica a la población afectada en las zonas de los albergues (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

La implementación de albergues se consideraría una estrategia de alineamiento paralelo debido a la atención conjunta de los programas sociales que se ve facilitada dada la ubicación de los usuarios. Los cuatro programas sociales realizaron labores de apoyo en el empadronamiento de potenciales usuarios a las ULE de los distritos. Por el lado de Juntos y Pensión 65, su labor dentro de albergues estuvo dirigida a atender consultas de los usuarios. Mientras tanto, el PNCM se encargó de brindar atención y cuidado de niños a través de módulos temporales y el PNAEQW, de la supervisión de la instalación de comedores dentro de los albergues.

Además de la atención brindada en los albergues, a través de ellos se buscó identificar las necesidades de la población y articularlas con el gobierno local o sector correspondiente. De esa forma, resultó más sencillo identificar a los usuarios del MIDIS que debieran ser atendidos con el bono adicional y recoger información de potenciales usuarios para ser afiliados a los programas sociales.

En los albergues instalados en Piura, el PNCM, con el apoyo de empresas privadas, instaló módulos temporales para atender a niños entre 0 a 36 meses. En ese contexto, el trabajo consistió en atender a los niños en albergues, así como recoger información sobre los damnificados y el estado de los albergues a través de fichas generadas desde la sede central. Mientras tanto, la labor de Juntos y Pensión 65 en los albergues consistió en la búsqueda de nuevos usuarios, como se mencionó en líneas anteriores, el proceso de afiliación de ambos programas fue, además agilizado y flexibilizado en cuanto a sus requisitos.

En cuanto a la labor del PNAEQW en los albergues, los coordinadores distritales de Piura y La Libertad mencionan que el programa colaboró en las labores de monitoreo de la entrega de bienes de ayuda humanitaria y en la habilitación de comedores en dichos espacios. El personal del programa se responsabilizó de supervisar el transporte y repartición de la ayuda, así como de la verificación de los servicios básicos en los albergues. Toda la información recogida fue hacia la UT de la región y posteriormente, enviada a sede central. El PNAEQW también estuvo a cargo del monitoreo de la instalación de espacios de cocina y comedores para la atención de alimentación a niños. Los comedores tuvieron la función de brindar servicio alimentario a los niños que pertenecían a las instituciones educativas de la zona y habían sido trasladados junto con su familia a dichos albergues.

La atención conjunta de los programas sociales en albergues constituye una estrategia de alineamiento paralelo debido a que los damnificados y afectados se beneficiaron de la atención humanitaria de más de una intervención. Dada su condición de vulnerabilidad, esta intervención permitió dirigir los bienes y servicios de apoyo directamente y de forma más acelerada a dicha población a que si se hubiera encontrado dispersa.

No obstante, los testimonios recogidos por diversos actores de la sede central del MIDIS y del MVCS indican que las condiciones de los servicios básicos dentro de los albergues no habrían sido las más adecuadas. Específicamente, la situación y manejo de los albergues fue crítica debido al desabastecimiento de agua y alimentos, carencia de servicios sanitarios adecuados y mecanismos de protección y seguridad para las personas. Según el trabajo de campo realizado en Piura por el Organismo de las Naciones Unidas para la Migración (2018), se encontraron brechas importantes en

relación a la protección de la población, servicios de agua y a la entrega de alimentos en los albergues:

- i) En la totalidad de albergues se reconoció la falta de presencia de la Policía Nacional del Perú.
- ii) En el 87% de los albergues no hubo presencia del Centro de Emergencia Mujer (CEM) y se registraron problemas de violencia basada en género.
- iii) En el 25% de los albergues no hubo iluminación en zonas públicas y en el 45%, no se contó con iluminación en zona de baños.
- iv) El 38% de albergues no se contaba con acceso a agua de manera frecuente.
- v) El 63% de la población albergada identificó la necesidad de contar con más reservorios de agua por familia.
- vi) La totalidad de líderes consultados en albergues señala que la repartición de alimentos no se ha realizado de manera periódica.

La instalación de albergues estuvo a cargo del INDECI en coordinación con los gobernadores regionales y locales. Sin embargo, dada la magnitud del desastre, la instalación de muchos de ellos no respondió a una identificación previa o planificada. Según los testimonios de los actores entrevistados del MIDIS y el MVCS, la situación de albergues en cuanto a la calidad de sus condiciones se habría experimentado en todas las regiones. Todo ello contribuyó a que se produjeran una serie de problemas graves en la población albergada como casos de violencia, abusos sexuales, robos, enfermedades dérmicas y diarreicas, entre otros; debido al hacinamiento de las personas en malas condiciones.

En el siguiente cuadro se resumen las acciones de respuesta ante la emergencia según el tipo de estrategia implementada.

Cuadro 18. Respuestas a El Niño Costero - Programa sociales MIDIS

Documento	Fecha de emisión	Descripción	Tipo de respuesta
R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM	13-Nov-15	Disposición de pautas para el correcto funcionamiento del PNCM ante los posibles efectos del FEN. En la respuesta ante la emergencia, se incluyen lineamientos para la activación de servicios temporales de atención.	Expansión vertical
D.S N°009-2017 MIDIS	11-Abr-17	Disposiciones para la participación de los comedores populares en la asistencia alimentaria temporal y gratuita a las personas damnificadas. La asistencia alimentaria gratuita a la población damnificada se establece por 60 días.	Expansión horizontal
D.S N°047-2017 PCM	20-Abr-17	Aprobación de la estrategia multisectorial para el apoyo del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales responsables de la administración de albergues o refugios temporales . Se establece el rol de liderazgo del MIDIS en la implementación de la estrategia.	Alineamiento paralelo
		Se establece el apoyo de programas sociales del MIDIS , según sus ámbitos de atención, a la población damnificada que tengan condición de usuario o que pueda incorporarse.	Expansión vertical y horizontal
R.D N° 050-2017-MIDIS/P65-DE	20-Abr-17	Aprobación de la relación bimestral de usuarios del programa Pensión 65 marzo-abril 2017 . Se incorporan usuarios priorizados en zonas de emergencia.	Expansión horizontal
R.D N° 109-2017-MIDIS/P65-DE	28-Ago-17	Aprobación de la relación bimestral de usuarios del programa Pensión 65 mayo-junio 2017 . Se incorporan usuarios priorizados en zonas de emergencia.	Expansión horizontal
D.U. N°009-2017	9-Jul-17	Autorización al MIDIS para otorgar una subvención extraordinaria no condicionada de S/ 200 a favor de los usuarios de Juntos y Pensión 65 , ubicados en los distritos declarados en emergencia.	Expansión vertical

Elaboración: APOYO Consultoría

8.2.4. Otras acciones realizadas

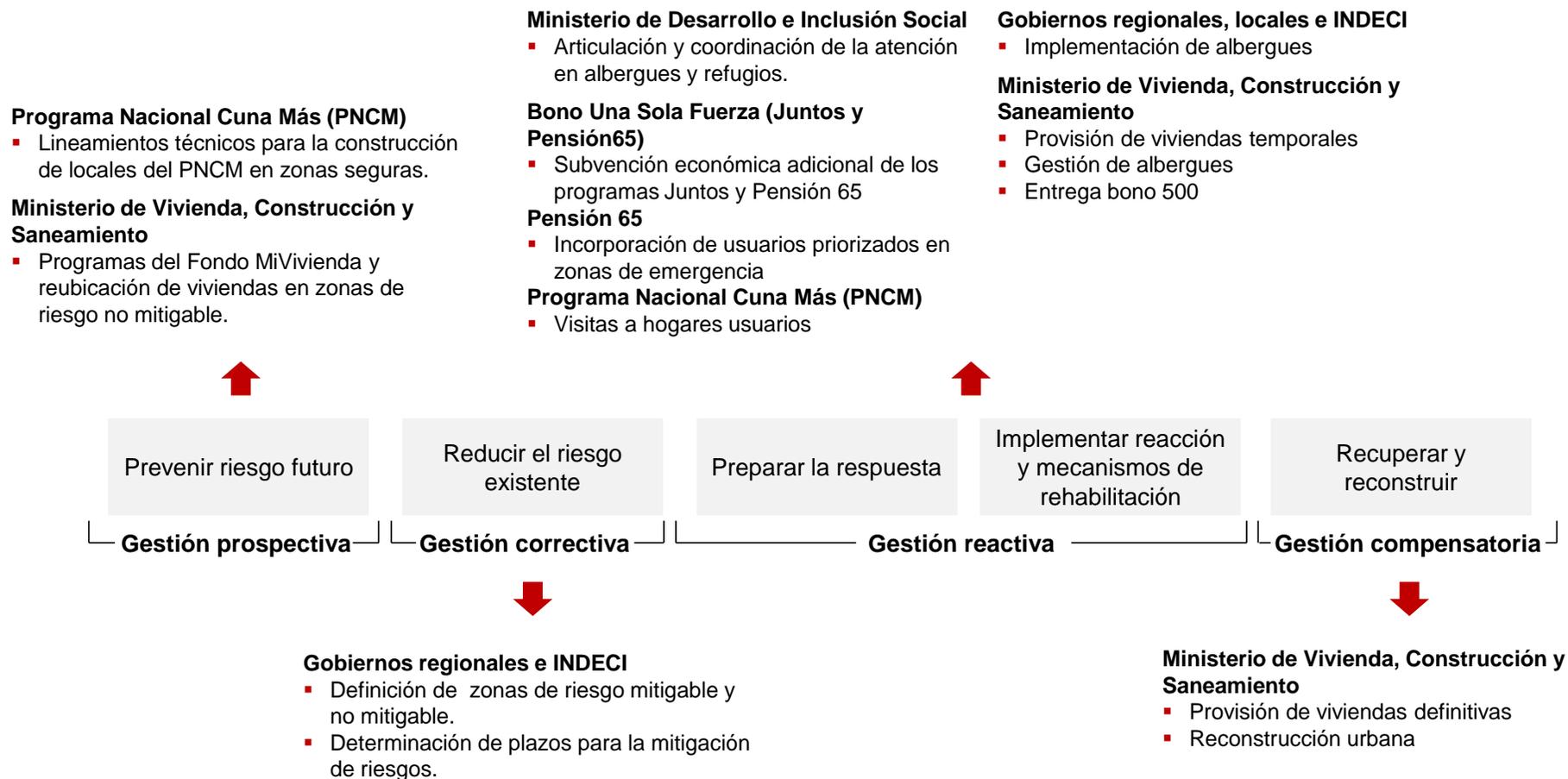
El MVCS también asumió una serie de responsabilidades como respuesta ante la emergencia, razón por la cual tuvo que asignar obligaciones adicionales a sus distintos órganos y programas. En esa línea, se destaca la implementación de cinco actividades principales:⁶

1. Catastro de daños: realizado junto a COFOPRI y las municipalidades con el propósito de levantar información sobre las viviendas afectadas.
2. Provisión de viviendas temporales: supuso la provisión de módulos de vivienda en terrenos y propiedades estatales.
3. Provisión de viviendas definitivas: consistió en la delimitación de terrenos para la reubicación definitiva de viviendas. Se utilizaron adicionalmente tres programas existentes: “Techo propio” para la reconstrucción en el sitio de una vivienda definitiva, “Bono Familiar Habitacional” para la rehabilitación de viviendas dañadas, pero no colapsadas y “Reasentamiento poblacional” para otorgar vivienda luego de la reubicación.
4. Asistencia directa: consistió en el uso de maquinaria y equipos especiales para labores como la descolmatación de ríos y limpieza de escombros en convenio con gobiernos subnacionales y otras entidades públicas.
5. Reconstrucción urbana: consistió en el catastro de daños en pistas, veredas y puentes urbanos para identificar las medidas para poder restablecer daños.

En el siguiente gráfico se presentan todas las acciones concernientes a la GRD de los programas sociales, MVCS y gobiernos locales del ámbito de la evaluación. Se detallan las acciones implementadas en las diferentes etapas del tratamiento del riesgo de desastre.

⁶ La información sobre estas acciones se recopiló del informe “Sistematización de la respuesta del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo al desastre del Niño Costero 2017”.

Gráfico 6. Acciones implementadas en el proceso de tratamiento del riesgo de desastres



Elaboración: APOYO Consultoría

8.3. Análisis de los procesos

A continuación, se realizará un análisis de los procesos más importantes para la ejecución de la estrategia de respuesta ante el desastre del fenómeno El Niño Costero. Siguiendo los lineamientos del modelo conceptual de sistemas de protección reactivos, se analizarán tres componentes principalmente: focalización de los servicios brindados, entrega de los servicios a la población usuaria, y coordinación de actores para la entrega. Para cada uno de estos componentes, se analizará el proceso seguido, así como los principales cuellos de botella y oportunidades de mejora.

8.3.1. Focalización

La focalización de la población objetivo de los programas sociales no siempre coincide con la población objetivo de la GRD y la ayuda humanitaria en casos de desastres. Muchos de los mecanismos de focalización de los programas de protección social no consideran herramientas para detectar *shocks* en el bienestar y en los medios de subsistencia. Los fenómenos naturales pueden ocasionar que personas caigan en pobreza crónica o transitoria debido a su exposición y vulnerabilidad a riesgos de desastres (World Bank, 2013; Pelham *et al.*, 2011). Asimismo, en el Perú esta problemática se complementa con una alta volatilidad del gasto per cápita y la consecuente vulnerabilidad de los niveles de vida de los hogares cercanos a la línea de la pobreza (Torres y Ponce, 2001).

En ese sentido, los programas sociales desarrollan un importante rol en la protección de los hogares más pobres y vulnerables ante riesgos de desastres. Por lo tanto, los procesos de focalización y posterior afiliación de damnificados o afectados como posibles usuarios ante una emergencia requieren presentar un balance entre un buen resultado en la identificación y la asistencia oportuna en la respuesta (Beazley *et al.*, 2016).

El SISFOH reúne y gestiona la información socioeconómica de la población que luego es utilizada para la focalización de potenciales usuarios de los programas sociales Juntos y Pensión 65. A pesar de su importante cobertura del país, este sistema no fue diseñado para procesos de focalización durante emergencias de desastres. Los instrumentos de recojo de datos – Formato S100 y Ficha Socioeconómica Única (FSU) – están pensados en la evaluación y validación de la condición socioeconómica de un hogar en base a características que se presumen estables en el tiempo por lo que la información del hogar tiene una vigencia de 3 años. Pese a ello, los esfuerzos del SISFOH se dirigieron a agilizar la atención de solicitudes de la CSE a nivel local por lo que, a través de las ULE, estableció pautas de priorización a damnificados y afectados.

La recolección y actualización de la información contenida en el SISFOH ocurre de forma descentralizada mediante las ULE en los gobiernos locales. En el contexto de la emergencia, la labor de atención y empadronamiento se vuelve más activa debido a la mayor demanda de la población de solicitudes de CSE. Ante ello, se priorizaron las intervenciones en zonas de emergencia de desastre. Las ULE se encargaron de organizar las labores de empadronamiento, sobre todo en albergues y refugios. En ellos, se buscó cruzar la información de damnificados con la información del Padrón General de Hogares para identificar aquellos que no contaban con una CSE y focalizar una atención inmediata.

Sin embargo, como resultado del trabajo de campo, pudo observarse una serie de limitaciones en la capacidad de las ULE para atender las solicitudes de empadronamiento ante la emergencia. De esa forma, ocurrió que ni el personal ni los materiales fueron suficientes para atender la necesidad de la población. En Tambogrande (Piura), por ejemplo, no se contaba con un suficiente *stock* de fichas de empadronamiento para atender a todos los usuarios y, dado que estas fichas son enviadas desde Lima, su reposición retrasó las labores de la ULE.

Esta problemática ocurre debido a que la capacidad de personal y recursos de las ULE dependen exclusivamente de la voluntad política de cada alcalde. El fortalecimiento de las ULE es competencia de los municipios de modo que estos se encargan de su inclusión en la estructura orgánica de la municipalidad y de su implementación y operación. Los funcionarios de las direcciones de los programas sociales a nivel local y el SISFOH señalaron que el fortalecimiento de las ULE no está en la agenda de las municipalidades debido a que las políticas de protección a poblaciones vulnerables recién están cobrando importancia a nivel local. Por ello, en general no se evidencia una preocupación en la contratación del personal de la ULE o el establecimiento de metas en la atención.

El proceso final de aprobación de usuarios en los programas sociales ocurre en la sede central del MIDIS ubicada en Lima. En esa línea, la información recogida a nivel distrital por las ULE es aprobada por el alcalde y luego enviada a la sede central a través de una declaración jurada donde es revisada y aprobada. A partir de ello, se emite la CSE de las personas evaluadas. En el contexto de la emergencia, el MIDIS aprobó medidas de priorización para la atención de solicitudes de CSE a nivel local en casos de damnificados o afectados por desastre (Comunicado N° 02-2017-DOF). Se determinaron tres niveles de priorización:

- i) Procedimientos de atención rápida de solicitudes de CSE de casos de emergencia de salud.
- ii) Solicitudes de CSE procedentes de damnificados que se encuentren residiendo en albergues o refugios temporales a cargo del gobierno local.
- iii) Solicitudes de CSE procedentes de afectados o damnificados que no se encuentren residiendo en albergues o refugios temporales.

Asimismo, se establece un procedimiento específico a seguir por las ULE para la atención de solicitudes de CSE en casos de desastres naturales como huaycos, sismos, terremotos, inundaciones, entre otro; y otras ocurrencias como incendios (MIDIS, 2018). En las pautas se incluye los siguientes pasos:

- i) El conocimiento del estado de la zona afectada por parte del responsable de la ULE.
- ii) La validación de la relación de damnificados que habitan en albergues o refugios temporales.
- iii) La identificación de la ubicación de albergues o refugios temporales.
- iv) La disposición del empadronamiento inmediato de los hogares identificados.
- v) La atención rápida de solicitudes de CSE.

La atención rápida de solicitudes de CSE para estos eventos considera los lineamientos de atención simplificada del procedimiento de situaciones de emergencia médica de

hogares que no cuentan con la CSE. Así, la atención se ejecuta de manera rápida a través de la aplicación simultánea de instrumentos de recojo de datos (Formato S100 y Ficha Socioeconómica Única). Posteriormente, se procede a digitalizar y enviar la información para su evaluación desde la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) a nivel de sede central. Al tomar conocimiento del caso, la DOF prioriza la evaluación documental y con ello, el resultado de la CSE otorgada al hogar damnificado o afectado (MIDIS, 2017).

Si bien los procesos de afiliación de familias damnificadas o afectadas fueron priorizados y agilizados por los procedimientos descritos, desde el punto de vista de la población, dichos procesos no fueron lo suficientemente rápidos para atender la emergencia. La atención de la población por parte de los programas sociales está suscrita a la entrega de la CSE y a su inclusión al Padrón General de Hogares. Ante ello, dado que la inscripción en el padrón final depende de la sede central, el proceso de empadronamiento y afiliación no se percibió ágil por parte de la población a pesar de los esfuerzos implementados.

Asimismo, tanto la aceleración de los procesos de afiliación como la flexibilización de los requisitos permitieron agilizar la incorporación de nuevos hogares al SISFOH. No obstante, ello no implicó necesariamente la inclusión de estos hogares al grupo de usuarios de los programas de transferencias del MIDIS. Por ello, no es posible afirmar que dicha estrategia contribuyó a expandir la cobertura del programa o a brindar apoyo a nuevos usuarios a raíz de la emergencia.

Otra dificultad presentada en la afiliación de usuarios fue la poca flexibilidad en los requisitos regulares establecidos por los programas ante la emergencia. Esto ocurrió con el programa Juntos en los distritos de El Porvenir en Piura y Chosica en Lima. Los responsables de la coordinación del programa en dichos distritos afirmaron que no pudieron inscribir nuevos usuarios al programa debido a que el distrito no cumplía con las condiciones para ser considerado pobre y por lo tanto no era parte de las zonas de intervención del programa. En ambos distritos, la labor se centró en la actualización de la información de los usuarios ya existentes. Esta dificultad ocasionó que potenciales usuarios que no fueran atendidos debido a la zona geográfica donde se encontraban.

“El Porvenir no ha recibido el Bono 500 o Bono Una sola Fuerza porque está diseñado para distritos en los que la pobreza es mayor al 40%.

Sin embargo, en otros distritos de la sierra de La Libertad, donde los usuarios no han sido afectados como en El Porvenir, se ha hecho entrega del bono porque cumplen con criterios de pobreza”.

Juntos – UT La Libertad

Por otro lado, de acuerdo a la normativa del SINAGERD, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) es el mecanismo de identificación y registro cualitativo y cuantitativo de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso. Además, sirve para la evaluación de necesidades que son consideradas para los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción a todo nivel (R.M N° 219-2016-PCM). El INDECI es la institución encargada de la implementación de la EDAN, a través de los COE local, regional y nacional, según los mecanismos de capacidad de respuesta y subsidiaridad que se establezcan en su diseño. A su vez, los gobiernos regionales y locales son los encargados de constituir y fortalecer los COE, así como las plataformas de Defensa Civil dentro de su ámbito.

El fenómeno El Niño Costero evidenció la falta de capacidad de los gobiernos regionales y locales (escaso personal de INDECI a nivel local y materiales) para realizar la EDAN. Ante ello, se emitió el Decreto Supremo N° 098-2017-EF que asignó presupuesto al INDECI para la atención frente a lluvias y peligros asociados al fenómeno El Niño Costero. Asimismo, el INEI, a través del mismo decreto, recibió una transferencia de recursos para realizar el empadronamiento de hogares y establecimientos públicos afectados por fenómeno El Niño Costero. Este empadronamiento fue realizado en los distritos declarados en emergencia por los desastres naturales. Este empadronamiento fue realizado entre el 12 y 30 de abril y sus resultados estuvieron disponibles a partir del mes de mayo del mismo año.

Una oportunidad de mejora para el proceso de afiliación de usuarios es la validación de la información recolectada por el empadronamiento de las ULE con la información de las fichas de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) del INDECI o del Registro Único de Damnificados del INEI. El cruce de la información hubiera servido como herramienta de identificación de potenciales usuarios al facilitar el proceso de identificación de la condición de la familia producto del desastre (damnificada o afectada). Asimismo, este cruce de información hubiera permitido obtener información acerca de la vulnerabilidad del distrito y el grado de afectación del distrito como consecuencia del desastre.

Sin embargo, ambas bases de datos no pudieron ser utilizadas por los programas Juntos y Pensión 65 para focalizar la entrega del bono extraordinario Una Sola Fuerza debido a la dificultad de conciliar dicha información con los registros administrativos de ambos programas. La información recogida por el INEI y el INDECI no se encontraban a nivel del hogar como los registros de Juntos y Pensión 65. Por esta razón, el cruce de información no pudo ser realizado en el contexto de la emergencia y se optó por realizar una focalización geográfica. Así, el bono Una Sola Fuerza fue otorgado a los usuarios de los distritos declarados en emergencia (D.U N° 009-2017).

8.3.2. Entrega de servicios

En el contexto de la respuesta ante emergencias de desastres, la entrega oportuna de beneficios es uno de los procesos crucial para brindar un apoyo eficaz (Beazley *et al.*, 2016). Durante una emergencia, limitaciones como el colapso de la infraestructura e interrupción de medios de comunicación dificultan la capacidad de entrega de beneficios y atención por parte de los programas. Ante ello, los mecanismos de entrega de los programas deben encontrarse preparados para adaptarse y enfrentar dichas dificultades antes de la ocurrencia de la emergencia (Beazley *et al.*, 2016).

Programas de transferencias: Juntos y Pensión 65

El sistema de transferencias monetarias de los programas Juntos y Pensión 65 del MIDIS realiza los pagos a través del Banco de la Nación. Este último cuenta con una amplia red de sucursales a nivel nacional y les ofrece a los usuarios de Juntos y Pensión 65 diversos canales de atención: red de agencias, cajeros, entidades corresponsales y ventanillas remotas Multired móvil (transporte de dinero en efectivo directo). El evento de desastre no alteró el proceso debido a que los depósitos de las transferencias monetarias eran realizados a tiempo según su programación regular. Esto fue validado a través de las entrevistas tanto con funcionarios como con usuarios.

Sin embargo, el colapso de vías de transporte terrestre y los escasos medios de transporte impidieron que los usuarios accedan a tiempo al cobro de la transferencia monetaria a tiempo o que las transportadoras de dinero lleguen a los usuarios. Al respecto, es necesario precisar que, si bien es posible medir los retrasos en la entrega de dinero en efectivo directo, no es posible cuantificar la disposición de efectivo por parte de los usuarios que reciben dinero en cuenta debido al secreto bancario de los usuarios. En el contexto del desastre, se considera oportuno monitorear hasta qué punto los depósitos en cuenta de dinero son útiles para la rápida disposición ante la emergencia por parte de los usuarios.

Ante esta dificultad, los programas adoptaron una serie de estrategias para facilitar el cobro de la subvención y evitar la disconformidad en los usuarios. En Piura, los promotores de Juntos y Pensión 65 realizaron anuncios dirigidos a los usuarios informándoles sobre la acumulación del dinero en caso este no sea retirado. No obstante, en La Libertad y Lima, los programas tomaron medidas de intervención más efectivas. En el caso de La Libertad, los coordinadores técnicos zonales coordinaron con los gobiernos locales para el envío de maquinaria que permita restablecer las vías de transporte y acceso de las empresas transportadoras de dinero. En Chosica, la coordinación con el gobierno local permitió que se puedan cubrir los gastos de transporte de los usuarios más alejados para acceder al cobro.

Además de las labores de apoyo de empadronamiento y verificación de las condiciones de vida en albergues, tanto Juntos como Pensión 65 no evidenciaron la entrega de bienes o servicios adicionales. Solo en la UT de Juntos en La Libertad se reportó la activación del GTGRD del programa; sin embargo, sus acciones estuvieron dirigidas a resguardar los bienes inmobiliarios y documentos del programa, así como la integridad del personal. Adicionalmente a ello, solo en Tambogrande (Piura) se reportó la colaboración de ambos programas en la realización de charlas sobre buenas prácticas saludables de higiene y prevención de enfermedades dentro de los albergues.

Programa Nacional Cuna Más

En el caso del PNCM, el SCD brindado en las zonas de emergencia tuvo que verse suspendido⁷ debido al deterioro de la infraestructura y de los insumos necesarios para la atención de usuarios. En Piura, se observó que el nivel del daño de la infraestructura a consecuencia del desastre fue distinta entre los Centros Infantiles de Atención Integral (CIAI) y Centros de Cuidado Diurno (CCD)⁸. En ese sentido, se reportó que los CIAI, infraestructura creada especialmente para el programa, no presentaron mayores daños por las intensas lluvias e inundaciones debido a su ubicación en zonas seguras del distrito⁹ (R.D.E N°2059-2015-MIDIS/PNCM). Por otro lado, los locales mejorados al ser locales comunales adaptados para brindar el SCD fueron los más afectados, se reportaron filtraciones en sus techos y paredes, inundación de sus plantas, entre otros.

⁷ En Lurigancho, el programa no presentó mayores dificultades en cuanto al deterioro de su infraestructura debido a la ubicación de sus locales; por ello, el SCD se vio suspendido solo por algunos días y luego continuó su operación con normalidad. No se brindó servicios adicionales aparte de la entrega de alimentos a las familias.

⁸ El hallazgo se refiere a los CCD que fueron locales comunales o municipales cedidos al programa y que fueron mejorados en su infraestructura y dotados de equipamiento adecuado.

⁹ Según los lineamientos de construcción de los locales del SCD, la selección de terrenos se realiza de acuerdo a mapas de peligro y riesgos del INDECI o CENEPRED (R.D.E N°2059-2015-MIDIS/PNCM).

En consecuencia, el material utilizado por el programa para la atención de niños fue dañado así como los alimentos almacenados que tuvieron que ser desechados.

La suspensión del SCD por razones de seguridad de los niños ya era parte de los lineamientos de funcionamiento del programa ante la ocurrencia del Fenómeno del Niño (R.D.E N° 1662-2015-MIDIS/PNCM). Si bien los lineamientos incluidos en esa norma no plantean acciones específicas, contienen acciones básicas a realizar ante la ocurrencia del Fenómeno de El Niño; por ejemplo, la activación de comités de emergencia a nivel de Unidades Territoriales y a nivel de comunidades, acciones de cuidado y verificación de alimentos entregados a los niños y la evaluación del funcionamiento del servicio para, de ser el caso, suspenderlo temporalmente. No obstante, la preparación y capacitación de las autoridades del programa era limitada respecto de estos lineamientos por lo que no se tenía pleno conocimiento de las acciones a seguir como respuesta del programa. A excepción de los funcionarios de la sede central del PNCM, ninguno de los entrevistados a nivel subnacional hizo referencia a estos lineamientos del programa.

En lo que respecta a las madres cuidadoras, ellas sí se encontraban capacitadas para tomar acciones de cuidado de los niños en caso de emergencia. En La Libertad y en Piura, el buen desempeño de las madres cuidadoras durante la emergencia se debió a las constantes capacitaciones y simulacros que se realizan como preparación ante emergencias de sismos. Se tiene como experiencia de aprendizaje la dinámica “Juguemos a salvarnos” como protocolo de atención a niños durante emergencias. Las actividades están dirigidas a calmar a los niños y no perderlos de vista hasta que sus padres los recojan. En esa línea, se observó que el trabajo y coordinación con los padres aún requiere ser reforzado puesto que muchos de ellos presentaron una reacción tardía ante la emergencia al no atender las llamadas o al demorarse en recoger a sus niños. El programa buscó que los niños sean trasladados por sus padres a su hogar para así poder asegurar su bienestar y, posteriormente, brindar la atención pertinente.

En Piura, la Unidad Territorial del programa implementó talleres de soporte emocional dirigido a las madres cuidadoras y que fueron conducidos por las acompañantes técnicas del programa. Esta actividad se realizó debido a las necesidades de soporte emocional que requerían las madres que también se habían visto damnificadas por el desastres. Durante el periodo de suspensión del SCD, las madres asistían a los centros y se trabaja con ellas en los talleres durante la mañana, las dinámicas permitían a las madres desahogarse y recibir apoyo emocional. Las pautas para estas actividades fueron definidas desde la sede central del programa, pero se contextualizaban de acuerdo a la participación de las madres en cada zona.

Tanto en La Libertad como en Piura, las actividades se redirigieron a la entrega de alimentos en los CIAI no afectados y a las visitas de madres cuidadoras a las familias de niños beneficiarios. El objetivo de esta última actividad fue verificar el estado de salud y alimentación de los niños y hacer entrega de productos alimenticios, esta labor fue similar a la realizada por el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). El equipo técnico del programa junto con las coordinadoras y el equipo de nutrición del programa dispusieron a los comités de compra la adquisición de raciones frías (agua, leche, galletas, atún, entre otros productos enlatados) en reemplazo de las comidas preparadas que se brindaban usualmente por el programa. Estas compras utilizaron el presupuesto para la compra de alimentos del programa y una subvención adicional por

el contexto de emergencia que fue brindada desde sede central y distribuida a través de las Unidades Territoriales.

Una actividad adicional del programa en ambas regiones (La Libertad y Piura) consistió en el monitoreo de los albergues para identificar el estado de salud de gestantes y niños y para realizar labores de empadronamiento. Para ello, estas actividades les fueron encargadas como indicación del MIDIS sede central. Toda la información era recolectada a través de fichas de supervisión creadas en el contexto de la emergencia que, luego de ser completadas, fueron entregadas a la Unidad Territorial del programa en cada región.

Posteriormente, el programa restauró la operación del SCD en albergues por lo que se habilitaron carpas para la atención de niños y para la entrega de raciones frías en dichos espacios. Sin embargo, el personal del programa en Piura reportó que estas carpas no eran adecuadas para la atención a niños por lo que se optó por instalar módulos temporales de atención ubicados de igual forma en los albergues tanto en Piura como en La Libertad y que fueron financiadas por el mismo programa.

La implementación de módulos temporales de atención no estuvo contemplada dentro de algún lineamiento del programa por lo que su implementación fue parte de la respuesta inmediata ante la emergencia. A partir de la experiencia, el PNCM aprueba los “Lineamientos para la Atención de Usuarios del Servicio de Cuidado Diurno en Instalaciones Temporales” (R.D.E N° 517-2017-MIDIS/PNCM). En ellos se incluyen lineamientos específicos sobre criterios de selección del área para la instalación de módulos temporales y criterios para la operatividad de los servicios. Se especifica los horarios de atención, las actividades de aprendizaje a realizar con los niños, el equipamiento y mobiliario requerido, disposiciones respecto a la atención alimentaria así como condiciones en cuanto a cuidados y vigilancia de los niños atendidos.

Por esa razón, esta estrategia no se habría desarrollado de manera eficiente según los informantes del programa a nivel distrital. En Piura, los módulos temporales en albergues no tuvieron la capacidad suficiente para atender la cantidad de niños requerida debido a su errónea planificación para su construcción, por lo que se tuvo que priorizar la atención y reubicar a los restantes.

“La crítica sobre el Cuna de San Pedro es que, previo a este se tenía dos centros, uno de 20 y otro de 28 niños. Pero al construirse el módulo, este se realizó con una capacidad para 36 niños, 12 menos de los que eran atendidos. Se considera que esto fue una negligencia de parte de ingenieros que construyeron dicho módulo. Ante esto, se tuvo que priorizar las atenciones, por lo que se retiró a 12 niños en base a criterios de asistencia a control CRED [Control de Crecimiento y Desarrollo]”.

Acompañante técnica PNCM – Cuna Mori, Piura

Además, se criticó que, en varios casos, el módulo instalado en los albergues no estaba alineado con las necesidades de las respectivas zonas, lo cual perjudicó la atención a los niños como en el caso descrito. Los módulos temporales del programa fueron de material de *drywall* o *triplay* y muchos de ellos no contaron con los servicios básicos de agua, luz, baños ni pisos. Esta fue la situación del módulo temporal de atención del programa en la zona de Buenos Aires, Cura Mori en Piura.

Los coordinadores a nivel distrital del programa mencionaron que, durante el desastre, se lograron identificar potenciales nuevos usuarios que fueron incorporados progresivamente conforme algunas plazas se liberaban por niños no atendidos en dicho momento o que se retiraban del programa por el límite de edad. De esta forma, se les pudo brindar atención a estos nuevos usuarios luego de la reapertura del SCD y la instalación de módulos de atención temporales en zonas donde las familias habían sido trasladadas. La labor del programa permitió incrementar las metas de atención en SCD luego de la habilitación de módulos temporales en los albergues.

No obstante, la afiliación de nuevos usuarios también se vio limitada por la falta de capacidad de atención en infraestructura o en recursos. Esta dificultad, por ejemplo, fue reportada por las autoridades del PNCM entrevistadas en Piura. Se reportó que los módulos temporales instalados en albergues no se dieron abasto para la cantidad de niños que requerían el servicio de cuidado por lo que tuvieron que priorizar la atención y reubicar a los restantes. El personal del programa criticó que, en varios casos, el módulo instalado en los albergues no estaba alineado con las necesidades de las respectivas zonas, lo cual perjudicó la atención a los niños como en el caso descrito.

“El apoyo fue solo a beneficiarios del programa. En caso hubo plazas libres, estas se cubrían con niños que cumplían requisitos del programa. No se tenía capacidad para atender a más niños. Se requería tener un lineamiento que permitiera usar recursos para más niños, además de contar con mayor presupuesto para alimentos y pagos a cuidadoras”.

PNCM – Coordinadora UT Piura

Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)

De acuerdo a los actores entrevistados del PNAEQW y a la población usuaria, el PNAEQW tuvo el rol más débil en la respuesta en comparación al resto de programas evaluados del MIDIS. El programa suspendió la entrega del servicio alimentario a escolares hasta el reinicio de clases, la labor más importante ejercida por el programa fue el monitoreo en la instalación de comedores, el apoyo en las actividades de empadronamiento en albergues y la supervisión del traslado y entrega de la ayuda humanitaria. No se observó una acción de respuesta específica del programa que pudiera haber sido la entrega de alimentos que disponía en sus almacenes tanto a niños como al resto de damnificados y afectados por el desastre.

Durante los meses de la emergencia, el PNAEQW suspendió la prestación del servicio alimentario a escolares debido a la postergación del inicio de clases. No obstante, los procesos de planificación y organización del servicio alimentario sí se llevaron a cabo, aunque se vieron afectados por el daño a la infraestructura de los colegios, sobre todo en Piura. Tanto en Catacaos como en Tambogrande, las intensas lluvias e inundaciones dañaron los espacios de almacenamiento de los alimentos. Ante ello, las acciones del programa se dirigieron a la revisión de almacenes para desechar aquellos alimentos en mal estado y garantizar la seguridad del resto de alimentos. Se contó con la ayuda de la comunidad educativa de cada institución para la rehabilitación de almacenes y criterios regulares para garantizar su idoneidad. En el caso de la evaluación de alimentos, se reportó que, debido a que no se contaban con criterios concretos, gran parte de los alimentos fue desechada.

El PNAEQW también reportó cambios en sus procesos de adquisición de alimentos debido a las intensas lluvias e inundaciones producidas por el desastre. En esa línea, se experimentó un retraso en la entrega de alimentos hacia las instituciones educativas debido al bloqueo de vías de transporte terrestre; sin embargo, estas dificultades fueron asumidas por los proveedores ya contratados antes de la emergencia. El programa realizó cambios en los contratos con los proveedores para retrasar las entregas y de esa forma, no se tenga un gran *stock* de alimentos almacenados dado que las clases habían sido postergadas. Asimismo, el área administrativa del programa en La Libertad y Piura realizó adendas en los contratos y otorgó flexibilidad con los tiempos de entrega para no cobrar multas por retrasos en el contexto de la emergencia¹⁰.

En esa línea, se observó que las acciones del programa estuvieron dirigidas a proteger y conservar los alimentos en sus almacenes en lugar de entregarlos como ayuda humanitaria a la población. Además, se observó que el programa redujo el *stock* de alimentos en sus almacenes con el mismo propósito. Todo ello ocasionó la disconformidad de la población, quienes no entendían por qué el PNAEQW no donó los alimentos durante la emergencia. En Tambogrande (Piura), se reportó que la comunidad logró saquear los almacenes de los colegios pese a los esfuerzos de del director y el personal del programa dirigidos a explicar que los alimentos iban a ser entregados a niños luego del reinicio de las clases.

El PNAEQW colaboró además en el empadronamiento y habilitación de comedores en albergues. Esta actividad fue desarrollada por el programa tanto en Piura como La Libertad. Para ello, el personal del programa organizó brigadas para la supervisión de albergues que consistió, principalmente, en el empadronamiento y verificación de los medios de vida de la población (servicios de agua, luz, alimentos, número de carpas, número de familias etc.). La información recolectada a nivel de distrito fue enviada a la UT del programa para que, posteriormente, sea enviada a la sede central como reporte de seguimiento y evaluación de la intervención. Por otro lado, los comedores tuvieron la función de brindar servicio alimentario a los niños que pertenecían a las instituciones educativas de la zona y habían sido trasladados junto con su familia a dichos albergues. El personal del programa se responsabilizó del monitoreo de la instalación de espacios de cocina y comedores para la atención de alimentación a niños.

En La Libertad, el PNAEQW adicionalmente se encargó de supervisar el traslado y entrega de la ayuda humanitaria desde los almacenes regionales hacia los diferentes distritos. En ese sentido, el programa conformó grupos y turnos rotativos de su personal para realizar actas de los bienes que se transportaron y acompañar el transporte de los donativos hasta su destino. Se convocaron promotores del programa de las zonas menos afectadas de La Libertad para sumarse a esta labor. Sin embargo, la supervisión del traslado y entrega de donativos no fue aceptada por los funcionarios de los gobiernos locales quienes lo percibieron como una falta de confianza en ellos para trasladar y entregar la ayuda humanitaria a la población damnificada y afectada.

En general, la escasa participación del programa en la respuesta ante el desastre se debió a la falta de lineamientos y normas que lo faculten para implementar acciones concretas. En ese sentido, el programa se vio impedido de brindar ayuda a grupos

¹⁰ Los informantes del programa señalaron que, a raíz del desastre, los contratos incluyen una cláusula que contempla este tipo de situación de interrupción por fuerza mayor de las clases.

vulnerables afectados que solicitaban donaciones de bienes de primera necesidad durante la emergencia. Esto se reportó en la atención brindada por el PNAEQW en las regiones del norte, donde las familias solicitaban la entrega de alimentos para sus hijos mayores. A modo de recomendación, los informantes del programa sugirieron que en caso de emergencia se active un protocolo que permita distribuir los alimentos almacenados para el PNAEQW y poder repartirlos a grupos vulnerables afectados.

Los lineamientos para la distribución de alimentos del PNAEQW en situaciones que ocasionen la suspensión de las clases fueron aprobados a través del D.S N° 012-2017-MIDIS emitido en setiembre 2017 a raíz de los acontecimientos de la huelga de maestros. Mediante dicha normativa, se dispone que, bajo circunstancias que impidan la prestación del servicio del programa¹¹, los alimentos sean puestos a disposición de la municipalidad distrital donde se encuentre ubicada la institución educativa para puedan ser destinados a la atención de comedores populares de su jurisdicción y, a falta de estos últimos, se entreguen dichos productos a una organización sin fines de lucro. De esta forma, se reduce el riesgo de vencimiento de los alimentos y su inutilización.

Programa Nacional País (PNP)

Las zonas de intervención del PNP se ubican principalmente en zonas altoandinas entre los 3,000 y 4.900 m.s.n.m en el ámbito rural y rural disperso. Por ello, el programa no tuvo participación en las zonas más afectadas producto del fenómeno El Niño Costero ubicadas, sobre todo, en distritos de regiones costeras. No obstante, el programa si evidenció tres acciones específicas de atención en sus zonas de intervención de las regiones de Piura, La Libertad, Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Junín, Huánuco, Pasco y Ayacucho donde se experimentaron lluvias intensas durante el periodo del fenómeno El Niño Costero¹².

La primera acción consistió en la activación de la plataforma de Defensa Civil en coordinación con las autoridades de los gobiernos locales en cada distrito. Los Tambos sirvieron de espacios de reunión para la planificación de la respuesta del gobierno local mediante la plataforma de Defensa Civil. Asimismo, los gestores se encargaron de validar la información sobre los pedidos de ayuda humanitaria de la población y apoyaron en las labores de focalización para la posterior entrega. La segunda actividad consistió en la disposición de los Tambos como almacenes para proteger y administrar la ayuda brindada por los sectores que no contaban con otros espacios. Finalmente, la tercera acción consistió en la implementación de intervenciones con el sector de agricultura para aprovechar las condiciones climáticas en los cultivos de la población de las zonas de influencia.

Proyecto Haku Wiñay – FONCODES

El proyecto Haku Wiñay no presentó acciones específicas ante la emergencia producida por el fenómeno El Niño Costero, según reportes de la sede central del proyecto. Al igual que el PNP, Haku Wiñay está dirigido hacia hogares rurales en situación de pobreza y extrema pobreza en centros poblados de la sierra y selva por lo que no presentó participación en la respuesta al fenómeno El Niño Costero. Solo el 11% de distritos damnificados o afectados por el desastre pertenecen al ámbito de intervención de Haku

¹¹ Suspensión de clases escolares debido a ocurrencia de desastres naturales y otros actos de caso fortuito y/o fuerza mayor que suspendan las clases escolares.

¹² Información recogida de la entrevista con sede central del PNP.

Wiñay y se encuentran en zonas rurales que no fueron las más afectadas por el fenómeno (INEI, 2017; MIDIS, 2017).

Pese a ello, Haku Wiñay presenta oportunidades, de acuerdo a sus componentes, para incorporar la gestión de riesgo de desastres en sus actividades y servicios brindados a su población usuaria. Dentro del componente de fortalecimiento del sistema de producción familiar rural, la asistencia técnica y capacitación de los hogares podría incluir temas de gestión de riesgo de desastre que asegure los medios productivos de los hogares ante la posible ocurrencia de emergencias. Para ello, se requerirá la capacitación de los *yachachiq* en temas de gestión de riesgo para la difusión de estas prácticas en las comunidades campesinas. Similarmente, la gestión del riesgo de desastres también puede ser incluida dentro del componente de mejora de la vivienda saludable. La mejora de las condiciones de vida de los hogares puede incorporar medidas y recomendaciones que protejan el espacio de las viviendas ante la ocurrencia de desastres como lluvias, deslizamiento, sismos, entre otros.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS)

El MVCS también asumió una serie de responsabilidades como respuesta ante la emergencia, razón por la cual tuvo que asignar obligaciones adicionales a sus distintos órganos y programas. Al igual que el resto de las organizaciones, una de las principales limitantes de la respuesta del MVCS fue la inexistencia de protocolos y normativas claras frente a una emergencia. Ello hubiera permitido lograr una reacción rápida y articulada con los distintos niveles de gobierno e incluso dentro de la misma cartera. En esa línea, se destaca la implementación de tres actividades principales¹³ que serán descritas a continuación.

La primera actividad realizada por el MVCS corresponde al levantamiento de información sobre viviendas afectadas por parte del COFOPRI, organismo adscrito al MVCS. Mediante D.U N° 004-2017, COFOPRI estaba en cargo de la elaboración de un informe de catastro de daños que debía incluir datos sobre la titularidad y situación física de los predios afectados por el desastre. Para el proceso de levantamiento de información, se diseñó una ficha catastral basada en la ficha EDAN del INDECI y en anteriores experiencias de COFOPRI (R.D N° 073-2017-COFOPRI/DE) por lo que se contó con la participación de dichas instituciones en su elaboración.

Posteriormente, se organizaron brigadas que trabajaron con las fichas catastrales y guías para su uso. La información del grado de afectación de las viviendas recolectada fue más metódica respecto del trabajo previo realizado por INDECI. El levantamiento catastral realizado por COFOPRI distinguió diferentes grados de afectación de la vivienda e involucró visitas a los predios. El registro de cada vivienda contaba además con fotografías con el propósito de brindar un soporte visual a la información. Asimismo, se recogió datos sobre la tenencia de la propiedad y sobre la disposición de las familias a ser reubicadas para facilitar procesos de reconstrucción o reubicación posteriores.

Toda la información recolectada fue sistematizada en el Sistema de Información Catastral Multipropósito (SICAM). Este sistema contiene las fichas de levantamiento de información de los predios, fotos e información sobre riesgos y peligros de la zona recogida y evaluada por CENEPRED. Como lecciones aprendidas, se reconoció la

¹³ La información sobre estas acciones se recopiló del informe "Sistematización de la respuesta del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo al desastre del Niño Costero 2017".

necesidad de contar con información catastral actualizada, ello hubiera facilitado las labores de identificación de viviendas pues el catastro de daños se realizó desde cero sin contar con información previa sobre el estado de los predios o situación legal.

Una segunda actividad realizada por el MVCS consistió en la provisión de módulos de vivienda temporales a través de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (DGPPVU). Esta labor requirió además la coordinación con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y los gobiernos locales para el saneamiento y disposición de terrenos para ser utilizados como albergues temporales donde se localizarían los módulos temporales de vivienda.

Inicialmente, los módulos temporales estuvieron pensados para la reubicación de damnificados a través de la creación de pequeñas aldeas/albergues de 15-20 módulos con baños comunes para hombres y mujeres. No obstante, a falta de información precisa sobre zonas de riesgo mitigable y no mitigable, muchos de los módulos fueron instalados en sitio propio. El costo promedio de cada módulo junto con los gastos transporte e instalación fue de S/ 10,500. Su dimensión básica fue de 18m² con una expectativa de duración de 3 años.

Las características de los módulos generaron diversas críticas de los medios de comunicación debido a la percepción de un costo muy elevado para la calidad del material utilizado para su construcción. No obstante, según el testimonio de los actores involucrados, se argumentó que la entrega de módulos fue pensada como solución temporal y no como vivienda definitiva por lo que su calidad no estuvo planificada para ello. Además, el proceso de compra presentó diversas dificultades debido a la magnitud de la demanda de módulos. La capacidad de producción de los proveedores existentes fue superada en cuanto a la cantidad de módulos requeridos y al cumplimiento de los requisitos y los plazos estipulados.

“Tuve que buscar proveedores de módulos, no teníamos planificados procedimientos de compra ante emergencias como la ocurrida”.

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo - MVCS

Como lección aprendida, el MVCS considera la compra y almacenamiento de módulos temporales de vivienda como acción preventiva ante un evento de emergencia de desastre. Una de las principales dificultades en la implementación de esta intervención fue la incapacidad técnica y productiva de las empresas proveedoras de módulos. La producción fue insuficiente dada la magnitud de los módulos requeridos, todo ello contribuyó a generar retrasos en la entrega. En esa línea, se evalúa la posibilidad de contar con un *stock* de viviendas temporales y carpas para brindar asistencia como respuesta ante un desastre natural.

Posterior a los meses de emergencia del desastre, el MVCS implementa una tercera medida dirigida a la provisión de viviendas definitivas dentro de la primera etapa de la reconstrucción. Para la atención de las familias damnificadas se requirió un cambio en la normativa para la flexibilización de las condiciones que regularmente requieren los programas del Fondo Mi Vivienda (D.U N° 010-2017). En esa línea, se utilizaron tres programas: “Techo propio” para la reconstrucción en el sitio de una vivienda definitiva, “Bono Familiar Habitacional” para la rehabilitación de viviendas dañadas, pero no colapsadas y “Reasentamiento poblacional” para otorgar vivienda luego de la reubicación.

Posteriormente, en el mes de noviembre, el MVCS decide adoptar una medida con el objetivo de desarticular los albergues a través de la entrega de un bono de S/ 500 mensuales. De esta forma, el bono 500 estuvo dirigido a familias damnificadas que se encontraran en albergues o refugios y que no hayan recibido módulo temporal de vivienda, Bono Familiar Habitacional o una Vivienda de Interés Social (R.M N° 455-2017-VIVIENDA). La ayuda económica del bono 500 estuvo dirigida a cubrir los gastos de las familias en el alquiler de una vivienda o en la contribución de los gastos de hospedaje en la vivienda de algún familiar que los acoja.

8.3.3. Coordinación para la entrega

En cuanto a la coordinación para la entrega de servicios, se identificó que, si bien el MIDIS es parte del SINAGERD como miembro del CONAGERD e institución pública, debería ser responsable de fortalecer capacidades para la respuesta y asistencia humanitaria (Ayuda Humanitaria y Protección Civil, 2014). Por esa razón, el rol de los programas sociales dentro de las actividades de respuesta ante desastre tampoco está claramente definido. Esto se materializó en la percepción generalizada de que los programas sociales no tuvieron una estrategia de respuesta integral.

“Se considera vital que se haga reuniones entre INDECI y todos los programas sociales. El fin es que INDECI determine cuáles son las necesidades en relación a la GRD y se contraste con la capacidad de acción de cada programa. Se debe evaluar qué podría ofrecer cada programa en base a las necesidades, para evitar esfuerzos sin una dirección clara”

Pensión 65 - UT Piura

A raíz del desastre se evidenció una falta de articulación de los programas sociales con entidades encargadas de la gestión del riesgo de desastre como INDECI u otras instituciones adscritas al SINAGERD. Esta falta de coordinación se puede deber a que los programas no tienen establecido en sus lineamientos un rol dentro de la gestión de riesgo de desastres, especialmente en la etapa de respuesta. Por ello, la percepción de muchos funcionarios a nivel local y central de los programas sociales considera que las acciones realizadas se vieron limitadas al no estar incluidas en los procesos regulares o dentro de los objetivos principales de cada programa.

Adicionalmente, otra de las principales dificultades que generó la falta de coordinación entre los actores vinculados con la respuesta fue la dificultad de generar un sistema de información integral disponible para todos los actores. De acuerdo a lo reportado por las entrevistas de forma transversal, cada uno de los actores (programas sociales, SISFOH, INDECI, INEI, MVCS) realizó sus propios ejercicios de empadronamiento de afectados y damnificados. Además, la falta de coordinación de los esfuerzos hizo que sea difícil y, en algunos casos, imposible el cruce de información entre bases de datos. Todo ello, contribuyó a ralentizar la implementación de respuesta por parte de cada una de las entidades involucradas.

Asimismo, no se contaba con información completa sobre las acciones que venía realizando cada entidad del Estado en materia de respuesta. En las entrevistas grupales realizadas con los usuarios de programas sociales, se reportó que las autoridades de los programas en múltiples ocasiones no sabían responder ante los pedidos de la población, pues ellos tampoco tenían información sobre las actividades que se venían realizando en el contexto de la emergencia.

Esta falta de información sobre el rol de cada de las entidades en la respuesta también se evidenció en la coordinación de los programas sociales con los gobiernos locales. En los distritos visitados de La Libertad, las labores de supervisión y monitoreo de los funcionarios de Juntos y PNAEQW durante el transporte y entrega de ayuda humanitaria no fueron aceptadas por los funcionarios de los gobiernos locales. La falta de coordinación y comunicación entre entidades ocasionó que estas labores se perciban como una falta de confianza en los gobiernos locales para trasladar y entregar la ayuda humanitaria a la población damnificada y afectada. Por el contrario, estas labores fueron planificadas para brindar apoyo logístico en los procesos de gestión de donativos brindados a la población.

Consecuencia de ello, se reportaron ciertos impedimentos de los gobiernos locales hacia la labor de los miembros del equipo del PNAEQW mediante su negación de transporte en los camiones que transportaban la ayuda o al imposibilitar su colaboración en la organización de los productos para su entrega.

“Se observó resistencia de GLL al conocer que el PNAEQW tenía el rol de viajar en los camiones. En primer lugar, a veces decían que no había espacio en la cabina para que viajen (cuando sí lo había) y, en otros casos, cuestionaban por qué no confiaban en los gobiernos sobre la entrega de los productos si tenían un registro de lo que estaban sacando, se observaba que no querían ser supervisados.”

Monitor PNAEQW – El Porvenir, La Libertad

A nivel de gobiernos subnacionales, la coordinación con las entidades vinculadas al SINAGERD fue bastante limitada. Las municipalidades, a pesar de contar con Resoluciones de Alcaldía y Acuerdos de Consejo relacionados a la conformación de GTGRD y a la creación de plataformas de articulación con INDECI aprobados como el COER o COEL, estos no fueron de gran utilidad durante la emergencia. La magnitud del desastre dificultó las labores de coordinación y, por lo tanto, la correcta implementación de la normativa. Solo en el distrito del El Porvenir en La Libertad, se reportó la activación del GTGRD y del COEL cuyas labores estuvieron dirigidas al registro de damnificados y afectados, la gestión de albergues y el apoyo en la entrega de ayuda humanitaria. En el resto de los distritos visitados, la activación del rol de los GTGRD y los COEL no fue reportada entre los informantes.

Durante la emergencia, en ambos distritos evaluados en Piura, el desafío más grande fue el desarrollo de las evaluaciones de daños del distrito debido a la falta de personal para cubrir las zonas del distrito, así como a la falta de información previa sobre cantidad de familias, población vulnerable, recursos y necesidades comunitarias. Ante ello, los funcionarios de INDECI a nivel local reclutaron y capacitaron a personal de otras oficinas de la municipalidad, quienes apoyaron en el recojo de información del EDAN. A pesar de estos esfuerzos, no se tuvo la cantidad suficiente de personal para poder cubrir ambos distritos. Además, se percibió un escaso interés del personal municipal para atender la emergencia quienes se mostraron poco participativos.

“Se tiene al grupo de trabajo municipal, instancia que agrupa al alcalde y gerencias municipales, pero no tienen un rol activo. Hay desinterés de parte de autoridades en lo que respecta a acciones de GRD. La plataforma de Defensa Civil no tiene participación activa”.

INDECI Tambogrande, Piura

"Existe un plan anual de trabajo [de GRD] donde todas las gerencias debían activarse ante la situación de emergencia, pero faltó coordinación y proactividad de las gerencias para tener claro sus funciones."

INDECI – Catacaos, Piura

En el distrito de Lurigancho (Chosica) la articulación del gobierno local con otras entidades como la Municipalidad de Lima y los diferentes ministerios fue desorganizada. La descoordinación del gobierno local con la Municipalidad de Lima ocasionó que la entrega de carpas no considere la cantidad de damnificados registrados desde INDECI y el gobierno local. De igual manera, la ayuda humanitaria brindada por los ministerios ocurrió sin coordinación con el gobierno local lo que ocasionó que se atiendan zonas que no eran de principal prioridad ante la emergencia según el mapeo de damnificados y afectados de INDECI.

"Hubo descoordinación y falta de comunicación con las instituciones y municipalidad de Lima. En un principio cada actor realizaba acciones independientemente del gobierno local. Además, la presencia de los medios de comunicación sensacionalistas que solo generaban caos y promovían que se termine repartiendo donaciones a personas no damnificadas."

Gobierno local – Lurigancho (Chosica), Lima

8.4. Valoración del usuario

Según la percepción de los usuarios en los distritos visitados, el PNCM fue el que tuvo mayor participación en las acciones de respuesta. Las familias destacan la labor del programa en las visitas que realizó a las viviendas para entregar víveres y para realizar un chequeo al estado de salud de los niños. Asimismo, en Catacaos (Piura), los usuarios reportaron haber recibido charlas del PNCM sobre cómo elaborar una mochila de emergencia. Otra intervención valorada entre los usuarios fueron las transferencias monetarias de Juntos y Pensión 65. Las transferencias fueron de gran utilidad para cubrir los gastos en arreglos de sus viviendas o los gastos de alimentación. De la misma forma, en Catacaos se reportó que Juntos y Pensión 65 brindaron charlas sobre cómo actuar ante desastres.

"Los montos adicionales que recibieron de los programas sirvió para pagar los alimentos que habían subido de precio. Se valora [la intervención] considerando la falta de empleo durante la emergencia, no se tenía otra fuente de ingresos en algunos casos"

Usuarios Piura

La escasa participación del PNAEQW en todos los distritos evaluados generó el descontento de los usuarios quienes no entendían por qué el programa no ofreció los alimentos que resguardaban en sus almacenes. En muchos casos, esa decisión ocasionó que los alimentos tuvieran que ser desechados por descomposición. Por otro lado, tanto en El Porvenir como en La Esperanza (La Libertad), los usuarios también criticaron el proceso de afiliación de los programas Juntos y Pensión 65. En el caso de Juntos, se reconoce que no se llegó a iniciar un proceso de afiliación de nuevos usuarios. Con respecto a Pensión 65, los procesos presentaron retrasos excesivos de hasta un año y medio para culminar la afiliación de nuevos usuarios.

En general, las familias mostraron agradecimiento sobre la ayuda humanitaria recibida durante la emergencia, pero sobre todo destacan aquella proveniente de la sociedad civil organizada y otras instituciones como la iglesia, ONG y empresas privadas. Pese al buen desempeño de algunos programas sociales como el PNCM y la valoración a las transferencias recibidas por Juntos y Pensión 65; la población usuaria detectó diversas problemáticas en la organización de la entrega de la ayuda por parte de las autoridades del gobierno. En consecuencia, la percepción final de la respuesta del Estado no fue muy positiva debido a la percepción de abandono sobre todo de aquellos que fueron damnificados por el desastre.

Uno de los problemas percibido por la población fue la filtración de damnificados y afectados en la ayuda humanitaria brindada. De esta forma, aquellos que recibían la atención no siempre eran personas verdaderamente perjudicados por el desastre lo que generó descontento e incomodidad por parte de la población que más demandaba esa ayuda. Otro de los problemas identificados fue la focalización de la atención exclusivamente a los albergues, todo ello contribuyó a que se perciba una mala organización de la entrega de bienes.

“Se percibe que la ayuda se centró en los albergues, pero a otras zonas afectadas, que no tenían alimentos o agua, no llegaba. Se recibía apoyo de estudiantes universitarios, de iglesias de la zona y de alguna ONG”.

Usuarios Catacaos, Piura

“No hubo una adecuada organización para la entrega de bienes, algunas personas recibían ayuda constantemente, por lo general, los damnificados en los albergues”.

Usuarios La Esperanza, La Libertad

9. Conclusiones y recomendaciones del estudio

A partir del análisis realizado en la sección anterior, se ha desarrollado un grupo de conclusiones y recomendaciones que se consolidan a través del siguiente cuadro. Se sugiere que estas recomendaciones se traduzcan en una matriz de compromisos con cada actor responsable en la gestión de las acciones de respuesta a desastres.

Cuadro 19. Matriz de conclusiones y recomendaciones del estudio

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
1	Diseño de intervención: lineamientos para la respuesta	<p>Las acciones de respuesta de los programas sociales y otras intervenciones públicas evaluadas no fueron resultado de una preparación o planificación ante el desastre pues no existían disposiciones claras para atender emergencias como parte de los instrumentos de gestión de las entidades. A través de la revisión de documentos normativos, se encontró que los programas sociales del MIDIS, a excepción del PNCM, no contaban con lineamientos específicos sobre la GRD ni sobre los procesos de respuesta ante emergencias. Los lineamientos existentes presentan información muy general sobre la GRD y sobre los actores que deberían asumir responsabilidades.</p> <p>Ello ocasionó que estas se limiten a cumplir sus actividades regulares y atender encargos enviados desde la sede central, y en general, limitó las acciones de respuesta ante el desastre.</p>	La falta de protocolos y lineamientos de respuesta correctamente definidos ante situaciones de emergencia limitaron las acciones realizadas por los programas sociales; lo que ocasionó que estas fueran planificadas e implementadas recién al momento del desastre.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las acciones de respuesta y su respectiva preparación ante fenómenos naturales cuya ocurrencia es previsible (aunque no su magnitud) deben estar incluidas dentro de los lineamientos de operación de cada programa. Estos lineamientos de preparación y respuesta a emergencias podrían ser aprobadas a través de resoluciones de Dirección Ejecutiva de cada programa e implementadas a través de Directivas. 2. Los lineamientos de operación de cada programa deben considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la respuesta ante la emergencia: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Juntos y Pensión 65: entrega de subvención extraordinaria inmediatamente ocurrida la emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - MIDIS sede central - Programas sociales sede central

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
				<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNCM: visitas domiciliarias a niños usuarios, entrega de raciones frías y atención en módulos temporales. ▪ PNAEQW: distribución de alimentos inmediatamente ocurrida la emergencia. ▪ Asegurar condiciones mínimas de i) seguridad, ii) habitabilidad, iii) salubridad, y iv) alimentación al interior de los albergues. 	
2	<p>Diseño de intervención: capacidades del personal</p>	<p>El personal de los programas sociales y otras instituciones públicas a nivel subnacional que intervinieron en la respuesta no se encontraron capacitados ni preparados para responder ante el fenómeno El Niño Costero, aún en los casos en los que sí hubo lineamientos de respuesta a nivel normativo.</p> <p>Una de las causas de este problema fue la alta rotación del personal de los programas a nivel distrital. La rotación genera falta de conocimiento sobre los lineamientos de respuesta por parte del personal, lo que dificulta la implementación de las acciones de respuesta.</p>	<p>Existe falta de difusión y capacitación sobre los lineamientos y procesos a implementar en situaciones de emergencia dirigida hacia el personal de los programas sociales y otras instituciones a nivel subnacional. Ello contribuye a que no se sigan protocolos o procesos determinados en las acciones realizadas.</p>	<p>3. La difusión de los lineamientos para la respuesta se debe extender a nivel subnacional a través de los esquemas de capacitación de cada programa o la generación de nuevas herramientas de difusión (material audiovisual, tutoriales, manuales). Ello permitirá disminuir el riesgo que genera la alta rotación del personal sobre el grado de preparación del sistema de protección social ante desastres.</p> <p>4. Los programas sociales y gobiernos locales podrían incluir reconocimientos formales (certificados) a los trabajadores involucrados en la emergencia una vez que esta culmine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MIDIS sede central - Programas sociales sede central - Unidades Territoriales (UT) de programas sociales - Promotores a nivel distrital de cada programa

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
3	Diseño de intervención: flexibilización de normas	<p>Las acciones de respuesta se vieron limitadas por la dificultad para flexibilizar las normas de operación regular de un programa. Esto ocasionó que los bienes y servicios, se otorguen parcialmente y con retrasos a la población damnificada y afectada por el desastre.</p> <p>Por ejemplo, el PNAEQW no tuvo autorización para entregar los alimentos con los que contaba antes del reinicio de clases ni para entregarlos a población no escolar que los necesitaba en el contexto de la emergencia. Otro ejemplo es que el MVCS tuvo que seguir un proceso regular de contratación pública para la adquisición de módulos temporales durante la emergencia, lo que demoró su implementación.</p>	Los procesos para la entrega de bienes y servicios se vieron limitados por la rigidez de los requerimientos o normas regulares durante su ejecución. Ello demoró o impidió la entrega de ayuda a la población damnificada/ afectada.	5. Los sistemas de protección social deben fortalecer su capacidad de respuesta en tres ámbitos como mínimo: i) condiciones de salud e higiene básicas, ii) provisión de alimentos, y iii) atención de poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores y madres gestantes). Se recomienda que los programas sociales vinculados con servicios en estos ámbitos (Pensión 65, PNCM, PNAEQW, entre otros), puedan flexibilizar los procesos relacionados con esos servicios durante la emergencia, e incluso efectuar cambios en modalidad de entrega de servicios en el corto plazo, si fuera necesario.	<ul style="list-style-type: none"> - MIDIS sede central - UT de los programas sociales
4	Procesos: afiliación	En el contexto del desastre, la entrega de bienes y servicios por parte de los programas sociales estuvo limitada a sus usuarios. Por lo tanto, en el caso de los programas de transferencia (Juntos y Pensión 65), la atención de la población de damnificados o afectados dependió de su incorporación en el Padrón General de Hogares del SISFOH y posteriormente, de su inclusión en el grupo de usuarios de cada programa.	Los procesos de afiliación de potenciales usuarios o atención temporal de damnificados o afectados por el desastre no fueron ágiles debido a la falta de mecanismos para identificar la vulnerabilidad de los hogares ante riesgos de desastres. Ello dificultó la implementación de una	6. La información de hogares del SISFOH debe ser complementada con la inclusión de indicadores sobre la vulnerabilidad de las personas ante la ocurrencia de un fenómeno natural, que se puedan medir previo a la ocurrencia de un desastre (zonas de riesgos mitigables y no mitigables). Ello contribuiría a una identificación	<ul style="list-style-type: none"> - MIDIS sede central - SISFOH - Programas sociales sede central - UT programas sociales

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
		<p>En esa línea, los mecanismos utilizados para incorporar la información de potenciales usuarios de los programas sociales a través del SISFOH no fueron ágiles y dificultaron la expansión horizontal de estos programas.</p> <p>Por otro lado, el diseño del recojo de información del SISFOH identifica a la población <i>vulnerable</i>, pero no evalúa criterios de vulnerabilidad ante <i>shocks</i> o fenómenos naturales (hogares que no calificarían como vulnerables, pero cuyas condiciones socioeconómicas pueden cambiar producto del desastre). Esa información pudo ser de gran utilidad para la inclusión ágil de potenciales usuarios a los programas sociales o para la atención temporal de damnificados o afectados a raíz de una emergencia.</p>	<p>estrategia expansión horizontal de los programas de transferencias (Juntos y Pensión 65) y, por ende, la atención a damnificados y afectados producto del desastre.</p>	<p>más rápida de potenciales usuarios en el contexto de desastres.</p> <p>7. Adicionalmente, la inclusión de indicadores sobre la vulnerabilidad post desastre en la información del SISFOH (pérdida de la vivienda o medios de vida, fallecimiento del miembro responsable del principal ingreso del hogar, adquisición de discapacidad, entre otros) contribuiría a determinar la temporalidad de la asistencia de los sistemas de protección social.</p> <p>8. La creación de programas de asistencia humanitaria temporales que se respalden en los mecanismos, infraestructura y personal de los programas sociales, permitiría distinguir la asistencia temporal de damnificados o afectados y no restringirla al cumplimiento de los requisitos regulares del programa. Además, lograría evitar filtración de usuarios en los programas regulares durante una emergencia.</p>	

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
5	Procesos: afiliación	A pesar de los esfuerzos en la priorización del empadronamiento y la flexibilización de los procedimientos para atención de solicitudes de empadronamiento, las ULE - pertenecientes a los gobiernos locales y encargadas de la recolección y actualización de la información del Padrón General de Hogares del SISFOH - presentaron limitaciones en su capacidad de atención debido a la gran cantidad de solicitudes. El fortalecimiento de las capacidades de las ULE se encuentra a cargo de cada gobierno local, pero la emergencia evidenció la falta de capacidad de estas unidades en cuanto al personal y a recursos asignados en equipos y materiales.	Las ULE evidenciaron falta de capacidad para atender las solicitudes de empadronamiento de la población en el contexto de la emergencia. Ello ocasionó que el proceso de identificación y afiliación presente demoras y con ello, se retrase la entrega de atención por parte de los programas sociales.	<p>9. El mecanismo de recolección y actualización de datos del SISFOH en el contexto de la emergencia debería ser fortalecido a través de la participación de otras instituciones (escuelas, centros de salud, programas sociales) en el empadronamiento de damnificados y afectados.</p> <p>10. El fortalecimiento de las áreas de desarrollo social de las municipalidades – áreas encargadas de implementar las ULE – debería ser incluido como meta en programas de incentivos para municipalidades locales, tales como el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MIDIS sede central - SISFOH - Gobiernos locales - UT programas sociales - Escuelas - Centros de salud - Sociedad civil
6	Procesos: coordinación	<p>El fenómeno El Niño Costero evidenció una escasa coordinación entre actores vinculados a la respuesta y atención a emergencias.</p> <p>Por ejemplo, existió una escasa coordinación en los procesos de empadronamiento de la población damnificada o afectada. La información fue recolectada de forma independiente por entidades del gobierno como</p>	Las acciones de respuesta de los diferentes actores no fueron articuladas y generaron la duplicidad de esfuerzos sin una dirección clara y la demora en la atención brindada. El principal ejemplo de ello fue la independencia de las labores realizadas en cuanto al levantamiento de la	<p>11. El nivel de coordinación entre los actores del SINAGERD debe ser fortalecido a través de una adecuada asignación de responsabilidades para cada uno de los objetivos planteados en el PLANAGERD.</p> <p>12. La información recogida durante la emergencia por las diferentes entidades debe ser compartida e integrada para lograr una mejor</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PCM - MIDIS sede central - UT programas sociales - INEI - INDECI - MVCS / COFOPRI

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
		<p>INDECI, INEI y MVCS y a pesar de sus esfuerzos no se logró validar alguna de ellas como fuente oficial porque se identificaron múltiples inconsistencias.</p> <p>INDECI asume formalmente el rol del levantamiento de información en el marco del SINAGERD a través de la evaluación de daños realizado por los Centros de Operaciones de Emergencia (COE). Sin embargo, ante el fenómeno El Niño Costero se evidenció que no cuenta con la capacidad necesaria para desarrollar esta labor a gran escala. Esto se debe a que la gestión a nivel local de Defensa Civil recae en los gobiernos locales y, estos no siempre cuentan con el personal ni los recursos suficientes. Ante esta dificultad, surgió la necesidad de realizar labores de empadronamiento adicionales que permitan identificar a la población damnificada y afectada.</p>	información durante la emergencia.	<p>identificación de la población. El cruce de la información recolectada con otras bases (por ejemplo: RENIEC o SISFOH) permitiría contribuir a la verificación de la información y a la consistencia de los datos.</p> <p>13. Evaluar la posibilidad de establecer convenios entre el INDECI y el INEI para que, en contextos de emergencia, aplicadores del INEI puedan colaborar con el INDECI en el levantamiento de la información sobre daños.</p>	- COEN, COER, COEL

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
7	Procesos: entrega	<p>Dada la magnitud del desastre, la instalación de muchos albergues no respondió a una identificación previa o planificada. Por ello, a pesar del rol articulador y coordinador del MIDIS, la situación y manejo de los albergues y refugios temporales fueron críticos debido a la escasez de servicios básicos: agua, alimentos, servicios de salud, saneamiento básico, seguridad, orden, limpieza, etc.</p> <p>En consecuencia, se reportaron diversos casos de violencia, abusos a menores, robos, entre otros problemas. Las necesidades de la población albergada sobrepasaron toda la capacidad de atención de las instituciones involucradas, por lo que esta intervención contribuyó a agravar en muchos casos la situación de damnificados y afectados.</p>	<p>A pesar de los esfuerzos y despliegue del MIDIS a través de sus programas sociales en los albergues y refugios, estos no fueron suficientes para atender los requerimientos de la población que habitó temporalmente dichos espacios. Además, la ayuda brindada se enfocó en la atención en los albergues y dejó de lado la atención fuera de ellos.</p>	<p>14. La intervención de respuesta a través de albergues debe implementarse solo cuando se logre asegurar una correcta protección de las condiciones de vida de las personas que se busca albergar. La evidencia indica que la improvisación de este tipo de intervención conduce a una serie de problemas mayores para los damnificados y afectados que se busca atender.</p> <p>15. Las transferencias monetarias (Bono 500 o bono "Una sola fuerza") pueden ser medidas más eficientes y menos riesgosas como alternativas a la implementación de albergues. La entrega de subvenciones monetarias podría contribuir a cubrir gastos en vivienda, alimentación y atención de otras necesidades de la población damnificada o afectada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PCM - INDECI - MIDIS sede central - Programas sociales sede central - Programas del fondo Mi Vivienda

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
8	Procesos: entrega	<p>De acuerdo al D.S N°047-2017 PCM, el MIDIS asumió un rol articulador y coordinador de las intervenciones de ayuda en los albergues y refugios temporales</p> <p>Según la evidencia recogida, en los albergues fue indispensable la presencia de una autoridad a cargo del liderazgo del orden y convivencia dentro de estos espacios. No obstante, en las zonas visitadas no se identificó de forma consistente un actor a cargo de la gestión de albergues. Todo ello, contribuyó a empeorar la situación de los damnificados y afectados ubicados en dichas zonas.</p>	<p>Si bien era rol del MIDIS gestionar y coordinar las intervenciones de ayuda dirigidas a los albergues, la convivencia dentro de estos espacios presentó una serie de problemas graves debido a la falta de una autoridad competente que ejerza el liderazgo en la gestión de los mismos.</p>	<p>16. Definir un modelo de gobernanza para la implementación y gestión de albergues y refugios ante la ocurrencia de desastres.</p> <p>17. La gestión de albergues debe ser coordinada con otras entidades como INDECI, MVCS, PNP, gobiernos locales, con el fin de asegurar, mínimamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Condiciones de salubridad - Seguridad interna - Condiciones de habitabilidad - Entrega de alimentos 	<p>-INDECI - MIDIS sede central - Gobiernos regionales y locales</p>

N°	Temas del estudio	Problema identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
9	Diseño de intervención: rol institucional del MIDIS en la GRD	<p>El SINAGERD no asigna un rol específico al MIDIS como entidad de primera respuesta ante la ocurrencia de desastres. En consecuencia, el MIDIS no presenta responsabilidades directas dentro de las acciones de GRD y, por lo tanto, debe valerse de decretos de urgencia o resoluciones ministeriales que le otorguen facultades para intervenir ante emergencias.</p> <p>De la misma forma, los programas sociales no se encuentran formalmente involucrados en las estrategias de respuesta, prevención o rehabilitación dentro del SINAGERD, por lo que su participación no se encuentra enmarcada junto con el resto de actividades desarrolladas según los objetivos estratégicos del PLANAGERD.</p>	<p>La participación del MIDIS y sus programas sociales dentro de la GRD no se encuentra institucionalizada en el SINAGERD. En ese sentido, la implementación de actividades dependió de la emisión de decretos de urgencia, resoluciones ministeriales y de la voluntad de los gestores de cada programa durante la emergencia.</p>	<p>18.El rol del MIDIS dentro del SINAGERD debe ser correctamente definido. Dentro de las responsabilidades más importantes se debería incluir: el desarrollo y protección de los medios de vida de la población ante el riesgo de desastre, el fortalecimiento de capacidades para la primera respuesta, asistencia humanitaria, y el fomento de buenas prácticas de GRD en la población para incentivar el desarrollo de acciones de prevención y respuesta.</p> <p>19.Incorporar directamente al SISFOH como fuente de información dentro del SINAGERD dado que podría ser el principal actor en la identificación de población vulnerable ante el riesgo de desastres para los programas sociales. De esa forma, podría ser utilizada para la planificación de respuestas a emergencias dada su cobertura e información.</p> <p>20.El PLANAGERD debe incorporar dentro de su planificación las buenas prácticas desempeñadas de los programas sociales durante la emergencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PCM - MIDIS sede central - Programas sociales sede central

Elaboración: APOYO Consultoría

10. Referencias bibliográficas

- Ayuda Humanitaria y Protección Civil. (2014). *Documento País 2015-2016 Actividades prioritarias de gestión del riesgo de desastres 2015-2016*. Ayuda Humanitaria y Protección Civil.
- Beazley, R. (2017). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*.
- Beazley, R., Solórzano, A., & Sossouvi, K. (2016). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina*. Oxford Policy Management.
- Browne, E. (2014). *Social protection, climate change adaptation and disaster risk reduction*. GSDRC.
- BSI. (2018). *Norma ISO 31000 - Gestión de riesgos*. Obtenido de <https://www.bsigroup.com/es-ES/ISO-31000-Gestion-de-Riesgos/>
- Carranza, C., & Cisneros, M. (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*.
- CONRED. (2011). *Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala*.
- Deloitte & Touche LLP. (2012). *COSO: risk assessment in practice*. COSO.
- Fernandez, A., Jadotte, E., & Jahnsen, J. (2011). *Addressing disaster risk through conditional cash transfer and temporary employment programs in Latin America*.
- FONCODES. (2018). *Haku Wiñay/Noa Jayatai*. Obtenido de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>
- INEI. (2017). *Empadronamiento de los hogares en las áreas afectadas de los distritos declarados en emergencia por desastres naturales*.
- Kuriakose, A., Heltberg, R., Wiseman, W., Costella, C., Cipryk, R., & Cornelius, S. (2012). *Climate-Responsive Social Protection*. World Bank.
- Macours, K., Premand, P., & Vakis, R. (2012). *Transfers, Diversification and Household Risk Strategies*. Policy Research Working Paper.
- McCord, A. (2013). *Review of the literature on social protection shock responses and readiness*.
- MIDIS. (2016). *Informe del monitoreo a los programas del MIDES ligados a desastres y emergencias, años 2012-2016*.
- MIDIS. (2017). *Info MIDIS*. Obtenido de <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>
- MIDIS. (Abril de 2017). *Medidas a ser adoptadas por las unidades locales de empadronamiento en casos de damnificados o afectados por desastres*. Obtenido de http://www.sisfoh.gob.pe/images/Comunicados/Comunicados_2017/Comunicado-02_2017-MEDIDAS-Damnificados.pdf
- MIDIS. (2017). *Procedimiento de atención rápida de solicitudes de CSE para casos de urgencia/emergencia*. Obtenido de <http://www.sisfoh.gob.pe/documentos->

metodologicos/send/3-documentos-metodologicos/102-procedimiento-de-atencion-rapida-de-solicitudes-de-cse-para-casos-de-urgencia-emergencia

- MIDIS. (Enero de 2018). *Pautas a seguir por las unidades locales de empadronamiento para la atención de solicitudes en casos de desastres naturales u otras ocurrencias*. Obtenido de <http://www.sisfoh.gob.pe/descargas/documentos-metodologicos/send/3-documentos-metodologicos/107-procedimiento-a-ser-adoptado-por-las-unidades-locales-de-empadronamiento-en-casos-de-damnificados-o-afectados-por-desastres>
- MIDIS. (2018). *Pensión 65*. Obtenido de <http://www.pension65.gob.pe/>
- MIDIS. (2018). *Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Obtenido de <https://www.qaliwarma.gob.pe/>
- MIDIS. (2018). *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos*. Obtenido de <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/antecedentes>
- MIDIS. (2018). *Programa Nacional País*. Obtenido de <http://www.pais.gob.pe/tambook/pnt/default/index>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017). *Midis trabaja un sistema de protección social para reducir los efectos de los desastres*.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). *Pensión 65*. Obtenido de <http://www.pension65.gob.pe/>
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres, un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad andina.
- Oxford Policy Management. (2015). *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*.
- PCM. (2011). *Decreto Supremo N° 048-2011-PCM*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros .
- Pelham, L., Clay, E., & Braunholz, T. (2011). *Natural disasters: what is the role for social safety nets?*
- PNUD. (2012). *Preparación y respuesta a desastres experiencias y herramientas de aplicación a nivel regional y local en Chile*.
- PNUD. (2017). *Estándares nacionales para la respuesta a emergencias en Chile*.
- Ramírez, C. (2018). *Gestión del riesgo de desastres basada en ISO 31000:2018: principios, marco y proceso*. Chile.
- SNGR. (2014). *Manual del comité de gestión de riesgos*.
- Solórzano, A. (2017). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: Guatemala*.
- Torres, J., & Ponce, C. (2001). *Movilidad de ingresos y transiciones fuera de la pobreza: un análisis dinámico para el Perú*.
- Universidad de Harvard. (2007). *Early Childhood Program Evaluations: a decision-maker's guide*. Cambridge, Massachusetts: Center of the Developing Child.

World Bank. (2013). *Building resilience to disaster and climate change through social protection*. World Bank.

11. Anexos

11.1. Lista de las personas a quienes se les aplicó los instrumentos

Departamento	Distrito	Informante	Nombre y apellido	DNI
Nivel regional				
Lima	Lima	Viceministra de Políticas y Evaluación Social	Maria Eugenia Mujica	06658674
		Asesor Midis	Aracelli Lay	08166181
		Asesor Midis	Lesly Shica	72284665
		Coordinador Técnico Pensión 65	Cristian Contreras Krumbach	07866624
		Coordinador de Afiliaciones Pensión 65	Humberto Lovatón	10614847
		Jefe de Unidad de Operaciones Pensión 65	Ramón Serra Fuertes	07620828
		Coordinador de Transferencias y Pagadurías	Jaime Rocca Camasca	02866796
		Especialista en Salud	Shirley León Palacios	41756076
		Jefa de la Unidad Técnica de Atención Integral	Karina Tecse	23978651
		Funcionario del Programa Nacional de Vivienda Rural – MVCS	Manuel Fernandini	07879943
La Libertad	La Libertad	JUT Juntos	Ever Levi Rimarachin Sanchez	00859949
		JUT Cuna Más	Lilian Idelsa Yupanqui Rodriguez	19082717
		JUT Qali Warma	Nancy Jhanet Mestranza Culque	43102930
		JUT Pensión 65	Julian Arturo Pairazaman Tejada	17922721
Piura	Piura	JUT Juntos	Segundo Vegas Jaramillo	02899581
		Coordinadora Cuna Más (Reemplazo de JUT)	Giuliana Niño Gálvez	02652893
		Coordinador Qali Warma (Reemplazo de JUT)	Yoshio Granda Távara	40284841
		JUT Pensión 65	Gladys Ramos Cornejo	02667238
Nivel local				
La Libertad	La Esperanza	Coordinadora SCD Cuna Más	Natividad Alvarado	-
		Qali Warma	Celis Christian Requejo Carhuamaca	43421496
		Promotor Pensión 65	Angel Abel Escobedo Fernandez	44591847
		Gerente de Desarrollo Social	Sandra Liset Terrones Lozano	42346743
		Jefa de Defensa Civil	Luz Maria Ruiz Joaquin	19578500

Departamento	Distrito	Informante	Nombre y apellido	DNI		
	El Porvenir	Jefe de ULE	Freddy Wilson Huamani Cumpa	40086108		
		Gestora Juntos	Fany Elizabeth Galvez Sanchez	26691620		
		Coordinadora SCD Cuna Más	Esilda Genny Vilca Escobedo	19560528		
		Coordinador Qali Warma	Hessel Sofía Valle Sandoval	47253754		
		Coordinador Qali Warma	Raimundo Leonel Cruzado Lescano	40354106		
		Promotora Pensión 65	Luisa Martina Zapata Santisteban	18166275		
		Gerente de Desarrollo Social	Josue Alexander Concepcion Ruiz	80140804		
		Jefa de Defensa Civil	Gloria Perpetua Huaripata Majuan	-		
		Jefa de ULE	Diana Maria Huaman Rivas	41882021		
Piura	Catacaos	Juntos	Yesélica Moncada Panta	02878534		
		Coordinadora SCD Cuna Más	María Guzmán Jara	43593729		
		Coordinador Qali Warma	Shirley León Morán	43211458		
		Promotor Pensión 65	David Ginocchio Vega	41641637		
		Subgerente de Asuntos Sociales	Carlos Nieves Cruz	02707939		
		Defensa Civil	Nelson Palacios Asalde	44369497		
		Jefa de ULE	Claudia Herrera Ruesta	40719060		
	Tambogrande	Juntos	Leydi Guerrero Mijahuanca	45253566		
		Juntos	Karin Patiño Cueva	41324436		
		Coordinadora SCD Cuna Más	Lilisbeth Encalada Saavedra	43952098		
		Coordinadora SCD Cuna Más	Paola Morales Vásquez	03689989		
		Coordinador Qali Warma	Wilmer Temoche García	02607456		
		Promotora Pensión 65	Koskeline Tejada Briceño	02773696		
		Gerente Municipal	Teodoro Ramos Yesquen	02875267		
		Defensa Civil	Juan Montero	03901068		
		Jefe de ULE	Raúl Frías Raymundo	02755522		
		Lima	Lurigancho	Coordinadora técnica zonal Juntos	Luz Bertha Maravi	20447014
				Coordinadora SCD Cuna Más	Cecilia Alfaro	07032903

Departamento	Distrito	Informante	Nombre y apellido	DNI
		Coordinador territorial Pensión 65	Alejandro Pozo	08151890
		Gerente de Desarrollo Social	José Francisco Alvarez	07655950
		Defensa Civil	Edward Pagaza	42869163
		Subgerente de administración de comedores municipales	Carmen Cárdenas	41555856
		ONG Soluciones prácticas	Orlando Chuquisengo Vásquez	01156606