Gestión del riesgo

Incorporación en los procesos de desarrollo y de inversión pública

Gestión del riesgo: Incorporación en los procesos de desarrollo y de inversión pública

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS)
www.pdrs.org.pe

Responsable de la publicación
Silke Spohn, directora del PDRS

Elaboración de contenidos
Equipo del PDRS

Edición y revisión
Cinthya Bao, Eloísa Tréllez

Diseño y diagramación
Renzo Rabanal

Fotografías
Thomas J. Müller (SPDA), archivo PDRS

Impresión
LEBG Negociaciones y Servicios EIRL
Jirón Callao 316, Lima

Primera edición. Diciembre de 2013.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2013-18179

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú
Av. Prolongación Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación,
bajo la condición de que se cite la fuente.

NOTA: La GIZ promueve y aplica el enfoque de género en todas sus acciones. En el presente documento se emplea la forma genérica del masculino, que incluye por igual a hombres y mujeres.

Introducción

En el Perú se presentan con frecuencia eventos naturales potencialmente dañinos, tales como deslizamientos, huaycos, inundaciones, sismos, heladas y sequías, los cuales tienen impactos negativos en la población, de acuerdo con su grado de vulnerabilidad, al ocasionar la pérdida de vidas humanas, de fuentes de trabajo y de producción. La infraestructura pública también se ve seriamente afectada por ellos, debido, entre otras razones, a que en su construcción no se tomaron las medidas apropiadas para hacer frente a potenciales peligros de origen natural.

En los años 1997 y 1998, el Fenómeno El Niño (FEN) asoló el país, principalmente a la zona norte, causando pérdidas y daños estimados en 3500 millones de dólares, equivalentes al 4,5% del producto bruto interno (PBI) de 1997. En estas circunstancias, en 1998 surgió en Piura el Proyecto de Ayuda a la Emergencia El Niño (PAEN), que fue ejecutado por la GIZ y el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), hoy Gobierno Regional Piura. Tras una primera etapa enfocada en la ayuda a la emergencia y en acciones orientadas hacia la reconstrucción de la base productiva y la seguridad alimentaria con un enfoque de gestión del desastre, posteriormente este proyecto comenzó a enfatizar el manejo adecuado de los recursos naturales y la gestión integral de cuencas. Surgieron así nuevos conceptos, como gestión del riesgo y análisis de vulnerabilidad. Aunque esta conceptualización no logró aún cambiar las estrategias, las prácticas o el marco político-normativo en los diferentes niveles del gobierno, se transitó del concepto de ciclo del desastre (prevención, mitigación, preparación y respuesta) a un enfoque de gestión del riesgo de desastres y reducción del riesgo existente.

Unos años después, comenzó a ejecutarse, bajo el mismo enfoque, el proyecto de la GIZ «Gestión de riesgo ante desastres y aseguramiento alimenticio en el departamento de Arequipa» (2001).

En este contexto, y a partir de estas experiencias, en julio de 2003, inició el Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), el cual se desarrolló en tres fases a lo largo de diez años. El PDRS, un programa de la Cooperación Alemana —implementada por la GIZ[1]—

1. Desde el 1 de enero de 2011, la GIZ reúne las competencias y experiencias de muchos años de sus instituciones predecesoras: DED, GTZ e InWEnt. Por motivos prácticos, a lo largo de esta publicación se usará siempre GIZ cuando se quiera referir a la GTZ.

actuó por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y fue ejecutado con instituciones contraparte peruanas de nivel nacional y regional. El Programa tuvo como objetivo que la población pobre de áreas rurales seleccionadas mejore sus medios de vida mediante el manejo sostenible de los recursos naturales, y centró sus actividades en regiones del norte del país, que variaron parcialmente según la fase.

El PDRS definió como uno de sus principales temas de trabajo la gestión del riesgo de desastres, por la convicción de que los desastres significan graves retrocesos en el desarrollo socioeconómico y ecológico, lo que —a su vez— implica la agudización de la pobreza. El desastre es la materialización de un riesgo existente y, por lo tanto, no es un hecho «natural», sino la consecuencia de no incorporar variables como el riesgo y la sostenibilidad en la planificación del desarrollo. En este sentido, gestionar el riesgo de desastres supone intervenir en un proceso social previo que involucra a actores del Estado, el sector privado y la sociedad, para propiciar la reducción de los factores sociales, económicos, institucionales y ambientales que generan vulnerabilidad. Posteriormente, el concepto de gestión del riesgo evolucionaría hacia el de desarrollo sostenible, que tiene como condición inherente la reducción del riesgo de desastres.

El énfasis del Programa en este ámbito fue la elaboración y aplicación de herramientas y lineamientos de política sobre gestión del riesgo, con el fin de que formen parte de los procesos de planificación del desarrollo y sean puestos en práctica.

A lo largo de los años en los cuales el PDRS priorizó el trabajo en el tema de gestión del riesgo (2003-2010), las principales instituciones contrapartes fueron,

en el nivel nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual (DGPM); el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) y, luego, el Ministerio del Ambiente (Minam), a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial; y el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri). Trabajar con estas entidades permitió institucionalizar la gestión del riesgo en la política pública y en la normatividad. En el nivel regional, las contrapartes fueron los gobiernos regionales de Piura, Cajamarca y San Martín y sus respectivas gerencias de Desarrollo Económico, Planificación y Presupuesto, y Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

Asimismo, en este tema el Programa contó con importantes aliados. A nivel nacional, el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) y, a nivel regional y local, los Grupos Impulsores de Gestión del Riesgo (Grides), diversos gobiernos locales, mancomunidades, instituciones de la sociedad civil, universidades, institutos de investigación y otros actores de la cooperación al desarrollo.

Son destacables también las alianzas que se establecieron con entidades de nivel internacional, como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade), la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de la ONU, el Proyecto Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (Predecan) de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones, y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac), entre otras. Estos aliados permitieron realizar un importante intercambio de experiencias y llevar los aprendizajes del PDRS a diferentes países de Latinoamérica. Además, entre 2007 y 2009, el Programa asumió la coordinación del Equipo Regional de Competencias Gestión del Riesgo y Cambio Climático, en el marco de la Red Sectorial de la GIZ, lo que también favoreció la posibilidad de mutuos aprendizajes.

De la gestión del desastre al desarrollo rural sostenible

Para la puesta en marcha del tema gestión del riesgo (GdR) se trabajó en tres fases. La primera estuvo centrada en promover la elaboración y validación de herramientas y lineamientos de políticas de GdR; la segunda se dirigió a desarrollar y aplicar políticas al respecto y, paralelamente, a masificar las herramientas y metodologías; y la tercera fase enfatizó la consolidación y transferencia de lo trabajado.

El enfoque de gestión del riesgo se orientó según los principios siguientes:

- Incorporar el tema de desastres y de GdR en los procesos de desarrollo, de manera integrada.
- Articular lo local, regional y nacional con instituciones vinculadas a procesos de desarrollo.
- Promover la incorporación del enfoque de GdR en la planificación, como un tema transversal.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones y la participación de la población para la incorporación de criterios de GdR en los procesos de planificación, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuestos participativos y proyectos de inversión pública (PIP).
- Incorporar el enfoque de GdR en procesos y no solo promover el desarrollo de productos.

Un punto de partida fundamental para el Programa fue la consideración de que reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos implica realizar intervenciones sobre las causas que originan vulnerabilidades. Dichas intervenciones pueden ser de dos tipos: prospectivas o correctivas. La gestión prospectiva del riesgo supone la planificación del desarrollo adoptando con anticipación acciones que impidan generar nuevas vulnerabilidades o peligros como, por ejemplo, planes de ordenamiento territorial, mapas de peligros, etc. La gestión correctiva del riesgo en la planificación del desarrollo, por su parte, lleva a adoptar con anticipación acciones que promuevan la reducción de la vulnerabilidad existente, como la reubicación de comunidades en riesgo, la reconstrucción de edificaciones vulnerables y, también, acciones de capacitación, participación y concertación con los actores sociales que correspondan.

«La DGPM-MEF y el PDRS establecieron una agenda de trabajo que contemplaba asistencia técnica, desarrollo de instrumentos metodológicos, apoyo en el proceso de capacitación, entre otras acciones, que condujeron a introducir la gestión del riesgo en el SNIP. Hoy, el Perú es un país que se encuentra a la vanguardia en Latinoamérica en incorporar la gestión del riesgo en la formulación y evaluación de PIP».

Milton von Hesse, ministro de Agricultura y Riego

La estrategia propuesta situó como centro de la intervención la aplicación de la GdR en la planificación del desarrollo, lo que implicó cinco líneas de trabajo interrelacionadas: la incorporación de la GdR en instrumentos cotidianos de planificación y de acción de modo transversal; el fortalecimiento de redes institucionales y de sistemas de información sobre vulnerabilidad y desastres a nivel regional; la incorporación del análisis del riesgo en los indicadores de impacto de los instrumentos de desarrollo; y la vinculación de los niveles territoriales mediante un enfoque sistémico.

Como se muestra a continuación, a lo largo del trabajo en gestión del riesgo, el Programa fue variando sus enfoques temáticos y estrategias, así como la gradualidad de las intervenciones.

- **Incorporación de la gestión del riesgo en el desarrollo territorial rural y su nexo con la sostenibilidad.** Para hacerlo fue necesario profundizar en el concepto de territorio, asumiendo un enfoque integrador. Asimismo, se realizaron cambios en las estrategias de desarrollo rural para lograr aportes concretos que pudieran incidir en la superación de la pobreza. En esta tarea, se mostraron como elementos indispensables la participación ciudadana y el logro de una amplia representatividad territorial y sectorial. Como consecuencia, se generó una propuesta metodológica para diseñar e implementar estrategias de desarrollo rural incorporando el enfoque de gestión del riesgo.

- **Vinculación del territorio con los gobiernos regionales como referentes fundamentales del desarrollo rural con capacidad de reducir los riesgos**. En este aspecto, se buscó establecer marcos políticos institucionales con visión descentralista; se vincularon las acciones al proceso de definición de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y se aportaron elementos para la reflexión sobre la importancia y la necesidad de vincular los territorios y las instituciones, lo que llevó a la aprobación de la ley de mancomunidades.

- **Enfoque de trabajo centrado en cuencas hidrográficas como territorio donde se configura el riesgo**. Se trabajó un caso específico entre los años 2000 y 2005: la generación del Sistema de Gestión

«La presencia del PDRS en la región ha contribuido con conceptos sobre la gestión del riesgo y su aplicación al desarrollo territorial... Esto llevó a la construcción de herramientas y metodologías de planificación... Se focalizaron los diferentes niveles de intervención y se buscó su aplicación en el sistema de presupuesto público».

Jaime Saavedra, jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Regional Piura

«Hoy no tendríamos los conceptos desarrollados, las pautas metodológicas, la casuística, el análisis del beneficio costo marginal, etc., sin el soporte logístico y técnico del PDRS».

Nancy Zapata, directora de Normatividad, Metodología y Capacitación de la Dirección General de Política de Inversiones, MEF

de la Cuenca del Río Piura. Para ello, se fortalecieron las capacidades de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica del Chira-Piura (AACHCHP) y se realizó la evaluación local integrada y la estrategia de adaptación al cambio climático en la cuenca del río Piura. Asimismo, se realizaron campañas de comunicación dirigidas a públicos diversos. Entre 2006 y 2008, en Piura se implementó el Sistema Regional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

- **Articulación de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo como factores de calidad del desarrollo rural sostenible**. Esta estrategia se centró en la promoción y el desarrollo de acciones de sensibilización, información e incorporación de actores en procesos de adaptación al cambio climático así como en la inserción de la adaptación al cambio climático en la planificación de los gobiernos regionales y locales. Además, se enfatizó la importancia de insertar la GdR y la adaptación al cambio climático de manera integradora en los procesos de desarrollo rural sostenible.

- **Promoción de la incorporación de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo regional concertado como estrategias transversales.** Con este fin, se puso en práctica un acompañamiento metodológico basado en diferentes instrumentos, considerando las prioridades de los gobiernos regionales, junto con las gerencias de planificación, desarrollo económico y recursos naturales.

- **Impulso a la actualización del marco normativo en análisis y gestión del riesgo.** En este sentido, se promovió que el análisis del riesgo fuera incluido en los contenidos mínimos de los proyectos de inversión pública. Así, en agosto de 2009, este tema fue incluido en la norma que establece los contenidos mínimos del perfil de los PIP y, desde entonces, es de realización obligatoria en todos los niveles. Esta norma fue un avance fundamental porque expresa la convicción de que los desastres no son naturales y que no solo importa el mayor beneficio social de la inversión sino su sostenibilidad. Por otro lado, en 2010 se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), con lo cual la institucionalidad del país asume la gestión del riesgo como una estrategia de desarrollo sostenible.

A inicios de 2010, a nivel nacional, regional y local, se contaba con un marco normativo y político apropiado, con herramientas validadas y con capacidades suficientes en relación a los temas de gestión del riesgo y desarrollo sostenible para garantizar la sostenibilidad de los procesos e impulsar mayor amplitud de sus resultados. Por ello, la gestión del riesgo pasó a ser, en la tercera fase del PDRS (2010-2013), un tema transversal a todas sus temáticas y a los procesos apoyados, como parte del enfoque de desarrollo rural sostenible.

Principales logros

- **Desarrollo y validación de instrumentos:** se desarrollaron, validaron y, posteriormente, masificaron diversos lineamientos de la política nacional relacionados con la gestión del riesgo. Así, por ejemplo, se cuenta con pautas metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo en el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), resultado de un trabajo conjunto con la DGPM-MEF. Además, el marco de trabajo en este tema también fue enriquecido con la elaboración de las «Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial», desarrolladas conjuntamente con el Conam.

- **Desarrollo del marco normativo:** el análisis del riesgo fue incluido en la norma que establece los contenidos mínimos del perfil de los PIP y es, por lo tanto, de realización obligatoria en todos los niveles de gobierno. Además, el Plan de Desarrollo Regional Concertado del Gobierno Regional Piura incluyó la gestión del riesgo de manera transversal.

  En el nivel nacional, el Minam ha incorporado la gestión del riesgo en los procesos de zonificación económica y ecológica y de ordenamiento territorial. El Minagri, por su parte, ha recogido los aprendizajes y aportes del PDRS y promovió, entre 2010 y 2012, la incorporación transversal de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en las políticas del sector, publicando en 2012 el «Plan nacional de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático», con el apoyo de la FAO.

  Complementariamente, según resolución directoral del MEF, se aprobaron las pautas para la elaboración de PIP de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial, lo que ha hecho posible que los gobiernos regionales dispongan de inversión pública para este fin.

  Desarrollo y aplicación de políticas: la asesoría brindada y la progresiva institucionalización del tema en distintos niveles de gobierno dieron como uno de sus resultados que, en febrero de 2011, el Gobierno promulgara la ley de creación del Sinagerd, cuyos objetivos principales son: identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, evitar la generación de nuevos riesgos y prepararse para las situaciones de desastre y atenderlas. El Sinagerd utiliza como enfoques la gestión prospectiva, la gestión correctiva y la gestión reactiva frente al riesgo.

- **Buenas prácticas:** la existencia de herramientas, un marco político apropiado y capacidades ha hecho posible la realización de buenas prácticas de GdR en diversos niveles como, por ejemplo:

Las inversiones, los presupuestos y los planes de desarrollo a nivel local y regional incorporan cada vez más criterios de gestión del riesgo. Así, el promedio de las inversiones teniendo en cuenta criterios de GdR realizadas por seis municipios seleccionados en las regiones de Piura, Cajamarca y San Martín aumentó entre 2003 y 2009 de 20% a 40%.

En San Martín, la mesa temática de cacao incorporó el análisis del riesgo en el análisis de la cadena de valor.

En Piura, se elaboró un programa regional de inversión pública para la reducción de vulnerabilidades ante el aumento del caudal del río Piura.

El Sistema de Alerta Temprana del río Piura fue repotenciado y está operativo para la preparación y respuesta a crecidas extremas.

- **Fortalecimiento y sostenibilidad de capacidades:** se han fortalecido capacidades de profesionales de entidades públicas de nivel nacional (MEF, Minam, Minagri), regional y local, quienes mejoraron su formación en conceptos y herramientas para el análisis del riesgo y en la incorporación de la GdR en políticas, planes y presupuestos. Estos profesionales capacitados actúan desde entonces como multiplicadores. Para esto se cuenta, por ejemplo, con un curso modular de capacitación en PIP que incluyen GdR.

  Por otro lado, como resultado de la realización de una serie de concursos de investigación se ha producido conocimiento nuevo y valioso, de gran utilidad no solo como contribución a la experiencia y al desarrollo del concepto y de las metodologías trabajadas, sino para promover el fortalecimiento de capacidades de investigadores que continúan aportando, desde sus cargos en instituciones públicas o privadas vinculadas al tema, en el desarrollo de su región o del país.

- **Fortalecimiento de redes:** se han generado espacios de concertación para propiciar la institucionalidad en gestión del riesgo en los procesos de planificación del territorio. Ejemplos de estas redes son tanto la plataforma de universidades que incluyen la GdR y el cambio climático en la formación de profesionales y en la investigación como los Grupos Impulsores de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (Grides) formados en diversas regiones del país.

UNA EXPERIENCIA DESTACADA

Inclusión de criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública (PIP)

En el Programa, la incorporación del enfoque de gestión del riesgo en los PIP ha sido gradual. Primero, se trabajó de modo experimental en proyectos de inversión municipal para validar la aplicación del análisis del riesgo y convencer de su utilidad a líderes de nivel regional. Luego, se realizaron debates y propuestas con instancias del SNIP, tras los cuales se constituyeron grupos de gestores de nivel regional y nacional, llegándose a la conclusión de que la seguridad y la sostenibilidad de las inversiones públicas pasa por incorporar el análisis del riesgo en la formulación de los PIP porque la probabilidad de ocurrencia de un peligro es mayor a cero en gran parte del territorio peruano (2006).

En 2007, la DGPM-MEF publicó las pautas metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo en los PIP. Allí se desarrollaron los pasos necesarios para llevar a cabo la evaluación de la rentabilidad social de las alternativas incorporando medidas adicionales para la reducción de la vulnerabilidad. Sin embargo, su aplicación no era todavía obligatoria.

Finalmente, en 2009, el análisis del riesgo fue incluido en la norma que establece los contenidos mínimos del perfil de los PIP y es, por lo tanto, de realización obligatoria en todos los niveles de gobierno y en los proyectos especiales, incluso en el caso de proyectos de inversión privada que supongan gasto público para su funcionamiento y mantenimiento.

La normatividad en este tema avanzó, así, en tres aspectos claves para la sostenibilidad de los proyectos:

1. La identificación de los escenarios de riesgo de la infraestructura existente o proyectada a base del análisis del territorio, de manera que permita llegar a un mapa de peligros.

2. En caso de existencia de riesgo, la consideración del periodo de retorno del peligro y de las medidas de reducción de la vulnerabilidad, lo que tiene implicancia en el análisis de costo beneficio (ACB).

3. La participación de la población y la confirmación de sus capacidades organizativas y operativas, como condiciones básicas de sostenibilidad.

La incorporación del análisis del riesgo en los PIP supuso un reto respecto al logro de sinergias institucionales, particularmente en dos ámbitos. En primer término, en el marco del SNIP, la DGPM-MEF y el PDRS llevaron a cabo un proceso sistemático de diseño, ejecución y evaluación de cursos de capacitación a formuladores y evaluadores, así como de sistematización de experiencias. En segundo lugar, se concretó una alianza para la realización de dos concursos de investigaciones que incorporaran el enfoque de GdR, en la que participaron la DGPM-MEF, la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA), la Universidad Nacional de Piura (UNP) y el PDRS, a los que se sumaron en el segundo concurso Predecan, EIRD y Cosude (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación).

Lecciones aprendidas

- El desastre es producto del proceso de construcción social del riesgo, es decir, es la materialización del riesgo existente. Por lo tanto, para reducir el riesgo de desastre se requiere propiciar la reducción de los factores sociales, institucionales, económicos y ambientales que generan la vulnerabilidad, así como el manejo sostenible de los recursos naturales.

- Dado que los procesos de transformación y crecimiento de la sociedad pueden generar vulnerabilidad y potenciar las amenazas existentes, es importante que la gestión del riesgo forme parte de todo proceso de desarrollo rural que busque ser sostenible.

- Los procesos sociales vinculados al uso y la conservación de los recursos naturales permiten construir posibilidades para el desarrollo de las poblaciones de áreas rurales, con la condición de que se trabajen estrategias para la gestión del riesgo.

- Un concepto contemporáneo de desarrollo rural regional no solo tiene que explicitar la reducción de riesgo sino la adaptación a los impactos del cambio climático para caracterizar su orientación de sostenibilidad.

- La cuenca hidrográfica es la unidad territorial más adecuada para la gestión del riesgo porque su configuración articula los territorios donde surgen y se potencian las amenazas de inundación y deslizamiento (zonas medias y altas) con aquellos otros donde se concentra la materialización del riesgo al encontrar una alta vulnerabilidad de poblaciones e infraestructuras (zonas

bajas). Es, además, un espacio adecuado para territorializar estudios y medidas de adaptación al cambio climático, aprovechando las oportunidades que también representan algunos de sus impactos.

- Para que una inversión pública sea segura, es imprescindible incorporar medidas y criterios orientados a reducir la vulnerabilidad. Esto implica costos adicionales, por ejemplo, en operación o mantenimiento, en capacitación y, ocasionalmente, en infraestructura complementaria. Reconocer e implementar estas medidas evita otros costos —de rehabilitación y reconstrucción posdesastre— que suelen ser mayores a los gastos adicionales que se realizan para reducir la vulnerabilidad de las obras.

- Todo proceso de planeamiento debe incorporar tanto la gestión del riesgo como la zonificación del territorio según tipo de uso sostenible. Asimismo, las políticas definidas para ello, resultantes del propio proceso, deben servir como instrumento para la gestión territorial, la gestión ambiental y la gestión del riesgo, ya que el ordenamiento territorial ayuda a reducir los efectos negativos de la intervención humana y a aprovechar mejor las oportunidades para el desarrollo.

Impreso en papel reciclado

Implementada por