DEFENSORÍA DEL PUEBLO

SEGUIMIENTO A LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO POST FENÓMENO EL NIÑO COSTERO 2017, EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Lima, junio del 2018

Serie Informe de Adjuntía - Informe N°005-2018-DP/AAE

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali Nº 394-398
Lima 1- Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico:
consulta@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0-800-15170

Lima, junio 2018

Diagramación: Troy Loayza Márquez

El presente informe ha sido elaborado por la comisionada Marilyn Aróstegui León y los comisionados José Ángel Dávila Córdova y Evert Ricardo Obeso Villazón, bajo la dirección de Mónica Callirgos Morales, Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal.

Índice

Introducción 5

Capítulo I
La gestión del riesgo de desastres 11

1.1. Debilidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 11
1.2. La falta de prevención en la gestión del riesgo de desastres 15
1.3. El enfoque de derechos en la gestión del riesgo de desastres 17

Capítulo II
Autoridad para la Reconstrucción con Cambios 21

2.1. Plan Integral de Reconstrucción con Cambios 22
2.2. Contenido del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios 24

Capítulo III
La situación del norte del país post fenómeno El Niño Costero 2017 29

3.1. Situación en educación 32
a) Entrega de aulas prefabricadas 34

b) Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma” 42
c) Mantenimiento de las instituciones educativas 44
d) Proyectos de inversión 46
3.2. Situación en salud 55
a) Mantenimiento de los establecimientos de salud 60
b) Proyectos de inversión 63
3.3. Situación en albergues y vivienda 67
a) Instalación de refugios y albergues 69
b) Entrega de módulos temporales de vivienda 77
c) Entrega de la ayuda económica mensual 80
d) Proyectos de inversión 82
3.4. Situación en agricultura 87
a) Actividades de descolmatación de ríos 29
3.5. Situación de la infraestructura vial 106

Conclusiones 117

Recomendaciones 121

Introducción

La ubicación geográfica de nuestro país hace que estemos expuestos a la manifestación de diversos fenómenos naturales que pueden ocasionar peligros y amenazas a la vida e integridad de las personas.

Por un lado, la zona sur oriental de nuestro país, que limita con el Océano Pacífico, está expuesta a permanentes movimientos sísmicos y, por otro lado, la conformación de la Cordillera de los Andes que abarca casi todo nuestro territorio, ha generado el nacimiento de microclimas, es así que tenemos más del 70% de los climas del mundo.[1]

Asimismo, el cambio climático —entendido como el cambio del clima atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas, que alteran la composición de la atmósfera mundial y que se añade a la variabilidad del clima[2]— ha contribuido en la intensidad de los fenómenos naturales, lo cual constituye un grave riesgo para la población y sus medios de vida, que no estamos preparados para afrontarlos.

Como consecuencia de esta variabilidad climática, año a año se viene generando mayor ocurrencia de los denominados eventos extremos intensificados, como el fenómeno de El Niño o La Niña, las lluvias intensas, las heladas, las sequías y las olas de calor.

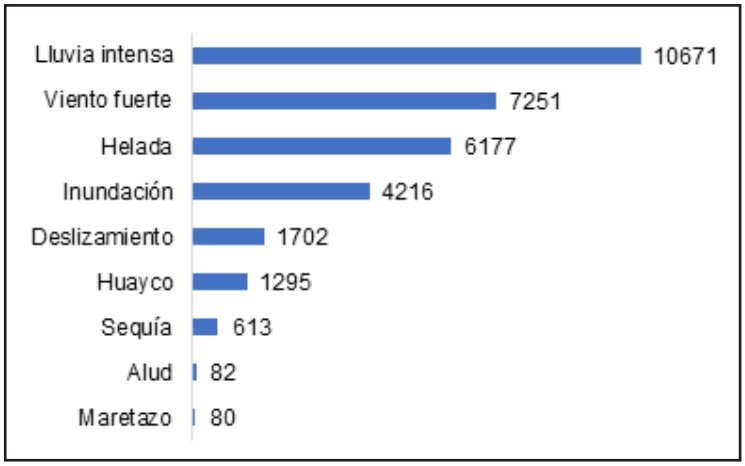
---

[1] MINISTERIO DE AMBIENTE, "El Perú y el Cambio Climático", Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, abril 2016, Lima, Perú.

[2] Ídem.

Por ejemplo, durante el periodo 2004-2014, las emergencias por los fenómenos naturales más reportados fueron las lluvias intensas, seguido de los vientos fuertes y de las heladas que se presentan en las zonas alto andinas y el friaje que se presenta en la selva peruana, así como las inundaciones, los deslizamientos y los huaicos o movimientos de masa, que han ocasionado la pérdida de vidas humanas y de bienes materiales, como viviendas, locales de entidades públicas, carreteras, plantaciones agrícolas, entre otros. Esta situación conlleva a que aproximadamente el 47% de la población esté expuesta a este tipo de ocurrencias.[3]

Gráfico Nº 1
Emergencias causadas por peligros climáticos por tipo (2003-2014)

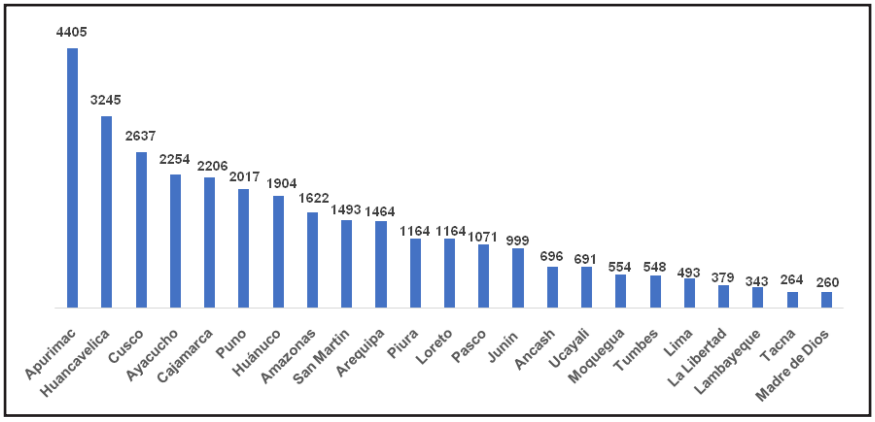


Fuente y elaboración: Ministerio de Ambiente-Cenepred[4]

Como se observa en el Gráfico Nº 1, en el periodo 2003 al 2014, los seis departamentos a nivel nacional donde se registró el mayor número de emergencias causadas por peligros climáticos fueron: Apurímac, Huancavelica, Cusco, Cajamarca, Puno y Huánuco. En el resto de departamentos del país, los fenómenos se presentaron en menor proporción, sin embargo, es importante precisar que el nivel de daño en cada uno de estos varía de acuerdo a la magnitud del fenómeno climático.

[3] COMUNIDAD ANDINA, estudio realizado con el apoyo de la Comisión Europea, denominado "Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales", Primera Edición, setiembre 2009, Cali, Colombia.
[4] MINISTERIO DE AMBIENTE: Op. Cit pág. 1.

Gráfico Nº 2
Emergencias causadas por peligros climáticos por región (2003-2014)



Fuente y elaboración: Ministerio de Ambiente

El departamento de Lima es uno de los más vulnerables a nivel nacional, no solo porque concentra más del 30% del total de la población nacional, sino también por otros factores, como el rápido crecimiento urbano, la informalidad de la infraestructura, sobre todo en zonas de laderas, y su emplazamiento en una zona desértica que la pone en una situación crítica, por ejemplo, ante un terremoto y/o huaicos o deslizamientos, sería inminente una crisis del recurso hídrico. Otra ciudad con mayor vulnerabilidad es Trujillo —una de las tres ciudades a nivel nacional que alberga la mayor parte de la población— que es muy propensa a las inundaciones por riesgos hidrobiológicos y costeros.[5]

Por otro lado, si bien los terremotos son uno de los fenómenos naturales más devastadores, los fenómenos naturales de origen hidrometereológico son uno de los fenómenos climáticos que mayor daño y pérdidas económicas ha ocasionado, debido a que se presentan de manera estacionaria y permanente. Sobre todo, el denominado fenómeno «El Niño», que ocurre cuando los vientos alisios se debilitan, provocando que desde Indonesia y Australia lleguen a Suramérica las aguas cálidas del Pacifico, desplazando las aguas frías de la corriente peruana.[6] Este fenómeno se presenta de manera recurrente desde hace muchos años atrás[7] y los

[5] Ídem.
[6] MINISTERIO DE AMBIENTE, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú—SENAMHI "El Fenómeno El Niño en el Perú", Lima, 2014.
[7] La Historia registra que a finales del Siglo XIX los pescadores del norte del Perú apreciaron que todos los años hacia finales de diciembre, solía ocurrir un incremento en la temperatura del mar, lo cual era observado a lo largo de la costa norte, al cual se le denominó la Corriente El Niño. Esto inclusive fue recogido en la literatura por Antonio Raimondi, que en uno de sus textos narró la presencia de un fuerte

eventos asociados a este, ocasionan el mayor impacto en la vida de las personas y en la economía del país. Por ejemplo, El Niño de 1982/1993 implicó una pérdida de $3283 millones y El Niño de 1997/1998, causó daños estimados en $3500 millones, lo que representó el 11,6% y el 6,2% del Producto Bruto Interno (PBI), respectivamente.[8]

Asimismo, luego de casi diez años, el país volvió a ser golpeado por el fenómeno El Niño Costero 2017, que también ocasionó graves pérdidas económicas hasta por $3 100 millones de dólares, que equivalen al 1,6% del PBI.[9] Este fenómeno produjo el calentamiento anormal del mar, debido al debilitamiento de las corrientes de aire frías que recorren de sur a norte las costas del Pacífico Sur, generando intensas lluvias y crecidas de los principales ríos de la vertiente del Pacífico, que produjeron desbordes e inundaciones, ocasionando la pérdida de vidas humanas, poniendo en riesgo la integridad física de un sector importante de la población y causando cuantiosos daños materiales.

Las zonas de mayor impacto se extendieron a los departamentos de Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes, y en menor intensidad a los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín y Loreto. En los departamentos más afectados se registraron 283, 137 damnificados y 1,644,879 afectados.[10] Asimismo, se registraron daños materiales, como 381,076 viviendas afectadas (37,409 viviendas colapsadas y 28,533 afectadas),[11] 12 establecimientos de salud inoperativos y 646 afectados,[12] así como 1,542 instituciones educativas afectadas.[13]

En consecuencia, el gobierno nacional declaró en Estado de Emergencia a 874 distritos ubicados en 109 provincias de los 13 departamentos afectados.[14] Asimismo, se emitió un conjunto de Decretos de Urgencia[15] a través de los cuales se aprobaron medidas de carácter económico, financiero y presupuestal para la atención inmediata de emergencias ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados producidos por el fenómeno El Niño Costero 2017.

La magnitud de los daños ocasionados por el fenómeno El Niño Costero 2017, puso en evidencia dos aspectos: las debilidades en la estructura y funcionamiento

aguacero en Magdalena de Cao al noroeste de Trujillo. (SENAMHI: El Fenómeno El Niño en el Perú, 2014).

[8] Ídem.

[9] La Consultora Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el fenómeno El Niño Costero, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2017.

[10] INDECI, Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, "Resumen Histórico al 100% de la Temporada de Lluvias 2016-2017", entre el 1 de noviembre de 2016 al 30 de mayo del 2017, actualizado al 24 de enero del 2018.

[11] Ídem.

[12] Oficio Nº 950-2017-DG-DIGERD/MINSA de la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional del Ministerio de Salud.

[13] Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM que aprueba el Plan de Reconstrucción con Cambios.

[14] INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. Boletín Estadístico Virtual de la Gestión Reactiva, Lima, julio 2017, pág. 15.

[15] Decretos de Urgencia Nros.002-2017-MEF, 004-2017-MEF, 005-2017-MEF, 006-2017-MEF, 008-2017-MEF, 010-2017-MEF y 013-2017-MEF.

del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y la falta de prevención en la gestión del riesgo de desastres.

En ese sentido, el presente informe desarrolla dichos aspectos y da cuenta de las acciones de rehabilitación y reconstrucción del Estado, a un año de ocurrido el fenómeno El Niño Costero 2017, en Lima y en los departamentos más afectados del norte del país. Asimismo, comprende un conjunto de recomendaciones para que se adopten medidas que permitan fortalecer el Sinagerd y se priorice la intervención del Estado en el contexto de desastres, bajo un enfoque de derechos.

CAPÍTULO I
La gestión del riesgo de desastres

1.1. Debilidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) tiene por finalidad identificar y reducir los riesgos asociados a peligros y minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y la preparación y atención ante situaciones de desastre.

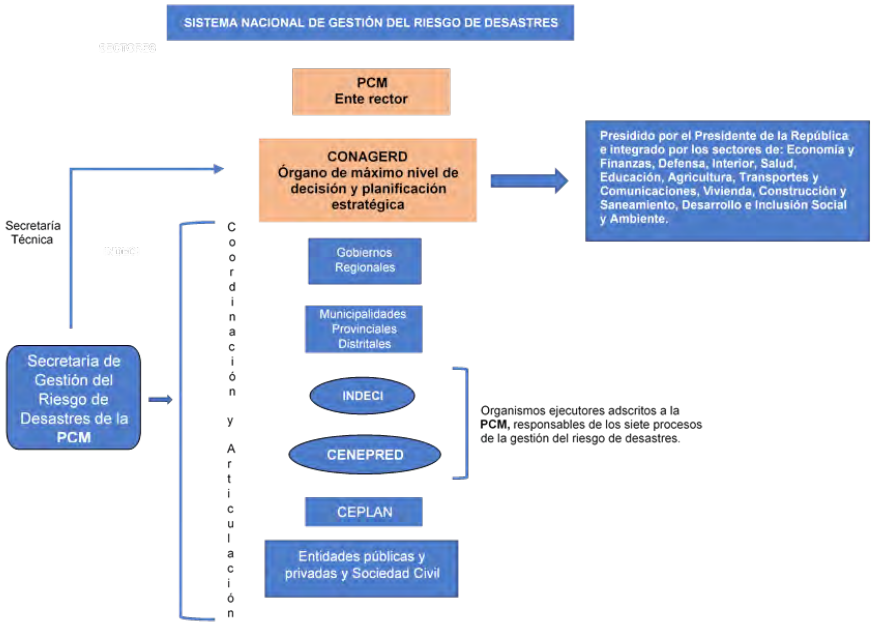
De acuerdo a la Ley Nº 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres se realizará mediante el planeamiento, organización y dirección y control de las actividades relacionadas con los procesos de estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.[16]

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el ente rector del Sinagerd y asume la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd) que es el órgano de máximo nivel de decisión política y planeamiento estratégico,[17] función que cumplía a través de la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres creada mediante el Decreto Supremo Nº 055-2013-PCM.[18]

[16] Artículo 6.2 de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
[17] Artículo 10º y literal b) del inciso 11.2 del artículo 11º de la Ley Nº 29664.
[18] Publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de mayo del 2013.

Asimismo, de acuerdo a la Ley de creación del Sinagerd, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred)[19] y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)[20] estaban adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministro y son responsables de los procesos de estimación del riesgo, prevención, reducción del riesgo y reconstrucción, así como de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, respectivamente, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 3
Diseño inicial del Sinagerd



Fuente: Ley Nº 29664, Ley que crea el Sinagerd y su reglamento.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

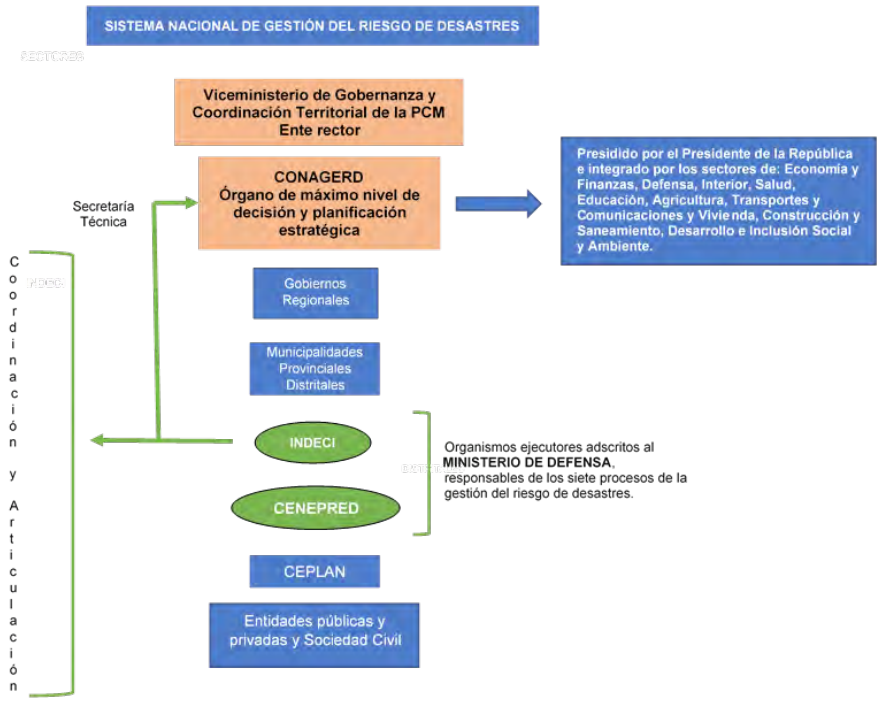
Posteriormente, mediante los Decretos Supremos Nº 002-2016-DE[21] y Nº 018-2017-PCM[22] se dispuso la adscripción del Indeci y del Cenepred al Ministerio de Defensa, es decir que los órganos técnicos normativos, responsables de los siete procesos del Sinagerd, dejaron de estar adscritos al ente rector del sistema y pasaron bajo la rectoría de otro ministerio. Asimismo, mediante el Decreto Supremo

[19] Artículo 12º de la Ley Nº 29664.
[20] Artículo 13º de la Ley Nº 29664.
[21] Publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero del 2016.
[22] Publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de febrero del 2017.

Nº 022-2017-PCM[23] se encargó al Viceministerio de Gobernanza Territorial ejercer la rectoría del Sinagerd con el apoyo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd), es decir de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, la misma norma derogó expresamente la creación de dicha secretaría, cuyas funciones anteriormente fueron transferidas al Indeci mediante el Decreto Supremo Nº 018-2017-PCM.

En ese sentido, el Indeci además de sus funciones deberá asumir la labor de coordinación y articulación del sistema, a pesar de tratarse de un organismo técnico normativo, de menor jerarquía que los ministerios o los gobiernos regionales y locales, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 4
Diseño actual del Sinagerd



Fuente: Ley Nº 29664, Ley que crea el Sinagerd y su reglamento.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

[23] Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de febrero del 2017.

Por ello, en el marco de la Ley Nº 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sinagerd,[24] es importante que se evalúe la estructura funcional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de contar con un órgano con autonomía funcional, administrativa y económica que pueda adoptar decisiones al más alto nivel y que lidere la planificación estratégica de los diversos procesos en la gestión del riesgo de desastres, con el apoyo del Indeci y el Cenepred, por su especialización y experiencia.

Asimismo, en el Gráfico Nº 4, los gobiernos regionales y locales forman parte del Sinagerd, sin embargo, estos niveles de gobierno no integran el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd), que es el órgano de máximo nivel de decisión política y estratégica, conformado solo por el Presidente de la República (quien la preside) y los sectores del gobierno nacional.

En el marco de un Estado unitario y descentralizado, las políticas nacionales se deben formular en coordinación con los gobiernos regionales y locales, a fin que se adecúen a las diferentes realidades territoriales.[25] En ese sentido, también es importante que se considere la participación de los gobiernos subnacionales en los espacios de toma de decisiones de la política de gestión del riesgo de desastres.

Por otro lado, se observa la ausencia de un sistema único de información sobre las emergencias, los peligros, la evaluación de los daños, entre otros aspectos, que contribuyan a la generación de información oportuna para la adecuada toma de decisiones. La Ley de creación del Sinagerd, también crea el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad) —a cargo del Indeci—como un componente del Sistema de Información del Riesgo de Desastres.[26] Sin embargo, este presenta series dificultades en el registro de información, sobre todo por parte de los gobiernos subnacionales.

Ello se evidenció, por ejemplo, durante el fenómeno El Niño Costero 2017, en el departamento de Piura, del 5 de enero al 3 de octubre del 2017, se reportaron en el Sinpad, 347 emergencias, 333 ante precipitaciones (lluvias), 12 inundaciones y 2 huaycos. No obstante, del total de emergencias reportadas, solo 17 (5%) contaban con información completa (información preliminar de la emergencia, EDAN y ayuda humanitaria), mientras que 330 (95%) registraban información parcial o incompleta.

Asimismo, con posterioridad a la ocurrencia de El Niño Costero 2017, diferentes entidades generaron información del diagnóstico de daños —el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (Coen), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), los sectores del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales— la cual difería según cada una de estas fuentes. Ello en algunos casos ocasionó dificultades en las actividades de rehabilitación, como en la entrega de módulos de

[24] Publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de junio del 2018
[25] Artículo 4.1 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
[26] Artículo 19º, inciso d) de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

vivienda temporales a los damnificados en el departamento de Áncash, debido a que no había concordancia entre la información recabada por los sectores y por los gobiernos locales.

Igualmente, el diagnóstico de daños para la elaboración del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios se elaboró en base a la información recabada por cada sector, que en algunos casos difería de la información centralizada por el Coen o por el Inei.

Al respecto, es importante que el Indeci intensifique el fortalecimiento de capacidades de los operadores/registradores del Sinpad de los tres niveles de gobierno y que tanto los alcaldes de las municipalidades distritales y provinciales como los gobernadores regionales, asuman el compromiso de promover la especialización en gestión del riesgo de desastres y se evite la excesiva rotación. Asimismo, es necesario que identifique al personal responsable de la gestión del riesgo de desastres y del registro de la información en el Sinpad y se establezcan las responsabilidades correspondientes ante el incumplimiento de sus funciones.

Del mismo modo, es de suma importancia la actualización de la plataforma tecnológica, especialmente la actualización de los módulos que conforman el Sinpad, así como la renovación de la plataforma informática y de comunicaciones, que le permitan a las entidades contar con información y comunicación a nivel nacional en tiempo real en casos de emergencias.

1.2. La falta de prevención en la gestión del riesgo de desastres

La prevención es uno de los aspectos centrales para la adecuada gestión del riesgo de desastres, puesto que tiene por finalidad generar mejores condiciones para afrontar y mitigar los embates de la naturaleza y evitar los daños que afectan gravemente la vida de las personas y sus medios de vida.

Sin embargo, los últimos acontecimientos ocurridos a consecuencia del fenómeno El Niño Costero 2017, así como de los distintos fenómenos naturales que se presentan de manera secuencial, como las heladas, el friaje y las sequías, nos demuestran que el Estado —a través de sus distintos niveles de gobierno— no implementa una política efectiva y sostenida de prevención para la mitigación del riesgo de desastres y, por lo general, interviene de manera reactiva, post desastres.

En un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo se advirtió que a mayo del 2016, únicamente el 60% de gobiernos regionales, el 50% de los gobiernos locales provinciales y el 25% de los gobiernos locales distritales habían formulado sus planes de contingencia ante la ocurrencia del fenómeno El Niño y eventos asocia-

dos.[27] Esta situación pone en evidencia que la planificación estratégica para gestionar el riesgo de desastres no es una prioridad para los gobiernos subnacionales, que incluso estarían incumpliendo con las obligaciones establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), respecto a la elaboración de planes de prevención, de reducción del riesgo y de contingencia.[28]

Sin una adecuada planificación para gestionar el riesgo de desastres, articulada entre los distintos niveles de gobierno, no es posible contar con una hoja de ruta clara y tampoco permite que la intervención del Estado se realice con un enfoque prospectivo y correctivo, para minimizar los daños a la vida de las personas.

En dicho estudio también se advirtió que a nivel de los gobiernos subnacionales existe una alta rotación del personal, así como la falta de especialización en la gestión del riesgo de desastres, lo que podría ser una de las causas por las que no se formulan los planes de prevención y de contingencia.[29] Cabe señalar que la especialización permite dotar al personal de los conocimientos teóricos, prácticos y metodológicos necesarios para implementar adecuadamente los instrumentos de gestión de la política de gestión del riesgo de desastres y brindar el asesoramiento adecuado para la toma de decisiones.

Por otro lado, en la revisión de los recursos presupuestales destinados a la gestión del riesgo de desastres, se observó una limitada asignación de los recursos públicos para las acciones de prevención, por ejemplo, se advirtió que solo 9 municipalidades provinciales de una muestra de 118 y 12 distritales de una muestra de 1093, asignaron recursos en su Presupuesto Inicial de Apertura del año 2016 para la evaluación del riesgo de desastres.[30]

Asimismo, para el ejercicio anual 2016, del total del presupuesto del Programa Presupuestal 0068 "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres", solo el 4% se asignó para los estudios de estimación del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.[31]

Cabe indicar que la falta de acciones de prevención no solo se constató en el ámbito de los distintos niveles de gobierno, sino también en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS). En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, a las 50 EPS que brindan el servicio de agua potable y saneamiento a un 57% de la población peruana, se advirtió que solo 24 reservaron recursos para la gestión del riesgo de desastres.[32]

---

[27] DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe de Adjuntía Nº 006-2017-DP/AAE: "Evaluación rápida del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a propósito de las lluvias, deslizamientos e inundaciones 2017", Lima, marzo, 2017, pág. 7.
[28] Artículo 14.1 de la Ley Nº 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres.
[29] Ídem.
[30] DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe de Adjuntía Nº 017-2017-DP/AAE "Para que el desastre no se repita: La Necesidad de articular el uso de los recursos públicos", Lima, Perú, págs. 34 y 35.
[31] Ídem.
[32] DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe de Adjuntía Nº 001-2017-DP/AMASPPI.SP "La gestión del riesgo de desastres naturales en las Empresas Prestadores de Servicios de Saneamiento (EPS)", Lima, abril, 2017.

En ese sentido, es importante mencionar que, si bien los fenómenos naturales se presentan de manera natural y cíclica, la intervención del Estado para minimizar sus efectos o mitigar los riesgos han sido pocos. Sumado a ello, la ocupación de las ciudades se viene realizando de manera desordenada y sin ningún tipo de control ni planificación urbana, inclusive, en algunos casos esta ocupación del suelo se ha realizado con la invasión de valles y fajas marginales de los ríos o modificando la morfología de la tierra o la deforestación, los que pueden aumentar la susceptibilidad a deslizamientos y la ocurrencia de los huaicos.

Frente a ello, se observa la inación de las autoridades regionales y locales, que inclusive en algunos casos, en lugar de adoptar medidas para proteger y recuperar las zonas intangibles invadidas, otorgan certificados de posesión e invierten en la instalación y provisión de los servicios públicos, con la finalidad de ganar réditos políticos y electorales.

Por ejemplo, en los distritos de Puente Piedra y Comas de Lima Metropolitana, existe un promedio de 70 familias cuyas precarias viviendas se encuentran ubicadas en la faja marginal del Rio Chillón, las cuales ante el incremento del caudal de dicho río, sufrieron filtraciones en sus estructuras.[33] Casos similares, se presentan en las fajas marginales del Rio Socabaya en el Distrito de Jacobo Hunter en Arequipa o del Río Chili en el distrito de Alto Selva Alegre de Arequipa, donde el gobierno local no puede realizar trabajos en la faja marginal, por la presencia de áreas agrícolas y construcciones que incluso contarían con títulos de propiedad.[34]

Como consecuencia de la inacción de las autoridades y la falta de acciones articuladas de prevención, la magnitud de los daños que ocasionan los diferentes fenómenos naturales en nuestro país, son devastadores, sobre todo por la pérdida de vidas humanas y la afectación a los derechos fundamentales de las personas, así como por los cuantiosos daños a la infraestructura pública y privada. Además, ello implica que el Estado tenga que hacer una mayor inversión para la recuperación y/o restablecimiento de los principales servicios afectados, que el que se dejó de invertir en acciones de mitigación del riesgo de desastres.

1.3. El enfoque de derechos humanos en la gestión del riesgo de desastres

La Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución A/HRC/22/16, concerniente a la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, señala que los derechos humanos y las libertades fundamentales se ven gravemente afectados por los desastres naturales.

[33] Nota periodística del diario oficial El Peruano: http://www.elperuano.pe/noticia-poblacion-no-debe-invadir-cauces-53471.aspx (Consultado el 8 de marzo del 2018).

[34] Nota periodística del diario El Correo: https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/alcaldes-en-dificultad-para-implementar-faja-marginal-de-rios-693462/ (Consultado el 8 de marzo del 2018).

El informe definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos,[35] destaca que los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos poblacionales, contra acciones u omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales, así como con la dignidad humana.[36]

En ese sentido, el enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano, que tiene como principal objetivo analizar las desigualdades subyacentes a los problemas de desarrollo y a las situaciones de emergencia, así como suprimir las prácticas discriminatorias, que dificultan el desarrollo.37

Además, este enfoque requiere que las acciones ejecutadas por parte del Estado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales o la empresa privada, se guíen por principios que hagan posible la efectiva realización de los derechos, como son: los principios de universalidad, indivisibilidad, participación, no discriminación, rendición de cuentas y transparencia.

Los desastres naturales tienen efectos multidimensionales en los derechos humanos,[38] dado que ocasionan una situación de crisis que afectan los derechos a la vida, a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad, y el acceso a la justicia, esencialmente.

Esta preocupación es particularmente importante en países como el nuestro, expuestos permanentemente a una situación de vulnerabilidad ante los desastres, debido no solo a las características geográficas y climáticas propias, sino también en buena parte al cambio climático y a una inadecuada planificación territorial.

Por ello, para la Defensoría del Pueblo, la gestión del riesgo de desastres en todos sus procesos debe incorporar necesariamente el enfoque de derechos que exige, principalmente, al Estado la realización de buenas prácticas que aseguren la protección de los derechos fundamentales.

De acuerdo a un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Lima (CCL), se estima que 721,649 personas ocupadas que viven en las regiones que fueron afectadas por El Niño Costero podrían ingresar a la pobreza, debido a que esta población tiene la condición de "vulnerable" y vivirían con un ingreso diario de entre US$4 y US$10. [39]

[35] Sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres.

[36] Consejo de Derechos Humanos, Informe Definitivo basado en investigaciones del comité Asesor del consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Aprobado en el 28 período de sesiones y distribuido el 10 de febrero del 2015, pág.12.

[37] Ídem.

[38] Ídem.

[39] Cámara de Comercio de Lima, Más de 700,000 peruanos podrían ingresar a la pobreza por El Niño Costero. En: http://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/mas-de-700-000-peruanos-podrian-ingresar-a-la-pobreza-por-el-nino-costero/750 (Consultado el 4 de enero del 2018).

Según el director ejecutivo de la CCL, César Peñaranda, del total de este grupo, el 31.8% se encuentra en Piura, el 25.8% en La Libertad, el 22.2% en Lambayeque, 16.8% en Áncash y un 3.3% en Tumbes. Por otro lado, Peñaranda añadió que el 43.8% de trabajadores vulnerables se dedicarían a la actividad agropecuaria y pesca, mientras que el 36.3% laboraría en el sector comercio y el 20% se dedicaría a la manufactura.[40]

En ese sentido, hay una necesidad de brindar atención priorizada a determinados derechos y servicios públicos en favor de la población, principalmente de aquella que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad. Al respecto, si bien la Constitución no contempla un orden jerárquico entre los derechos fundamentales, es plenamente viable sostener que en determinadas circunstancias algunos derechos o servicios públicos merecen una atención preferente por parte del Estado.

Existen bienes valiosos cuya satisfacción resulta primordial para la realización de la vida humana en condiciones de dignidad. En ese sentido, el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 1º del texto constitucional, ha señalado que "este consagra la promoción de una digna calidad de vida entre sus ciudadanos como un auténtico deber jurídico.[41]

De este modo, para satisfacer esta exigencia, resulta importante remitirnos al concepto de «necesidades básicas», esto es, bienes cuya no satisfacción supone un inminente riesgo de generar graves perjuicios al ser humano. Precisamente, la prevención apunta a garantizar la disposición de estos bienes.

Asimismo, la aplicación de un enfoque de derechos en la reconstrucción ayudará en la determinación de la titularidad de los derechos de las personas afectadas y damnificadas, y en la mejor comprensión de éstos, para determinar qué nivel de gobierno o entidad pública es responsable de hacerlos efectivos.

En atención a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo presentó el Proyecto de Ley Nº 01358-2016/DP *«Ley que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres»*.[42] La propuesta plantea dar prioridad a los derechos a la salud, a la educación, al medio ambiente, a la vivienda, al acceso a la justicia, a la seguridad y la protección del interés social y económico de las personas, principalmente a los grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad.

De esta manera, será posible realizar una intervención integral del Estado, que permitan la realización del conjunto de derechos fundamentales de la persona y de la comunidad. Por ejemplo, se construyan instituciones educativas en zonas seguras y que también se les doten de servicios de agua y saneamiento, así como

[40] Ídem.
[41] STC Expediente Nº 01417-2005-AA/TC, f. j. 32.
[42] Ver:https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-087-17-sobre-Proy-Ley-rehabilitac-a-personas-afectadas-por-desastres.pdf

de vías de transporte, a fin de que los estudiantes puedan tener mejores condiciones de aprendizaje.

El 9 de junio del presente se publicó la *Ley Nº 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres,* a partir de ello todas las entidades y empresas públicas, así como el sector privado y la ciudadanía están obligadas a incorporar la aplicación del enfoque de derechos en las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los servicios e infraestructura afectadas.

CAPÍTULO II
Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

Con posterioridad a los desastres causados por el fenómeno El Niño Costero entre los meses de enero a marzo del 2017, se emitió la Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios,[43] cuyo objetivo es implementar y ejecutar un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de infraestructura de uso público de calidad, así como la reactivación económica de los sectores productivos, con enfoque de gestión del riesgo de desastres.

La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (Autoridad) está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y cuenta con autonomía funcional, técnica, administrativa y económica para cumplir con la ejecución del Plan. Asimismo, está a cargo de un Director Ejecutivo y cuenta con un directorio integrado por los ministerios de Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Riego y Vivienda, Construcción y Saneamiento, para el seguimiento y vigilancia.

Mediante Decreto Legislativo Nº 1354[44]se precisaron las funciones de la Autoridad y se establecieron medidas para la simplificación de procedimientos que

[43] Publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de abril del 2017.
[44] Publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio del 2018.

faciliten la ejecución del Plan de Reconstrucción con Cambios.

Al respecto, cabe señalar que ante la magnitud de los daños causados por el fenómeno El Niño Costero 2017, el gobierno nacional optó por crear a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, como una instancia extraordinaria y temporal para asumir el gran reto de la reconstrucción en las zonas afectadas del país. Sin embargo, esta se crea de manera paralela al Sinagerd, que también tiene como ente rector a la PCM y cuya finalidad es articular e impulsar todos los procesos de la gestión del riesgo de desastres, entre los cuales se encuentra el proceso de reconstrucción.

Asimismo, en el marco de los actuales procesos de rehabilitación y reconstrucción, se observa una débil articulación y coordinación entre la Autoridad, el Indeci y el Cenepred, que son los organismos técnico normativos del Sinagerd, a cargo de dichos procesos. Por ejemplo, la actuación del Indeci se ha limitado a la remisión del inventario de los daños materiales y el padrón de damnificados y afectados a la Autoridad, dejando de lado el monitoreo sobre la implementación del proceso de rehabilitación y de las actividades y/o acciones derivadas.

Por ello, como se ha mencionado anteriormente, es necesario que se evalúe la estructura y funcionamiento del Sinagerd, a fin de contar con un sistema único y eficiente de gestión del riesgo de desastres y evitar la concurrencia de instancias a cargo de procesos similares que, en algunos casos, inclusive, puede generar confusión respecto de sus funciones, como, por ejemplo, las acciones de descolmatación de ríos que viene haciendo el Ministerio de Agricultura, en el marco de la reconstrucción, pero que son actividades de prevención y rehabilitación, de responsabilidad de los gobiernos regionales y locales.

2.1 Plan de Reconstrucción con Cambios

De acuerdo a la Ley Nº 30556, el Plan de Reconstrucción con Cambios (Plan) se debía aprobar en 90 días y debía contener los proyectos de infraestructura de calidad y actividades priorizadas sostenibles en el tiempo, propuestas por los sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Asimismo, debía especificar el nivel de gobierno responsable de la ejecución de los proyectos.

En ese sentido, la referida norma establece que la Autoridad debía elaborar la propuesta del plan y remitirla a los gobiernos regionales y locales para que puedan presentar sus observaciones en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. Una vez vencido este plazo o en caso de formularse divergencias y observaciones, la Autoridad definiría si admite las observaciones, y envía la propuesta de plan al Consejo de Ministros para su aprobación.

En esa línea, mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 004-2017-PCM/RCC se aprobó los «Lineamientos para la presentación y recepción de propuestas a ser incluidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios».[45] En mérito a esta norma, correspondía a la Autoridad conducir, coordinar y brindar asesoramiento para la adecuada presentación de las propuestas provenientes de los distintos niveles de gobierno, asimismo, se establece que una vez presentadas las propuestas de los sectores y de los gobiernos regionales y locales, le correspondía verificar y evaluar esta información y, de considerarlo pertinente, solicitar información adicional.

Al respecto, con la finalidad de que el Plan sea el resultado de la coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y se elabore de manera participativa y transparente, la Defensoría del Pueblo mediante Oficio Nº 0324-2017-DP[46] recomendó a la Autoridad, entre otros aspectos, garantizar mecanismos eficientes para la socialización de la propuesta del plan integral de reconstrucción con cambios, con los gobiernos regionales y locales, principalmente de los seis (6) departamentos más afectados.

El 18 de agosto del 2017, la Autoridad publicó en su página web la propuesta del «Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios»,[47] a fin de que los gobiernos regionales y locales puedan hacer llegar sus observaciones en el plazo de ley. Asimismo, de acuerdo a lo informado por representantes de la Autoridad, el plan fue puesto en conocimiento de los gobernadores regionales y de los alcaldes, mediante la publicación de un comunicado en el diario oficial El Peruano o, en algunos casos, telefónicamente o vía correo electrónico.

Como resultado de ello, se recogieron las solicitudes de incorporación de proyectos y comentarios adicionales de las autoridades locales, las mismas que fueron incorporadas en el Plan, incrementándose en un 10% el número de proyectos frente a la versión preliminar.[48]

Sin embargo, en las entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo a los representantes regionales de la Autoridad de los seis (6) departamentos visitados, algunos señalaron que la asistencia técnica y/o las coordinaciones para la inclusión de proyectos no fueron suficientes.[49] Además, los representantes de las Oficinas Defensoriales en dichos departamentos, participaron en las presentaciones del Plan, advirtiendo que estas fueron únicamente expositivas y no se dio un diálogo bilateral y retroalimentador de la propuesta.

---

[45] Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de julio del 2017.
[46] Enviado el 15 de agosto del 2017.
[47] Según el Comunicado Nº001-2017-RCC (consulta enlace: http://www.rcc.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Comunicado-plazo-para-consultas.pdf)
[48] Introducción del Plan de Reconstrucción Con Cambios, aprobado mediante D.S.Nº091-2017-PCM.
[49] Señalado por el Gerente Regional de Salud de Lambayeque sostenida el 6 de diciembre del 2017 y por el Director Regional de Salud de Áncash en el Informe Nº 0051-2017-GRA-GRDS-DIRES/OEPP-INV.

Asimismo, algunas de las dificultades en la coordinación entre la Autoridad y los gobiernos regionales y locales para la elaboración del Plan, y entre los sectores y los gobiernos subnacionales para la elaboración del diagnóstico de daños, se refleja que, en algunos casos, el Plan no comprende proyectos o actividades que respondan a los daños causados. Así, por ejemplo, en el departamento de Lambayeque, el Establecimiento de Salud de Túcume que sufrió el aniego de la totalidad de la infraestructura y que actualmente viene funcionando en el ambiente alquilado, no se encuentra priorizado en el Plan. Ello a pesar de encontrarse en el diagnóstico de daños del Ministerio de Salud y haberse solicitado a la Autoridad su inclusión en el Plan, conforme a lo informado por la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional de Lambayeque.

De igual manera, en el caso del departamento de Áncash, con posterioridad a la aprobación del Plan, el Gobierno Regional de Áncash solicitó[50] a la Autoridad la incorporación de cinco (5) establecimientos de salud en el Plan, de los cuales solo uno (1) fue considerado en el diagnóstico de daños del Ministerio de Salud, sin que este pedido haya sido atendido.

Por otro lado, la Autoridad ha creado oficinas regionales, principalmente, en los departamentos priorizados, con la finalidad de que coordinen el trabajo de rehabilitación y reconstrucción en dichos territorios. No obstante, a través de las Oficinas Defensoriales se ha podido advertir que estas oficinas no cuentan con la información necesaria para atender los requerimientos de la población o de las autoridades locales, así como tampoco tienen la capacidad para coordinar con los sectores del Poder Ejecutivo.

Estos casos, como otros, reflejan la necesidad de una mayor coordinación a nivel intergubernamental e intersectorial, así como la necesidad de fortalecer a la Autoridad para que, a través de sus distintas instancias, puedan impulsar esta coordinación necesaria y lograr que las oficinas regionales sean el espacio de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno y el nexo con la población. Asimismo, es necesario establecer una mejor estrategia de comunicación, para informar adecuadamente sobre el trabajo que se viene desarrollando y evitar que la falta de información a las autoridades y a la población, generen situaciones de conflicto y retrasos en la reconstrucción.

2.2 Contenido del Plan de Reconstrucción con Cambios

Mediante Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM[51] se aprobó el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, el cual comprende la relación de los proyectos de inversión pública a ser desarrollados, indicando el nivel de gobierno responsable

[50] Oficio Nº 1096-2017-GRA/GRI del 5 de octubre del 2017
[51] Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de setiembre del 2017.

de su ejecución, el presupuesto asignado y la modalidad de su ejecución, conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 1
Contenido del Plan de Reconstrucción con Cambios por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Proyectos	%	Presupuesto (S/)	%
Gobierno Nacional	7065	71%	14'727,468,921	74%
Gobiernos Regionales	1239	12%	4'078,027,720	21%
Gobiernos Locales	1672	17%	953,715,455	5%
TOTAL	**9976**	**100%**	**19'759,212,097**	**100%**

Fuente: Plan de Reconstrucción con Cambios
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los proyectos comprendidos en el Plan responden a dos tipos de intervención:

- Proyectos que tienen como propósito rehabilitar y reemplazar la infraestructura pública impactada, dañada o destruida como consecuencia de los embates de El Niño Costero (carreteras, pistas, veredas, sistemas de agua y alcantarillado, establecimientos educativos y de salud, sistemas de riego y reparación de nuevas viviendas).
- Proyectos orientados a evitar la futura reedición de los daños experimentados como consecuencia de El Niño Costero (descolmatación de ríos y quebradas de las zonas afectadas, construcción de barreras ribereñas, preparación de estudios de cuencas, drenaje pluvial en las principales ciudades afectadas)

Considerando los 6 departamentos más afectados por el fenómeno El Niño Costero (Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes) el Plan comprende:

Cuadro Nº 2
Los departamentos priorizados en el Plan de Reconstrucción con Cambios

Departamento	Proyectos	Total de Presupuesto (S/)	Presupuesto por nivel de gobierno (%)		
			Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Áncash	1563	3'320,558,893	98%	0%	2%
La Libertad	1266	3'643,311,003	43%	49%	8%
Lambayeque	1137	2'081,901,720	97%	1%	2%
Lima	1611	1'848,038,707	87%	9%	4%
Piura	2061	5'696,356,372	68%	27%	5%
Tumbes	231	370,754,450	97%	0%	3%

Fuente: Plan de Reconstrucción con Cambios
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es posible apreciar en el Cuadro Nº 1, inicialmente el nivel de gobierno nacional concentró el mayor número de proyectos (71%) y de presupuesto (74%), y los gobiernos locales solo participaban de un 5% del presupuesto para la reconstrucción. Asimismo, en el Cuadro Nº 2 se advierte que, en los departamentos de Áncash, Lambayeque y Tumbes, el gobierno nacional sería el responsable de la ejecución de la mayor parte de proyectos o actividades.

De ello, se observa que la elaboración del plan no tuvo un enfoque territorial, es decir que no se tomó en consideración que los gobiernos regionales y locales pueden realizar un mejor aporte a las intervenciones del Estado, debido a un mayor conocimiento de la realidad y de las necesidades en sus territorios. Hubo una tendencia hacia la centralización de la reconstrucción en el nivel de gobierno nacional, que posteriormente se ha ido modificando.

Mediante los Decretos Supremos Nº 116-2017-PCM, Nº 124-2017-PCM, Nº 010-2018-PCM, Nº 016-2018-PCM, Nº 027-2018-PCM y Nº 052-2018-PCM,[52] se cambiaron las unidades ejecutoras en 4598 intervenciones comprendidas en el Plan de Reconstrucción, 4,493 fueron transferidos a las municipalidades provinciales y distritales, 55 a los gobiernos regionales, 49 al gobierno nacional y 1 a la Universidad Nacional de Piura. La mayoría referidas a saneamiento y pistas y veredas.

Asimismo, los citados decretos supremos incorporaron 2276 intervenciones al Plan, 2084 fueron asignadas al gobierno central, 98 a los gobiernos regionales y 27

[52] Publicados en el diario oficial El Peruano el 4 y 28 de diciembre del 2017 y el 18 de enero, el 8 de febrero y el 11 de marzo del 2018, respectivamente.

a las municipalidades, también en su mayoría referidas a saneamiento.

De esta manera las intervenciones del Plan de Reconstrucción se han ido descentralizando. Con la aprobación del Decreto Legislativo Nº 1354[53] las modificaciones al plan, se realizarán mediante resolución de dirección ejecutiva, con lo cual habrá mayor celeridad. Sin embargo, es necesario contar con un plan definido para poder realizar un monitoreo adecuado y oportuno.

Por otro lado, cabe señalar que gran parte de los proyectos contemplados en el plan están referidos a proyectos de infraestructura, pero no se han considerado actividades o proyectos relacionados a la recuperación de la vida psíquica y emocional de las personas, que a varios meses de haber ocurrido los desastres aún se encuentran afectados por las pérdidas sufridas a sus medios de vida.

Es importante que las acciones de rehabilitación y reconstrucción se llevan a cabo bajo un enfoque de derechos, conforme al cual todas las actividades desarrolladas por el Estado deben atender de manera integral a las necesidades de la población afectada por los desastres, a fin de garantizar la vigencia de sus derechos.

[53] Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

CAPÍTULO III
La situación del norte del país post fenómeno El Niño Costero 2017

El proceso de reconstrucción con cambios debe ser tomado como una oportunidad para reponer los servicios e infraestructura afectada por el fenómeno El Niño Costero 2017, bajo determinados criterios técnicos que permitan evitar que vuelvan a ser afectados con futuros fenómenos naturales, además, para que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos y, en consecuencia, las condiciones de vida de las personas.

Así, por ejemplo, la reconstrucción con cambios debe considerar el empleo de materiales de construcción que se adecúen a la realidad de cada zona o el diseño de establecimientos de salud con ambientes apropiados para la atención de las mujeres gestantes o instituciones educativas accesibles para personas con discapacidad, así como establecimientos de salud e instituciones educativas con servicios higiénicos diferenciados y con servicios de agua y saneamiento.

En ese sentido, es posible afirmar que para lograr una efectiva reconstrucción con cambios es fundamental el trabajo coordinado y articulado a nivel intergubernamental e intersectorial, que permita realizar proyectos integrales que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios a la población y, por lo tanto, sus condiciones de vida y su desarrollo en igualdad de oportunidades.

Uno de los puntos medulares para la reconstrucción con cambios es el referido a la identificación de las zonas del riesgo mitigables y no mitigables en el territorio nacional. Solo a partir de ello, podrá ser posible ordenar el territorio e invertir de manera eficiente y sostenida en la reconstrucción de las zonas afectadas del país.

Al respecto, la Ley Nº 29869, Ley de reasentamiento para zonas de muy alto riesgo no mitigable, establece que corresponde a la municipalidad provincial o distrital, según sea el caso, realizar el estudio técnico para la identificación y declaración de la zona de muy alto riesgo no mitigable.[54] Asimismo, indica que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) dicta los lineamientos generales para la elaboración del estudio técnico.[55]

No obstante, la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30556[56] facultó a los gobiernos regionales a declarar las zonas del riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo) en el ámbito de sus competencias territoriales, en un plazo que no exceda los tres meses contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. De lo contrario, en aplicación del principio de subsidiariedad, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo).

La declaratoria de zonas de riesgo no mitigables se realiza a partir de la identificación de las zonas de riesgo por parte del Cenepred y del análisis de costo beneficio para mitigar el riesgo. Asimismo, de acuerdo a lo previsto en el Decreto Legislativo Nº 1354, las fajas marginales, quebradas y borde costero determinadas por la autoridad competente, serán consideradas como zonas de riesgo no mitigable.

En muchas zonas del país, la población se ha asentado sobre áreas intangibles (ribera de los ríos, acantilados, entre otros) o zonas de alto riesgo, sin que las autoridades hayan adoptado las medidas necesarias para evitarlo de manera oportuna, por el contrario, en muchos casos se han entregado títulos de propiedad de manera indebida, poniéndose en riesgo la vida e integridad de las personas ante la ocurrencia de fenómenos naturales como, por ejemplo, los daños reiterados ocasionados a las viviendas aledañas al Río Rímac (altura del kilómetro 35 de la carretera central en el departamento de Lima) por el fenómeno El Niño Costero 2017 y la temporada de lluvias 2018.

El 12 de diciembre del 2017 venció el plazo para que los gobiernos regionales declaren las zonas del riesgo no mitigables en sus territorios. Sin embargo, ninguno cumplió con ello, por lo que, en aplicación del principio de subsidiariedad, el Minis-

[54] Artículo 10º.
[55] Inciso 13.1 del artículo 13º.
[56] Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

terio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante la Resolución Ministerial N°061-2018-VIVIENDA[57] declaró 30 zonas del riesgo no mitigable en el ámbito de las fajas marginales de los ríos Chillón, Huaycoloro, Huaura, Lurín, Piura, Casma, El Cascajal, Santa, Chao, Jequetepeque e Ica. Asimismo, a través de la Resolución Ministerial Nº 095-2018-VIVIENDA[58] se declararon 10 zonas urbanas y rurales ubicadas en los departamentos de Lambayeque, La Libertad y Piura, como zonas del riesgo no mitigable.

Conforme a la Quinta Disposición Complementaria de la Ley Nº 30556, las zonas del riesgo no mitigable quedan bajo la administración y custodia del gobierno regional correspondiente, el cual será el responsable de preservar su intangibilidad, bajo responsabilidad. Asimismo, el gobierno regional, con opinión del gobierno local se encuentra facultado a disponer la desocupación y/o demolición de toda edificación, pudiendo inclusive utilizar el mecanismo de la recuperación extrajudicial previsto en la Ley Nº 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Por tanto, la Autoridad para la Reconstrucción y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, deberán realizar las coordinaciones necesarias con los gobiernos regionales y locales de las 40 zonas declaradas del riesgo no mitigable, a fin que se ejecuten las acciones legales orientadas a implementar la Resolución Ministerial Nº 061-2018-VIVIENDA y la Ley Nº 30556. Ello con la finalidad de prevenir y evitar que más adelante estas zonas vuelvan a ser afectadas por los embates de la naturaleza.

Finalmente, en el marco de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, durante el mes de diciembre del 2017, con el objetivo de verificar el avance de las acciones de rehabilitación y reconstrucción en los departamentos de Áncash, Lima, La Libertad, Lambayeque y Piura, se constató que dichas acciones se han realizado sin un enfoque de derechos, es decir sin la atención integral de las personas damnificadas o afectadas por el fenómeno El Niño Costero 2017, para la restitución de sus derechos.

Así, por ejemplo, se verificó que aún continuaban personas viviendo en albergues sin condiciones mínimas de habitabilidad y sin contar con los servicios básicos de agua, saneamiento y energía eléctrica. Asimismo, se advirtió que en algunas instituciones educativas con aulas prefabricadas no contaban con servicios de agua y desagüe ni con servicios higiénicos adecuados y diferenciados por sexo, tampoco contaban con un espacio o ambiente que permita garantizar la salubridad en el almacenamiento y preparación de los alimentos del Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma”.

[57] Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero del 2018.
[58] Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo del 2018.

3.1 Situación en educación

La educación es un derecho fundamental reconocido nacional e internacionalmente. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de respetarlo, asegurarlo, protegerlo y promoverlo, más aún cuando el disfrute de otros derechos depende de los beneficios que éste confiere.[59]

Asimismo, la educación es un servicio público que tiene como finalidad contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística. Además, es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas y al pleno desarrollo de sus potencialidades, sustentándose en principios como la democracia, que promueve el respeto irrestricto a los derechos humanos.[60]

Uno de los sectores más impactados por el fenómeno El Niño Costero 2017, fue el sector educativo. De acuerdo al Plan de la Reconstrucción, en 1618 locales escolares, ubicados en 339 distritos de 13 departamentos del país, se registraron daños moderados o graves, por lo que la reconstrucción y rehabilitación de dichas instituciones educativas requerirá una inversión de S/ 2,671´479.009 millones de soles, conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 3
Sector educación

Departamento	Nº de intervenciones	Inversión	
		Soles	Porcentaje
Piura	541	1,070,152,132	40.06%
Áncash	381	531, 457, 060	19.89%
La Libertad	324	453,986,414	16.99%
Lambayeque	169	316,552,456	11.85%
Lima	80	128, 538,213	4.81%
Tumbes	47	78,296,384	2.93%
Huancavelica	25	29, 949,354	1.12%
Arequipa	12	27,177,165	1.02%
Cajamarca	22	15,591,412	0.58%
Ayacucho	6	8,750,000	0.33%

[59] DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Informe de Adjuntía Nº017-2013-AAE "Una Mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria", Lima, marzo, 2014, pág. 11.
[60] Ley Nº 28044, Ley General de Educación.

Ica	7	7,016,667	0.26%
Junín	3	2,761,752	0.10%
Loreto	1	1,250,000	0.05%
Total General	**1618**	**2,671,479,009**	**100.00%**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los departamentos de Piura, Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima y Tumbes fueron los más afectados por El Niño Costero 2017. Los daños causados en estos departamentos afectaron a un total de 1542 locales escolares, para lo que se requiere S/ 2,578,982,659 para su rehabilitación o reconstrucción, es decir, el 97% del presupuesto comprendido en el Plan para educación.

De acuerdo al Censo de Infraestructura Escolar 2014 (CIE 2014), efectuado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), en coordinación con el Ministerio de Educación, más de la mitad de las edificaciones de los locales escolares eran altamente vulnerables frente a amenazas sísmicas (61%), una tercera parte de los predios (32%) tenían algún tipo de problema con el saneamiento físico legal y más del 80% de los locales escolares rurales presentaban problemas de acceso a agua y saneamiento.[61]

En total, si se suman todas las carencias encontradas, el 76% de las edificaciones escolares públicas necesitan algún tipo de intervención, como sustitución (48%) reforzamiento (18%) o mantenimiento (10%), esto se traduce en que 7 de cada 10 colegios requieren ser reforzados o reconstruidos, mientras que 2 de cada 3 no cuentan con alguno de los siguientes servicios: agua, desagüe o electricidad.

Por lo tanto, ya se conocía sobre la vulnerabilidad de las instituciones educativas públicas en el país. Además, considerando los daños ocasionados por el fenómeno El Niño Costero 2017, es posible afirmar que la brecha en infraestructura en la actualidad es aún mayor y, por lo tanto, un alto número de la población en edad escolar no puede acceder a un servicio educativo de calidad.

Frente a los daños ocasionados por el fenómeno El Niño Costero 2017, el Estado a través del Ministerio de Educación ha venido y viene desarrollando acciones de rehabilitación y reconstrucción.

Conforme a la Resolución Ministerial Nº 264-2017-MINEDU, la rehabilitación es la etapa de restablecimiento del servicio educativo, priorizando la infraestructura, recursos educativos, personal y la seguridad de la comunidad educativa para la continuidad del mismo.

[61] El Censo Infraestructura Educativa 2014 implicó una muestra de 42,331 locales escolares (77% del total) y el análisis de 187,312 edificaciones escolares.

En el marco de la rehabilitación, las acciones del Estado estuvieron orientadas a la entrega de aulas prefabricadas para garantizar el inicio del año escolar, así como al mantenimiento y reparación de instituciones educativas con daño moderado.

a) Entrega de aulas prefabricadas

El Ministerio de Educación, a través del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), realizó la entrega e instalación de módulos o aulas prefabricadas —de una medida estándar (7.42 m x 7.22 m + 2.00 m de rampa) y una capacidad máxima de 30 alumnos[62]— priorizando a las instituciones educativas colapsadas o en peligro de derrumbe.

Según lo reportado por la Unidad Gerencial de Mobiliario y Equipamiento del Pronied,[63] se han asignado 1,517 módulos o aulas prefabricados a los seis (6) departamentos priorizados (Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes), con la finalidad de beneficiar a 581 instituciones educativas, habiéndose instalado actualmente 1,407 módulos o aulas prefabricados, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 4
Situación de los módulos o aulas prefabricadas

Departamento	Total de módulos o aulas prefabricadas asignadas	Módulos o aulas prefabricadas instaladas	Módulos o aulas prefabricadas en proceso de instalación	Total de IIEE beneficiadas	Monto total de inversión (S/)
Áncash	231	228	3	86	14,719,509.77
La Libertad	286	270	16	104	18,210,609.03
Lambayeque	191	191	0	72	12,707,265.92
Lima Metropolitana	3	3	0	1	191,405.65
Lima provincias	168	152	16	52	10,725,036.81
Piura	572	506	66	238	36,965,290.46
Tumbes	66	57	9	28	4,523,939.89
Total general	**1517**	**1407**	**110**	**581**	**98,043,057.53**

Fuente: Unidad Gerencial de Mobiliario y Mantenimiento del PRONIED - abril 2018
Elaboración: Defensoría del Pueblo

[62] Información proporcionada por la Unidad de Mobiliario y Equipamiento mediante comunicación electrónica del 6 de febrero del 2018.
[63] Reporte enviado mediante comunicación electrónica del 20 de marzo del 2018.

Como se puede observar en el Cuadro Nº 4, en los departamentos de Piura, La Libertad y Áncash, se han instalado el mayor número de módulos o aulas prefabricadas. Sin embargo, se advierte que, a pesar de haber transcurrido más de un año, desde ocurridos los desastres del fenómeno El Niño Costero 2017, aún están en proceso de instalación 110 módulos o aulas prefabricadas.

De acuerdo a lo informado por la Unidad Gerencial de Mobiliario y Mantenimiento del Pronied, en el mes de marzo del presente año se debía culminar con la instalación de los módulos, sin embargo, se mantiene dicho retraso, lo que implica que un importante número de estudiantes no reciban el servicio educativo por falta de aulas o lo reciban en ambientes inadecuados.

Así, por ejemplo, en la supervisión realizada en diciembre del 2017, en la ciudad de Chimbote, se advirtió que la IE Nº 88329 "Bajo Canal" no contaba con un local escolar, debido a que el colegio colapsó y tampoco se había instalado un módulo o aula prefabricada, por lo que venía funcionando en el ambiente de una de las casas de dicha zona. Ello, impedía que los estudiantes continuaran sus estudios con normalidad y afectaba su derecho a la educación.

IE 88329 Bajo Canal - Chimbote

Asimismo, en la IE 242 de Malvas - Huarmey en Áncash, la profesora encargada nos informó que el Pronied constató la situación de la escuela, que, si bien no colapsó, presentaba daños en su estructura que podría poner en riesgo la seguridad de los niños y niñas, sin embargo, aún no se habían instalado los módulos o aulas prefabricadas, por lo que el dictado de clases se venía realizando en el patio techado de la IE.

IEI 242 de Malvas- Áncash (no recibió módulo)

Por otro lado, en el departamento de Piura, que fue uno de los más afectados, se pudo advertir que se había recibido un mayor apoyo de la cooperación internacional. Entre los módulos o aulas prefabricadas entregadas por la cooperación internacional y aquellas entregadas por el Estado se observó diferencia en la calidad de los mismos.

Específicamente en el albergue de San Pablo asentado en Cura Mori (Piura), se observó el trabajo realizado por Plan Internacional y UNICEF para la entrega de aulas prefabricadas, las mismas que fueron instaladas en el albergue del mismo nombre, con la finalidad de facilitar el acceso educativo a los niños y niñas que fueron albergados en esta zona y evitar que tengan que desplazarse fuera del albergue.[64]

Cabe señalar que de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial N° 264-2017-MINEDU,[65] en el contexto de los desastres, los albergues y otros locales alternos se pueden transformar en espacios educativos, con tiempos, frecuencias y momentos de actividades variables y flexibles, respondiendo a las características físicas del lugar, a su organización y las necesidades de los estudiantes, denominándose a dichos locales, Escuelas Cercanas.

En el mismo lugar, la Dirección Regional de Educación de Piura (DRE Piura) también instaló aulas prefabricadas, sin embargo, se observaron diferencias en

[64] La IIEE no cuenta con número ni código de local. De acuerdo a la información brindada por el profesor que se encuentra a cargo de la IIEE, los alumnos provienen de diferentes instituciones educativas, por ejemplo, los alumnos de secundaria provienen de la IE Federico Villarreal, los de primaria de diferentes IIEE, como La Campiña, Virgen del Carmen, IE 14053 de Cura Mori e IE 14051 de Santa Rosa. Así como de inicial, de diversas IIEE como la IE 1151 y IE 1269 Cura Mori, Monteverde, Semillitas del Futuro, entre otros.

[65] Publicado en el diario oficial El Peruano, el 29 de abril del 2017.

cuanto a su solidez y resistencia, así, por ejemplo, se verificó que las paredes de uno de los módulos instalados por la DRE habían colapsado por los fuertes vientos de la zona.

Módulo prefabricado instalado en Cura Mori - Piura (Cooperación Internacional: Plan Internacional - UNICEF)

Módulos prefabricados instalados en Cura Mori por la DRE Piura

Si bien la entrega de los módulos o aulas prefabricadas fue una respuesta inmediata para garantizar el acceso al servicio educativo de los niños, niñas y adolescentes afectados por los desastres, las condiciones en las venían funcionando eran muy deficientes y presentaban limitaciones en el acceso a los servicios de agua y energía eléctrica, así como en lo referido a los servicios higiénicos portátiles.

Por ejemplo, en Cura Mori, la cooperación internacional instaló tanques de agua colocados de manera rudimentaria, para el aseo de los estudiantes, sin embargo, se pudo observar que algunos grifos de agua se encontraban averiados. Asimismo, no contaban con energía eléctrica y los baños portátiles, debido al uso continuo y la falta de mantenimiento, se encontraban en malas condiciones.

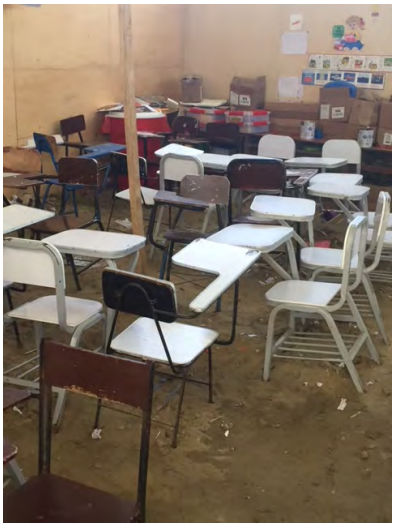
Tanques de agua en la IE del albergue de Cura Mori – Piura (Cooperación Internacional: Plan Internacional - UNICEF)

SSHH en la IE en el albergue de Cura Mori – Piura (Cooperación Internacional: Plan Internacional - UNICEF)

Igualmente, la IE 15143 Pedregal Chico en Piura, venía funcionando en módulos y aulas prefabricadas facilitadas por la DRE Piura, las mismas que, al igual que en Cura Mori, tenían una infraestructura bastante limitada y no contaban con los servicios de agua y energía eléctrica. Además, los módulos estaban instalados sobre la arena y no tenían piso, por lo que tanto los docentes como los estudiantes estaban expuestos al polvo y a la tierra, lo que podría haberles ocasionado problemas de salud.

De lo informado por una de las profesoras entrevistadas, en la zona de Pedregal Chico se había incrementado considerablemente la presencia de pulgas de perros abandonados, que con el calor de la zona y la arenilla en la que estaban instalados los módulos prefabricados, era mucho mayor, por lo que los docentes y los estudiantes estaban siendo seriamente afectados por picaduras.

IE 15143 - Pedregal Chico - Piura (DRE Piura)



Por su parte, en la IE Francisco I de Pimentel en Chiclayo, se pudo verificar que los padres de familia se organizaron y lograron construir aulas de madera dentro de las propiedades facilitadas por miembros de la comunidad, lo que permitió que los alumnos continuaran sus clases, hasta la instalación de los módulos por parte de Pronied.

Los módulos instalados por Pronied en dicha zona tenían una estructura más sólida, sin embargo, la inoperatividad del servicio eléctrico o la falta de seguridad de las aulas, no permitían que se pueda realizar el traslado definitivo de los estudiantes hacia los módulos instalados, por lo que aún se usaba parte de las aulas construidas por los padres de familia.

IE Francisco I – Chiclayo
(Aulas construidas por la comunidad)

IE Francisco I – Chiclayo
(Módulos prefabricados instalados por el Pronied)

Conforme a lo expuesto, es importante que la respuesta del Estado ante los desastres no solo sea oportuna sino adecuada, para garantizar los derechos de las personas afectadas.

Por otro lado, cabe resaltar que el sector privado también brindó apoyo ante la falta de respuesta o reacción inmediata del Estado. Por ejemplo, en Lima Este, específicamente en el Centro Poblado Purunhuasi anexo Callahuanca - Huarochirí, se pudo verificar que la IE 20539 funcionaba en un módulo prefabricado otorgado por una empresa privada.

IE 15143 – Centro Poblado Purunhuasi anexo Callahuanca –Lima Este (Módulo instalado por la empresa privada)

Si bien Pronied, la cooperación internacional y la empresa privada, han venido realizando la instalación de módulos o aulas prefabricadas en las diferentes zonas afectadas, es necesario que, a la mayor brevedad, se concluya con la instalación de los 110 módulos pendientes, priorizando las zonas afectadas más vulnerables.

b) Programa de Alimentación Escolar Qali Warma

Un aspecto relevante para la atención de los niños y niñas en las instituciones educativas de las zonas afectadas, es la entrega de alimentos del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma. Sobre este punto, se recomendó al Viceministro de Gestión Institucional del Minedu que, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se garantice la continuidad de la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, sobre todo en las regiones afectadas por el fenómeno El Niño Costero.[66]

En la supervisión realizada en diciembre del 2017, se constató que las instituciones educativas visitadas, que funcionaban con módulos o aulas prefabricadas, recibían alimentos del Qali Warma. Sin embargo, se observaron algunas dificultades, como la falta de una infraestructura adecuada y condiciones de seguridad alimentaria, para el almacenamiento, preparación y reparto de alimento.

Al respecto, en el caso de la IIEE supervisada en Lambayeque, se nos informó que debido a que la IIEE no tenía un ambiente de cocina o un lugar para preparar

[66] Mediante Oficio Nº 35-2017-DP/AAE, de fecha 3 de abril del 2017.

los alimentos, estos se preparaban en casa de las madres de familia, lo que no permitiría garantizar la salubridad de los alimentos debido a la manipulación y traslado de los alimentos.

Asimismo, tanto en la IE del albergue de San Pablo ubicado en Cura Mori como en la IE 15143 - Pedregal Chico, del departamento de Piura, se pudo observar que se había adecuado uno de los módulos prefabricados para la preparación de los alimentos, sin embargo, en ambos casos no se contaba con servicios de agua y los espacios no reunían las condiciones mínimas para garantizar la salubridad en la preparación de los alimentos.

IE en el albergue San Pablo de Cura Mori – Piura

IE 15143 - Pedregal Chico – Piura

En ese sentido, es necesario que en estas zonas donde los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de especial vulneración, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, realice un trabajo coordinado con las instituciones educativas y con los padres de familia, a fin que capacitarlos en prácticas saludables en la gestión de alimentos escolares y asistirlos para que se adecuen espacios para el almacenamiento y preparación de los alimentos, que garanticen su salubridad.

c) Mantenimiento de instituciones educativas

El gobierno central emitió el Decreto de Urgencia Nº 004-2017[67] mediante el cual se dictaron medidas para estimular la economía y para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados. El artículo 9º de la citada norma dispuso la asignación de 200 millones de soles para la ejecución de acciones para la continuidad del servicio educativo en las zonas afectadas por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, a través del financiamiento del mantenimiento de la infraestructura y mobiliario, incluido los servicios sanitarios de los locales escolares.

En ese orden, mediante la Resolución Ministerial Nº 202-2017 MINEDU[68] se aprobó la Norma Técnica "Disposiciones para la ejecución del mantenimiento de infraestructura de locales escolares ubicados en las zonas declaradas en estado de emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el periodo 2017, en el marco del Decreto de Urgencia Nº 004-2017".

Esta norma tiene como objetivo la ejecución del mantenimiento de la infraestructura de los locales escolares a nivel nacional ubicados en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, además se establecieron criterios para la asignación y utilización de los recursos económicos de mantenimiento. Asimismo, se determinó un listado de los locales escolares (22,440) de 11 departamentos declarados en emergencia, en los que se encuentran incluidos los 1507 locales escolares[69] de los departamentos priorizados y comprendidos en el Plan.

Las acciones priorizadas para el mantenimiento, en el marco de la rehabilitación, post desastre, fueron: reparación de techos, reparación de instalaciones sanitarias, reparación de muros, reparación de piso, reparación de instalaciones eléctricas y mantenimiento de áreas verdes. La priorización debe estar orientada a la reparación de los daños suscitados a consecuencia de las lluvias y huaycos, así como también a mejorar la infraestructura como medida de prevención frente a

[67] Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo del 2017.
[68] Publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de abril del 2017.
[69] Información proporcionada por la Unidad Gerencial de Mantenimiento del PRONIED, mediante comunicación electrónica del 29 de noviembre del 2017.

futuros periodos de lluvias.[70]

Cabe precisar que el presupuesto transferido en el marco del Decreto de Urgencia Nº 004-2017 no forma parte del presupuesto del Plan de Reconstrucción, sino que es una medida excepcional que implica la transferencia de presupuesto del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales para acciones concretas e inmediatas que permitan la restitución y continuidad del servicio educativo en condiciones seguras y salubres.

Cuadro Nº 5
Asignación de presupuesto para mantenimiento de las IIEE de los departamentos priorizados

Departamento	PROGRAMADO 2017 II		TRANSFERIDO 2017 II			DECLARACIÓN DE GASTOS 2017 II			
	Locales escolares	Monto asignado	Locales escolares	Monto transferido	% Transferido 2017 II	Locales escolares	Declaración de gasto verificada	% Declaración verificada	Monto declarado
Áncash	2830	16,015,190	2819	15,953,023	99.61%	2,606	1,816	69.69%	14,656,885
La Libertad	2511	32,593,425	2488	32,299,946	99.10%	2,240	1,908	85.18%	29,074,534
Lambayeque	1200	21,640,063	1194	21,499,750	99.35%	1,062	953	89.74%	18,923,636
Lima Metropolitana	107	1,103,850	106	1,082,255	98.04%	101	62	61.39%	1,019,816
Lima provincias	1037	6,465,491	1023	6,373,285	98.57%	942	623	66.14%	5,798,744
Piura	3310	53,751,156	3269	53,011,618	98.62%	3,051	2,619	85.84%	49,275,732
Tumbes	352	4,632,197	352	4,632,197	100.00%	328	260	79.27%	4,280,785
Total general	11347	136,201,372	11251	134,852,074	99.00%	10330	8241	79.77%	123,030,132

Fuente: PRONIED – Enero 2018
Elaboración: Defensoría del Pueblo

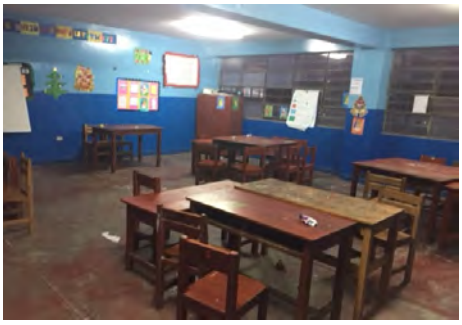
De acuerdo al Cuadro Nº 5, se transfirió el 99% del presupuesto programado para mantenimiento, a 11,251 locales escolares de los 11,347 programados en los seis (6) departamentos priorizados. Asimismo, se verificó la declaración de gastos en el 79.77% de estas instituciones educativas que recibieron presupuesto para mantenimiento, las cuales ejecutaron en promedio el 91% el presupuesto transferido y declarado.

Por otra parte, en la supervisión realizada se pudo constatar que con el presupuesto de mantenimiento se realizaron trabajos para la reparación de los diferentes locales de las IIEE, como es el caso de la IE José Carlos Mariátegui en

[70] Resolución Ministerial Nº 264-2017-MINEDU que aprueba las Disposiciones excepcionales para el desarrollo del año escolar 2017 en contexto de rehabilitación ante el desastre a consecuencia de intensas lluvias.

Huarmey (Áncash) que sufrió una grave inundación y actualmente se encuentra restaurada. No obstante, ello, el director de la IE en mención, manifestó que se encontraba pendiente el equipamiento correspondiente, toda vez que sus computadoras y equipos sufrieron daños irreparables por la inundación

IE José Carlos Mariátegui – Huarmey (Áncash)



En la mayoría de los casos se ha cumplido con ejecutar el presupuesto para mantenimiento transferido. Sin embargo, se ha advertido que algunas IIEE recibieron presupuesto para mantenimiento cuando se pudo otorgar módulos o dar inicio a la ejecución de un proyecto de inversión. Es el caso de la IE N° 88329 Bajo Canal en la ciudad de Chimbote, a la cual se le transfirió el presupuesto para mantenimiento a pesar que había colapsado completamente, por lo que se tuvo que devolver el presupuesto transferido.

Al respecto, cabe señalar que las IIEE que recibieron presupuesto para mantenimiento se encontraban en el listado aprobado por el Minedu, siendo los directores de las IIEE los responsables de dicho mantenimiento, los mismos que solo podían realizar el retiro de los recursos, una vez verificada la ficha técnica y generada el acta de compromiso en el sistema WASICHAY. En caso una institución educativa se encuentra colapsada, el presupuesto de mantenimiento debe ser devuelto.

d) Proyectos de inversión

El Ministerio de Educación, a través del Pronied contrató consultorías para la elaboración de fichas técnicas (fichas INVIERTE.PE), informes técnicos y estudios de sustento para las intervenciones en las instituciones educativas comprendidas en el Plan de Reconstrucción, las mismas que fueron clasificadas como PIP, en caso la sustitución de la edificación afectada es mayor o igual al 50% y como NO PIP en caso sea menor al 50%. Este criterio de clasificación permite diferenciar de manera

conservadora una intervención específica (NO PIP) de una solución integral (PIP).[71]

En diciembre del 2017, el Pronied contrató consultorías para la elaboración de las fichas técnicas INVIERTE.PE (PIP Y NO PIP) correspondientes a 733 locales escolares de los 1,542 comprendidos en el Plan de Reconstrucción para los seis (6) departamentos priorizados, en el marco del Decreto Legislativo Nº 1252.[72]

Cuadro Nº 6
Avance en la elaboración de las fichas técnicas PIP y No PIP

Proceso	Departamento	Monto del Contrato (S/)	Proyectos				Presupuesto comprendido en el Plan	
			NO PIP	PIP	Total	Total de locales escolares contenidos en el Plan	Monto (S/)	% Ejecutado
AS-241	Lima (provincias)	488,596.84	37	7	44	80	128,538,213	0.38%
AS-242	Piura	3,039,586.19	223	41	264	541	1,070,152,132	0.28%
AS-243	Tumbes	247,211.30	19	3	22	47	78,296,384	0.32%
AS-244	Áncash	1,639,686.80	131	17	148	381	531,457,060	0.31%
AS-245	La Libertad	1,775,843.52	148	19	167	324	453,986,414	0.39%
AS-246	Lambayeque	969,398.93	81	7	88	169	316,552,456	0.31%
Total general		8,160,323.58	654	79	733	1542	2,578,982,659	0.32%

Elaboración: Defensoría del Pueblo.
Fuente: PRONIED- diciembre del 2017.

Del Cuadro Nº 6, se puede concluir que se está avanzando en la elaboración de las fichas técnicas, informes técnicos y estudios de sustento en el 48% de los proyectos referidos a locales escolares comprendidos en el Plan de Reconstrucción. Asimismo, se observa que el 89% de estos corresponden a inversiones NO PIP, es decir, que son intervenciones en los cuales la sustitución de la edificación existente afectada es menor al 50%.

Asimismo, de acuerdo a lo informado por el Pronied, en una segunda etapa, se convocó dos procedimientos de selección para la atención de los departamentos de Huancavelica y La Libertad, además se contrató una consultoría para el departamento de Ica.[73]

Finalmente, se tenía previsto realizar una tercera etapa de convocatorias de procedimientos de selección durante el 2017, a fin de contratar las consultorías para el restante de instituciones educativas comprendidas en el Plan de Reconstrucción.[74]

[71] Informe Nº 0128-2017-MINEDU/SPE-OPEP-UPI de la Unidad de Programación e Inversiones del Minedu
[72] Informe Nº 096-2017-MINEDU/VMGI-PRONIED-UGRD del 13 de diciembre del 2017.
[73] Ídem.
[74] Ídem.

Por otro lado, conforme a lo informado por Pronied, como resultado de la asistencia técnica brindada a los gobiernos regionales y locales, se identificó que, de los proyectos comprendidos en el Plan, correspondientes a los seis (6) departamentos priorizados, 21 tenían viabilidad y 62 expediente técnico. Sin embargo, de estos 83 proyectos, 30 presentaban problemas en el saneamiento físico legal, conforme se muestra a continuación:

Cuadro Nº 7
Proyectos con viabilidad

Departamento	Código SNIP	Monto de la Inversión	Situación físico legal
Áncash	379283	1,404,121.00	No saneado
	379506	1,122,151.00	No saneado
	379803	2,198,898.00	No saneado
	379965	913,930.64	No saneado
La Libertad	330777	6,416,711.59	Saneado
	323849	6,827,866.02	Saneado
Lambayeque	366338	14,865,589.26	Saneado
	321171	8,683,952.57	No saneado
	339360	6,774,117.58	Saneado
	248204	3,066,217.91	No saneado
Piura	343973	4,734,277.00	Saneado
	309679	4,657,157.05	Saneado
	138782	1,956,088.00	Saneado
	342880	2,328,506.00	Saneado
	309699	1,359,274.00	No saneado
	345729	1,139,151.00	Saneado
	305885	2,455,566.00	No saneado
	363584	3,537,847.00	Saneado
	364250	2,017,275.00	Saneado
	329228	8,239,619.00	Saneado
	282891	5,481,693.00	Saneado

Elaboración: Defensoría del Pueblo.
Fuente: PRONIED - Diciembre 2017.

Como se aprecia en el Cuadro Nº 7, ninguno de los cuatro (4) PIP viables en Áncash, contaban con el saneamiento necesario para iniciar su ejecución.

Cuadro Nº 8
Proyectos con expediente técnico

Departamento	Unidad Formuladora	Código SNIP	Monto de Inversión	Estado	Saneado
Piura	Municipalidad Distrital de Pacaipampa	130246	2,419,905.61	Aprobado	Saneado
	Municipalidad Provincial de Morropón	266248	4,421,862.45	Aprobado	Saneado
		324294	4,863,781.45	Aprobado	Saneado
		337280	3,110,980.15	En revisión	Saneado
		347847	4,914,925.00	En revisión	No saneado
	Gobierno Regional de Piura	305576	5,289,681.54	En proceso de aprobación	Saneado
		9457	6,386,084.40	En revisión	Saneado
		306871	7,881,552.49	En revisión	Saneado
		330223	1,424,248.00	En revisión	Saneado
		171117	5,847,664.15	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Tambo Grande	280220	1,656,059.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre	346589	7, 029,845.81	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Yamango	314170	2,273,201.08	En revisión	Saneado
		314172	2,881,407.34	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de las Lomas	274465	9,056,913.64	En espera de revisión	Saneado
		280563	2,652,039.95	En revisión	Saneado
		305877	11,737,781.00	En espera de revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Vice	262344	4,881,142.92	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Huarmaca	340026	6,370,598.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Provincial de Piura	374368	2,720,755.00	En revisión	Saneado
		152287	9,257,851.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Provincial de Huancabamba	263730	7,512,420.16	En revisión	Saneado

La Libertad	Gobierno Regional de La Libertad	306736	1,682,080.37	En proceso de aprobación	Saneado
		333259	3,308,558.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de La Esperanza	308291	3,324,142.67	Aprobado	No saneado
	Municipalidad Distrital de El Porvenir	329578	1,626,674.33	En proceso de aprobación	No saneado
	Municipalidad Distrital de Huanchaco	340832	2,712,280.43	En proceso de aprobación	Saneado
		328509	3,911,348.97	En proceso de aprobación	Saneado
		343683	1,773,390.00	En espera de revisión	No saneado
		338792	6,673,084.17	En revisión	Saneado
		324073	7,905,784.38	En revisión	Saneado
		343661	2,140,562.15	En revisión	No saneado
		360303	2,081,721.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad de Chepén	284682	3,676,504.73	Aprobado	No saneado
	Municipalidad Distrital de Guadalupito	257375	1,777,649.00	En revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Pacanga	318367	3,576,901.27	En revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo	248146	607,402.63	En revisión	No saneado
		371542	2,311,037.18	En revisión	Saneado
				En revisión	Saneado
	Municipalidad Provincial de Virú	358428	2,483,343.69	En revisión	Saneado
		358446	1,709,116.57	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Pacasmayo	306406	3,469,654.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Laredo	349014	5,988,685.08	En revisión	Saneado
	Municipalidad Provincial de Ascope	324867	1,214,162.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Chao	346396	674,680.65	En espera de revisión	No saneado
		357211	1,068,635.00	En espera de revisión	No saneado
		331095	2,267,653.00	En espera de revisión	No saneado

Lambayeque	Gobierno Regional de Lambayeque	32206	9,911,008.78	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	320854	4,963,370.61	Aprobado	No saneado
	Municipalidad Distrital de Eten	278758	9,535,799.53	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Mórrope	230639	17,148,042.62	En revisión	Saneado
		382552	13,423,160.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Cañaris	337117	2,788,297.79	En revisión	Saneado
	Municipalidad Distrital de Moncefu	321520	6,222,640.84	En revisión	Saneado
Áncash	Gobierno Regional de Áncash	283095	1,343,502.93	En revisión	No saneado
	Municipalidad Provincial de Casma	121722	1,019,288.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Provincial de Yungay	355558	1,788,638.00	En revisión	Saneado
		264374	673,944.32	En revisión	Saneado
	Municipalidad distrital de Llacllin	372868	2,779,151.00	En revisión	Saneado
	Municipalidad Provincial de Huarmey	81727	1,292,366.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Cochas	105101	489,215.00	En espera de revisión	No saneado
	Municipalidad Distrital de Quillo	346632	986,273.00	En espera de revisión	No saneado

Fuente: PRONIED - Diciembre 2017.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro Nº 8, se puede observar que La Libertad tenía el mayor número de proyectos con expedientes técnicos (25), seguido de Piura (22). Asimismo, se advirtió que, de estos 62 proyectos, solo seis (6) estaban aprobados y 22 no contaban con el saneamiento respectivo.

Al respecto, cabe señalar que el Plan de Reconstrucción considera 1618 locales escolares afectados a nivel nacional, de las cuales, según lo reportado por el Equipo Especializado de Saneamiento para la Reconstrucción de la Dirección de

Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Ministerio de Educación,[75] se identificaron en los seis departamentos más afectados, 1,267 locales escolares que requirieron alguna acción para verificar el saneamiento del predio que ocupan y asegurar su intervención en el marco del Plan.

Cuadro N° 9
Estado de saneamiento por departamento

Departamento	Total de locales escolares	Saneado	No Saneado	% Saneado
Áncash	283	179	104	63%
La Libertad	265	171	94	66%
Lambayeque	149	110	39	74%
Lima	66	12	54	18%
Piura	472	267	205	56%
Tumbes	32	10	22	31%
Total	**1,267**	**749**	**518**	**59%**

Fuente: DISAFIL del Ministerio de Educación – Marzo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como puede advertirse en el Cuadro N° 9, en los departamentos más afectados por El Niño Costero 2017, de los 1,267 locales escolares identificados, aproximadamente el 59% se encontraban en condición de saneados o en una situación favorable al Ministerio de Educación, es decir, 749 locales escolares se encontraban inscritos en los Registros Públicos a favor del Ministerio de Educación, mientras que 518 locales no estaban saneados o no se tenía información del estado de saneamiento.76

Cabe señalar que en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 (PNIE)[77] se establece que un elemento fundamental para la ampliación de espacios es el saneamiento físico legal, entendiéndose "saneamiento" como las acciones destinadas a lograr que en los registros públicos figure inscrita la realidad jurídica de los inmuebles de las entidades públicas, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercitan las respectivas entidades.

Asimismo, se señala que según el índice de saneamiento físico legal del Banco Mundial y DEE Consultores del 2015, poco menos de un tercio (32%) de los más de 49 mil locales educativos a nivel nacional cuentan con el debido saneamiento

[75] Según comunicación electrónica de fecha 8 de enero del 2018, la misma que fue actualizada con la información brindada en la reunión sostenida en DISAFIL el 7 de marzo del 2018 y en la comunicación electrónica del 9 de marzo del 2018.
[76] Ídem.
[77] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 153-2017-MINEDU del 6 de marzo del 2017.

legal de sus predios; y otro 10% podría ser saneado en el corto plazo. Sin embargo, hay un importante 38% de locales para los cuales el proceso de saneamiento físico legal se lograría en un largo plazo, debido a complicaciones de tenencia de terrenos, entre otras.[78]

Es preciso indicar, que el saneamiento físico legal comprende el proceso de análisis técnico jurídico, así como acciones administrativas y financieras para la formalización de la tenencia o adquisición, transferencia y donación de predios para el desarrollo de infraestructura educativa. El nivel de saneamiento físico legal de la infraestructura existente se define a través de los siguientes criterios: tipo de propietario del predio o predios que ocupa el local educativo, y tipo de documento con el que se acredita la titularidad de la propiedad o posesión del predio.[79]

En ese mismo orden, en el marco del proceso de reconstrucción, el Área Legal de la Dirección General de Infraestructura Educativa (DIGEIE) del Ministerio de Educación, en su oportunidad, señaló que se debía agilizar el proceso de saneamiento y revisar la legislación sobre la materia, así como la exoneración de tasas para dicho proceso.[80]

También indicó que el TUPA de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), no contemplaba la exoneración de las tasas administrativas para la inscripción de los bienes inmuebles en el marco del proceso de saneamiento de los locales escolares, situación que se debía considerar para la agilización del proceso de saneamiento respecto a los costos y los plazos.[81]

De acuerdo al artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Educación,[82] las Gerencias o Direcciones Regionales de Educación (GRE/DRE) son las encargadas de realizar el saneamiento físico legal de los locales escolares de su jurisdicción en coordinación con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), las cuales deben proporcionar información sobre los locales escolares de su jurisdicción.

No obstante, debido a la falta de presupuesto de las DRE para realizar dicho proceso, la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Ministerio de Educación (DISAFIL) viene llevando a cabo las acciones correspondientes y coordinando con los gobiernos regionales (GRE/DREs y UGELs) y con las municipalidades, para la ejecución de acciones que conlleven al saneamiento físico legal de los locales escolares.

Para el saneamiento físico legal, la DISAFIL identifica tres etapas: i) el levantamiento topográfico, ii) la búsqueda catastral y iii) el proceso de diagnóstico que concluye con un informe sobre la estrategia a adoptarse para el saneamiento físico

[78] Plan Nacional de Infraestructura Educativa-PNIE, págs. 33-34.
[79] Ídem.
[80] Informe Nº 015-2017-MINEDU-VMGI-DIGEIE/EAP del 07 de julio del 2017.
[81] Ídem.
[82] Aprobado mediante Decreto Supremo Nº 011-2012-ED publicado el 07 de julio del 2012.

legal. De acuerdo a estas etapas, la situación de los 518 locales escolares no saneados, es la siguiente:

Cuadro N° 10
Avances para el saneamiento físico legal por etapas

Departamento	No Saneado	Levantamiento topográfico	Acciones de saneamiento (búsqueda catastral)	Proceso de diagnóstico
Áncash	104	contratación de consultores	0	0
La libertad	94	65	55	0
Lambayeque	39			0
Lima	54	contratación de consultores	0	0
Piura	205	108	59	41
Tumbes	22	15	15	15
Total	518	188	129	56

Fuente: DISAFIL del Ministerio de Educación - Marzo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro N° 10 se muestra que, de los 518 locales escolares no saneados, se realizó el levantamiento topográfico de 188 y, de estos, se hizo la búsqueda catastral de 129. Finalmente, de estos 129 locales escolares, solo 56 (11%) estaban en proceso de diagnóstico.[83]

Además, se puede advertir que, tanto en Áncash como en Lima, no se registraba mayor avance y todavía se encontraban en proceso de contratación de consultores para el levantamiento topográfico.

Cabe destacar el trabajo que han venido realizando las UGELs de La Libertad, que, en coordinación con la GRE, realizaron el levantamiento topográfico en 55 locales escolares, asimismo, el Gobierno Regional de Piura se encargó del levantamiento topográfico de 30 locales escolares.[84]

A fin de agilizar la ejecución de las distintas intervenciones del Plan, mediante el Decreto Legislativo N° 1354[85] se faculta a las entidades ejecutoras a aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el Título III de la Ley N° 30230[86] a los predios de propiedad estatal y predios no inscritos en el Regis-

[83] Información proporcionada en reunión sostenida en DISAFIL el 7 de marzo del 2018 y mediante comunicación electrónica del 9 de marzo del 2018.
[84] Ídem.
[85] Publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio del 2018
[86] Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y

tro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares o de comunidades campesinas o nativas, que estén ocupados o destinados al cumplimiento de una finalidad pública y que formen parte del Plan.

En ese sentido, corresponderá a las unidades ejecutoras encargadas de las intervenciones del plan, adoptar las medidas pertinentes para el inicio del procedimiento físico legal al amparo de la Ley Nº 30230.

3.2 Situación en salud

Para la Organización Mundial de la Salud, el derecho al "grado máximo de salud que se pueda lograr" exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos la disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.[87]

Por lo tanto, el derecho a la salud está íntimamente relacionado con el goce de otros derechos, el derecho a la vida, a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información y la participación, entre otros. De ahí que el Estado debe continuar implementando acciones afirmativas para contribuir con alcanzar los objetivos de las políticas públicas de salud, a fin de garantizar el goce del derecho a la salud de forma integral, en sus componentes de accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.[88]

En situaciones de desastres se requiere mayores esfuerzos en la actuación gubernamental, para restablecer la infraestructura y equipos sanitarios afectados, de lo contrario podría suspenderse la continuidad del servicio que requiere la población damnificada. Ello, aunado a la entrega de medicamentos, insumos y todo aquello necesario para una atención integral de las personas, en dichas circunstancias.

Como consecuencia de las intensas lluvias e inundaciones causadas por el fenómeno El Niño Costero 2017, se registraron 940 establecimientos de salud afectados en su infraestructura en 9 departamentos del país, de los cuales 784 requieren rehabilitación y 156 intervenciones más profundas (reconstrucción). Asimismo, respecto a estos 156 establecimientos de salud, 78 presentan daños leves, 54 daños moderados y 27 daños severos.[89]

En atención a ello, el Plan considera S/1,344,867,842 para las acciones de reconstrucción de hospitales, centros de salud y puestos de salud, a ejecutar en un plazo aproximado de 3 años, conforme a los criterios establecidos en la Política

dinamización de la inversión en el país.

[87] Organización Mundial de la Salud. Salud y Derechos Humanos. 2015. Nota Descriptiva Nº 323. Consultado el 3 de enero de 2018. Véase en: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/

[88] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General Nº 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 2000. Párrafo 12.

[89] Conforme al ítem 4.1.5 del Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM que aprueba el Plan de Reconstrucción.

Nacional de Hospitales Seguros frente a los desastres, contenidos en el Plan de Acción 2017 - 2021, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 027-2017-SA. Conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 11
Sector Salud

Departamento	Nº de Intervenciones	Inversión	
		Soles	Porcentaje
Áncash	43	358,432,078	26.7 %
Cajamarca	4	5,856,000	0.4 %
Ica	2	60,000,000	4.5 %
La Libertad	22	63,904,000	4.8 %
Lambayeque	28	113,500,000	8.4 %
Lima	10	157,942,000	11.7 %
Loreto	1	1,900,000	0.1 %
Piura	41	562,261,764	41.8 %
Tumbes	5	21,072,000	1.6 %
Total	156	1,344,867,842	100 %

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del Cuadro Nº 11 se advierte que los seis (6) departamentos priorizados, concentran 149 proyectos que representa el 96% de intervenciones del sector salud y un presupuesto de S/ 1,277,111,842, lo que representa el 95% del presupuesto total destinado a la reconstrucción en el sector salud.

Ante los desastres, las primeras actuaciones que el Estado realizó fue declarar en emergencia sanitaria diversos departamentos, entre ellos, Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes.[90]

La emergencia sanitaria permitió ejecutar acciones de respuesta destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos que exista un elevado daño a la salud y vida de las poblaciones afectadas. Para ello, se dispuso acciones que permitan contar con recursos y capacidades necesarias para intervenir de manera oportuna y eficaz,[91] ya sea en la prevención y control de enfermedades y daños sobrevinientes a las lluvias, como en la atención de enfermedades endémicas (el dengue y chikungunya), enfermedades diarreicas agudas (EDAs), enfermedades infecto respiratorias agudas y enfermedades dermatológicas y oftalmológicas.

[90] Conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos que exista un riesgo elevado o daño a la salud y vida de las poblaciones y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 007-2014-SA.

[91] Acciones dispuestas a través de los Decretos Supremos Nros. 004, 005, 013, 014, 025 y 031-2017-SA.

De otro lado, en aplicación de la Directiva Administrativa Nº 155-MINSA/OGDN-V.01, Directiva Administrativa que establece la implementación del Hospital de Campaña frente a emergencias o desastres,[92] se dispuso el despliegue de hospitales de campaña en los lugares de mayor afectación e impacto en la infraestructura de los establecimientos de salud, que impida la continuidad de la prestación de dichos servicios a los pacientes, conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 12
Hospitales de campaña desplegados por el fenómeno El Niño Costero 2017

Departamento	Denominación	Fecha de instalación (2017)
Lambayeque (Chiclayo)	Hospital de campaña "Coliseo Elías Aguirre"	13 de febrero
Áncash (Huarmey)	Hospital de campaña de Huarmey	25 de marzo
Lambayeque	Centro Especializado de Dengue Tumán	3 de abril
Piura (Chulucanas)	Hospital de campaña Piura (Centro especializado del dengue)	19 de abril

Fuente: Centro de Operaciones de Emergencia del MINSA– enero 2018
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo a lo informado por el Centro de Operaciones de Emergencia en Salud (COE Salud), se instalaron cuatro (4) hospitales de campaña ubicados en Lambayeque, Áncash y Piura, los cuales, a diciembre del 2017, realizaron un total de 109,100 atenciones asistenciales a la población de dichas zonas. A la fecha, continúa en funcionamiento el hospital de campaña instalado en el Coliseo Elías Aguirre en la ciudad de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

Por otro lado, en el marco de la supervisión realizada en el mes de diciembre del 2017, se advirtió que algunos establecimientos de salud venían funcionando en locales que fueron adaptados para no interrumpir la prestación de los servicios a la población. Es el caso del Centro de Salud de Túcume en el departamento de Lambayeque, el cual, debido a la inundación de sus instalaciones, solo mantenía operativo el ambiente del laboratorio y funcionaba en un local comunal administrado por la Iglesia y alquilado por la Gerencia Regional de Salud de Lambayeque.

Conforme se pudo constatar, este local no contaba con los ambientes apropiados e independientes para la prestación del servicio de salud, por ejemplo, los consultorios solo estaban separados por material tripley, lo que no permitía la privacidad en la atención de los pacientes.

[92] Aprobada mediante Resolución Ministerial Nº 540-2009/MINSA publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de agosto del 2009.

De igual modo, se observó que no contaba con un espacio para la gestión y manejo de los residuos sólidos hospitalarios,[93] por ejemplo, los residuos biocontaminados —como las jeringas— se encontraban junto a los archivos y próximos a las áreas de atención a los/as pacientes.

Centro de Salud de Túcume en local comunal - Lambayeque

Adicionalmente, de acuerdo a lo informado por el personal del Centro de Salud de Túcume, se les había comunicado que no podían continuar en el local comunal, por lo que estaban evaluando su reubicación.

Igualmente, en la supervisión al departamento de Piura, se advirtió que el Centro de Salud El Pedregal – Catacaos fue duramente afectado, debido a las filtraciones de agua y rajaduras del techo de eternit, a causa de fuertes lluvias, Por ello, la Dirección Regional de Salud de Piura dispuso, como medida temporal, que se brinde el servicio de salud en un módulo expandible/conteiner de metal con 3 compartimentos (área de medicina, tópico y enfermería).

[93] Conforme a lo regulado en la Norma Técnica de Salud N° 096-MINSA/DIGESA-V.01 "Gestión y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, aprobada por la Resolución Ministerial N° 554-2012/MINSA del 3 de julio del 2012.

Sin embargo, debido al calor y el pequeño espacio con el que se contaba, se ubicaron en un local comunal facilitado por las autoridades del Centro Poblado Villa Pedregal. Este local contaba con algunos ambientes para la atención de los pacientes, pero se abastecía de energía eléctrica de la vivienda del alcalde de la jurisdicción, por lo que algunos días tenían que cerrar más temprano. Asimismo, presentaban dificultades para trasladar a los pacientes a otro hospital, debido a la falta de movilidad y recursos presupuestales, así como a lo poco accesible de la zona, por lo que en algunos casos fueron trasladados por el personal de salud con sus propios recursos o en la movilidad de alguno de los médicos.

Centro de Salud de Pedregal en local comunal – Piura

En ese sentido, se observó que a pesar del tiempo transcurrido desde ocurridos los desastres por el fenómeno El Niño Costero 2017, algunos establecimientos de salud continuaban funcionando en locales adaptados que no presentaban las condiciones necesarias para brindar un servicio de salud de calidad, poniéndose en riesgo la salud de la población.

Ello es aún más preocupante si se toma en consideración que los daños oca-

sionados por las inundaciones a la infraestructura sanitaria, agrícola y de viviendas, entre otras, facilitaron el incremento de muchas enfermedades, como el dengue, el zika y la chikungunya.

De acuerdo al Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, entre enero y diciembre del 2017, se presentaron 76,093 casos de dengue a nivel nacional[94]. Asimismo, a marzo del año 2018 se reportaron 3,325 casos de dengue a nivel nacional.[95]

Estas enfermedades sumadas a las enfermedades diarreicas agudas (EDAs), las enfermedades infecto respiratorias agudas y las enfermedades dermatológicas y oftalmológicas, que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables, como los niños o los adultos mayores, incrementan considerablemente la demanda de los servicios de salud y las capacidades de respuesta de los establecimientos de salud, en estas condiciones, no son suficientes, poniéndose en riesgo la vida e integridad de la población.

a) Mantenimiento de los establecimientos de salud

Como en el caso de educación, el artículo 10º del Decreto de Urgencia Nº 004-2017[96] autorizó al Ministerio de Salud, durante el año fiscal 2017, a realizar transferencias financieras, hasta por la suma de S/ 200,000,000, a favor de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, a fin de financiar el mantenimiento de la infraestructura de los establecimientos de salud en zonas declaradas en estado de emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, producidos hasta la culminación de la referida ocurrencia determinada por el órgano competente.

Posteriormente, el artículo 11º de la Ley Nº 30624,[97] dispuso la ampliación de los alcances del artículo 10º del Decreto de Urgencia Nº 004-2017, para financiar, además del mantenimiento, la reposición, rehabilitación, ampliación marginal y optimización en los establecimientos de salud a nivel nacional.

En ese sentido, de los 200 millones autorizados, S/ 153,789,804 fueron incorporados al Programa Presupuestal 0068: reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres y mediante Resolución Ministerial Nº 023-2017-MINSA se encargó a la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastre y Defensa Nacional en Salud, como la responsable de las funciones de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los productos del Programa Presupuestal 0068.

[94] Véase en: http://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2018/SE01/dengue.pdf. Consultado el 25 de enero del 2018.
[95] Véase en: http://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/boletines/2018/11.pdf. Consultado el 04 de abril del 2018.
[96] Ley que dispone medidas presupuestarias para el impulso del gasto público en el año fiscal 2017, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo del 2017.
[97] Publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de julio del 2017.

Según lo informado por la Unidad Funcional de Mantenimiento de la Dirección de la Dirección General de Equipamiento y Mantenimiento del Ministerio de Salud,[98] en el marco del Decreto de Urgencia Nº 004-2017, se realizaron transferencias presupuestales a los establecimientos de salud de los departamentos de Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes, conforme se muestra a continuación:

Cuadro Nº 13
Transferencias financieras a EESS por departamentos

Departamento	Nº de EESS	Monto transferido	Monto de Ejecución Financiera	Porcentaje de ejecución financiera
Áncash	217	20,385,225.00	7,993,667.00	39%
La Libertad	91	19,113,149.00	13,437,990.00	70%
Lambayeque	135	10,224,485.00	1,306,254.00	13%
Lima Región	322	14,434,705.00	8,558,791.00	59%
Piura	216	27,809,930.00	10,442,572.00	38%
Tumbes	44	4,271,762.00	4,061,487.00	95%
Total	**1,025**	**96,239,256.00**	**45,800,761.00**	**48%**

Fuente: Dirección General de Operaciones en Salud del MINSA– Mayo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme al Cuadro Nº 13, el 48% del presupuesto asignado para mantenimiento de los establecimientos de salud, fue transferido a los seis (6) departamentos más afectados por el fenómeno El Niño Costero 2017.

No obstante, cabe señalar que al amparo de lo dispuesto en el Ley 30624, antes mencionada, también se consideró para mantenimiento a los establecimientos de salud, que sin haber sido afectados por el fenómeno El Niño Costero 2017, requieren mantenimiento, con lo cual los 200 millones transferidos para mantenimiento no solo están destinados para las zonas afectadas. Es así que se transfirió un presupuesto de S/57,918,267 para 243 establecimientos de salud en Lima Metropolitana, lo que representa el 38% del presupuesto total transferido.

Asimismo, sobre la ejecución del presupuesto transferido para el mantenimiento de los EESS, conforme al Cuadro Nº 13, se observa que, a mayo de 2018, se ha ejecutado en promedio un 48% del presupuesto total para los seis (6) departamentos priorizados. En Tumbes se registra un nivel de ejecución financiera importante, con 95%, seguido de La Libertad y Lima, con 70% y 59%, respectivamente. Los departamentos de Áncash, Piura y Lambayeque presentan un bajo nivel de

[98] Informe Nº 577-2017-UFM-DIEM-DGOS/MINSA del 27 de diciembre del 2017 2017 y correo electrónico del 2 de mayo del 2018.

avance financiero, con 39%, 38% y 13%, respectivamente.[99]

Al respecto, cabe mencionar que en algunos casos el retraso en la ejecución del presupuesto de mantenimiento se debía a la demora en la elaboración de los expedientes técnicos de mantenimiento. Así, por ejemplo, de acuerdo a lo informado por el Director Regional de Lambayeque, había una demora en la ejecución debido a que no contaban con profesionales que pudieran elaborar los expedientes técnicos de mantenimiento y el presupuesto asignado no podía ser utilizado para contratar una consultoría que se encargue de ello.

Efectivamente, recién en el mes de noviembre del 2017, mediante Resolución Ministerial Nº 966-2017/MINSA,[100] se precisó que los presupuestos de mantenimiento comprenden la elaboración de expedientes técnicos y otros actos preparatorios que permitan la ejecución de dichas actividades, no obstante, el retraso en esta precisión conllevó a que no se ejecute el presupuesto oportunamente.

En la supervisión realizada en el mes de diciembre del 2017, se pudo observar que, en el Centro de Salud de Pedregal en el departamento de Piura, recién se estaban realizando los trabajos de rehabilitación, entre tanto la población tenía que ser atendida en un local comunal, como se ha mencionado anteriormente.

Establecimiento de salud Pedregal – Piura

También se constató que el Hospital de Huarmey en el departamento de Áncash, presentaba un avance importante en la reparación en pisos y paredes. Sin embargo, estaba pendiente la reposición o reparación de los equipos afectados, sin los cuales no es posible poner en funcionamiento dicho hospital.

[99] Resultados del monitoreo, seguimiento y asistencia técnica realizado por la Unidad Funcional de Mantenimiento de la Dirección General de Equipamiento y Mantenimiento, en los departamentos de Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes 2017 y correo electrónico del 2 de mayo del 2018.

[100] Publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de noviembre del 2017.

Hospital de Apoyo de Huarmey – Áncash

Las demoras en la rehabilitación afecta, principalmente la atención de la salud de las personas afectadas por los desastres. No obstante, en algunos casos corresponden a demoras en las acciones de rehabilitación tanto por parte de los gobiernos regionales, que a través de las Direcciones Regionales de Salud son responsables de ejecutar las acciones correspondientes, como del Ministerio de Salud al no regular oportunamente el marco normativo que facilite a las instancias correspondientes ejecutar las acciones de rehabilitación a la mayor brevedad.

b) Proyectos de Inversión

De acuerdo a lo mencionado en el punto 2.2.del presente informe, el Plan consideró 149 establecimientos de salud para realizar intervenciones profundas de rehabilitación y reconstrucción en los seis (6) departamentos priorizados, conforme al siguiente detalle:[101]

[101] Informe N° 016-2018-PRONIS/UP del 23 de enero del 2018.

Cuadro Nº 14
Establecimientos de salud afectados

Departamento	EESS Primer nivel de atención		EESS Segundo nivel de atención	Total de EESS	Inversión total por departamentos (S/.)
	Puestos de salud	Centros de salud	Hospitales		
Áncash	21	14	8	43	358,432,078
La Libertad	6	15	1	22	63,904,000
Lambayeque	15	13	0	28	113,500,000
Lima Provincias	4	4	2	10	157,942,000
Piura	13	21	7	41	562,261,764
Tumbes	3	1	1	5	21,072,000
Total	**62**	**68**	**19**	**149**	**1,277,111,842**

Elaboración: Defensoría del Pueblo
Fuente: Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios

Como se puede observar en el Cuadro Nº 14, de los 149 establecimientos de salud de los departamentos priorizados, 130 corresponden al primer nivel y 19 al segundo nivel de atención. Asimismo, se puede advertir que Áncash y Piura fueron los departamentos que registraron mayores daños, con 43 y 41 establecimientos de salud afectados, respectivamente.

Asimismo, de los 149 establecimientos de salud de los seis (6) departamentos priorizados, 144 están a cargo del Ministerio de Salud y solo cinco (5) a cargo del Gobierno Regional de Piura.

Cabe señalar que, una vez aprobado el Plan, a requerimiento de la Autoridad,[102] el Ministerio de Salud evaluó la creación de una unidad orgánica para que se encargue de la implementación de los proyectos considerados en el Plan. En ese sentido, la Oficina de Programación Multianual de Inversiones consideró la necesidad de crear un nuevo Programa dependiente del Viceministerio de Prestaciones Sociales y Aseguramiento en Salud del Ministerio de Salud para la ejecución de las obras de rehabilitación y reconstrucción, considerando que dichas acciones no estaban en el ámbito de ningún órgano dentro del MINSA.[103]

No obstante, en diciembre del 2017 el Ministerio de Salud comunicó a la Autoridad que no se crearía una nueva unidad orgánica y que el Programa Nacional de Inversiones en Salud (Pronis) asumiría, como Unidad Ejecutora, las acciones contenidas en el Plan de Reconstrucción.[104]

[102] Oficio Nº 309-2017-PCM/RCC/DEA del 19 de setiembre del 2017.
[103] Informe Nº 808-2017-OGPPM-OPMI/MINSA del 11 de octubre del 2017.
[104] Oficio Nº 3344-2017-DM/MINSA del 4 de diciembre del 2017.

En ese sentido, mediante el Decreto Supremo Nº 032-2017-SA se modificó el Decreto Supremo Nº 035-2014-SA que creó el Programa Nacional de Inversiones en Salud y se le otorgó un plazo de 30 días para que adecuen sus instrumentos de gestión, a fin de poder cumplir a cabalidad con sus funciones, incluidas las correspondientes al proceso de reconstrucción.

Finalmente, luego de seis (6) meses de aprobado el plan, mediante la Resolución Ministerial Nº 203-2018/MINSA se designó formalmente al Pronis como la unidad responsable de la ejecución de las 151 intervenciones en salud, consideradas en el Plan.

La demora en la identificación de la unidad responsable de la ejecución de las intervenciones del Plan de Reconstrucción, al interior del Minsa, podría haber generado retrasos en el proceso de reconstrucción en materia de salud. Si bien el Pronis venia avanzando en el levantamiento de información, no contaba con los recursos necesarios para cumplir con sus nuevas responsabilidades.

Por otro lado, en el marco de la supervisión realizada se advirtieron dificultades con el saneamiento físico legal de los establecimientos de salud ubicados en los seis (6) departamentos priorizados. Al respecto, el Pronis nos proporcionó la siguiente información desagregada por departamento:[105]

Cuadro Nº 15
Estado de saneamiento por departamento

Departamento	EESS	Unidad ejecutora	Saneado		No saneado	
			Nº	%	Nº	%
Áncash	43	Pronis	23	53.5%	20	46.5%
La Libertad	22	Pronis	15	68.2%	7	31.8%
Lambayeque	28	Pronis	18	64.3%	10	35.7%
Lima	10	Pronis	2	20%	8	80%
Piura	5	GR de Piura	---	---	---	---
	36	Pronis	24	66.7%	12	33.3%
Tumbes	5	Pronis	3	60%	2	40%
Total	149		85	57%	59	39.6%

Elaboración: Defensoría del Pueblo
Fuente: Programa Nacional de Inversiones en Salud (Pronis) - Abril 2018.

En el Cuadro Nº 15 se observa que el 85 (57%) de los EESS están saneados, 59 (39.6%) no cuentan con saneamiento y 5 (3.4%) no cuenta con información. Los departamentos más afectados como Áncash, Piura y Lambayeque, son los que presentan mayor número de establecimientos de salud pendientes de saneamiento.

[105] Mediante el Informe Nº 016-2018-PRONIS/UP del 23 de enero del 2018.

Asimismo, el Pronis nos informó que solo se ha avanzado con la elaboración de los perfiles y la viabilidad de doce (12) de los 149 proyectos contemplados en el Plan para los seis departamentos priorizados, de los cuales siete (7) proyectos corresponden al departamento de Áncash y cinco (5) a Piura.

Cuadro Nº 16
Establecimientos de salud con perfil viable

Departamento	Provincia	Distrito	EESS	Saneamiento físico - legal	
				Si	No
Áncash	Yungay	Yungay	Hospital de Apoyo Yungay	X	
Áncash	Huaylas	Caraz	Hospital de Apoyo de Caraz	X	
Áncash	Pomabamba	Pomabamba	Hospital de Apoyo de Pomabamba "Antonio Caldas Domínguez"	X	
Áncash	Huaraz	Cochabamba	P.S. Puma Pucllanan		X
Áncash	Asunción	Acochaca	P.S. Acochaca		X
Áncash	Huarmey	Huarmey	Hospital de Huarmey		X
Áncash	Recuay	Recuay	Hospital de Recuay	X	
Piura	Sechura	Sechura	C.S. Sechura	X	
Piura	Talara	Pariñas	C.S. Talara II	X	
Piura	Sechura	Sechura	P.S. Puerto Rico	X	
Piura	Morropón	Chalaco	C.S. Chalaco	X	
Piura	Morropon	Chulucanas	Hospital de Apoyo I de Chulucanas	X	

Fuente: Programa Nacional de Inversiones en Salud (Pronis) - Abril 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo al Cuadro Nº 16, de los 12 proyectos con perfiles viables, solo nueve (9) cuentan con saneamiento físico legal, mientras que tres (3) aún se encuentran pendientes.

Por otro lado, conforme a lo informado por el Pronis, solo tres (3) proyectos tienen estudios definitivos y corresponden al Centro de Salud de Máncora en Talara, el Puesto de Salud de Pedregal Grande en Catacaos y el Puesto de Salud de Tangarara en Marcavelica, todos en el departamento de Piura. Asimismo, nos informó que actualmente se vienen ejecutando dos (2) proyecto, correspondientes al Hospital de Carhuaz en Áncash y al Centro de Salud Nueve de Octubre en Sullana, Piura.

Conforme a lo expuesto, advertimos que solo un 3% del total de intervencio-

nes priorizadas en el Plan de Reconstrucción con Cambios para el sector salud se encuentra en ejecución, por lo que, es necesario fortalecer al Pronis con los recursos humanos y financieros suficientes para acelerar este proceso y garantizar el derecho a la salud de la población afectada por el fenómeno El Niño Costero.

3.3 Situación de albergues y vivienda

El derecho a la vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Nuestra Constitución Política no reconoce expresamente el derecho a la vivienda adecuada, no obstante, debe ser considerado dentro de los derechos innominados del artículo 3º del texto constitucional. Al respecto, el Tribunal Constitucional (TC) también ha reconocido que el derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de dignidad humana, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona, resulta indispensable para que esta pueda desarrollar, con el mayor grado de libertad, todos los atributos inherentes a la personalidad.[106]

Asimismo, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[107] ha subrayado que el derecho a la vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo, sino que se debe considerar como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, en alguna parte.

Conforme a lo expuesto, corresponde al Estado implementar medidas efectivas para garantizar su protección ante situaciones que pongan en riesgo su pleno ejercicio, priorizando la atención y protección de grupos vulnerables como: niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores, entre otros.

A consecuencia del fenómeno El Niño Costero 2017 se afectó un total 48,731 viviendas de familias ubicadas en 12 departamentos a nivel nacional (Lambayeque, Piura, La Libertad, Lima, Áncash, Arequipa, Huancavelica, Ica, Cajamarca, Loreto, Tumbes y Ayacucho). De estas viviendas el 70% quedaron inhabitables (con daños estructurales recuperables) y el 30% colapsaron (daños estructurales no recuperables).[108] En ese sentido, el Plan de Reconstrucción con Cambios considera una inversión de S/ 1,114,000,000, lo que representa el 5,6% de la inversión total en obras de reconstrucción por sectores, conforme al siguiente detalle:

[106] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia recaída en el EXP. Nº 788-2011-PA/TC (fundamento 10)
[107] Observación Nº 4 y 7 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El Derecho a la vivienda
[108] Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios, aprobado mediante DS Nº091-2017-PCM publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de setiembre del 2017.

Cuadro Nº 17
Sector vivienda

Departamento	Nº de intervenciones	Inversión	
		Soles	Porcentaje
Lambayeque	19, 528	443,984,678	38,87
Piura	14,535	316,809,420	28,45
La Libertad	4,404	120,593,018	10,83
Lima	2,716	65,457,263	5,88
Áncash	2,391	53,356,388	4.79
Arequipa	2,267	49,451,340	4.44
Huancavelica	1,216	26,727,000	2.40
Ica	647	14,196,038	1.27
Loreto	367	8,051,100	0,72
Cajamarca	362	7,961,955	0,71
Tumbes	214	5,126,573	0,46
Ayacucho	84	1,85,090	0.17
Total	**48,731**	**1,113,568,860**	**100%**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro Nº 16 se puede apreciar que los seis (6) departamentos más afectados por El Niño Costero, concentran el 89,85% de intervenciones, así como el 90.72% del presupuesto total previsto en el Plan para el sector vivienda.

En ese marco, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como ente rector en la materia, se encuentra a cargo de las acciones que tengan por finalidad restituir, reparar y/o reconstruir las viviendas de las familias afectadas en los departamentos afectados, en coordinación los respectivos gobiernos regionales y locales.

Como primera respuesta a los desastres ocasionados por El Niño Costero 2017, los ministerios del Poder Ejecutivo coordinaron para la entrega de carpas donadas por el Estado, la Cooperación Internacional y los Organismos No Gubernamentales (ONGs) para atender a las personas damnificadas, principalmente en el norte del país. Asimismo, se instalaron refugios o albergues temporales en coordinación con los gobiernos regionales y locales de las zonas afectadas, que permitieron reubicar a la población damnificada hasta la entrega de los módulos temporales de vivienda.

a) Instalación de refugios y albergues

Los albergues son lugares que sirven para prestar amparo, alojamiento y resguardo a personas ante la ocurrencia de un evento adverso o la inminencia de éste. Los albergues permiten proveer de seguridad personal y protección contra peligros y frente al clima, así como una mayor residencia frente a problemas de salud y enfermedades, asimismo, son importantes para mantener la dignidad humana y sostener la vida familiar y en comunidad dentro de lo que sea posible en circunstancias difíciles.[109]

Según información actualizada al 19 de abril del 2017, ocurridos los desastres ocasionados por el fenómeno El Niño Costero 2017, se instalaron un total de 200 albergues y 3,323 carpas, en los seis (6) departamentos más afectados,[110] conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 18
Albergues instalados en los departamentos priorizados

Departamento	Nº Albergues	Nº Carpas	Nº de personas albergadas
Piura	61	1618	15,780
Lambayeque	28	500	2,317
La Libertad	73	37	6,568
Áncash	1	8	40
Lima (provincias y distritos)	37	1,160	6,549
Tumbes	0	0	0
Total	**200**	**3,323**	**31,254**

Fuente: INDECI – Abril del 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Cuadro Nº 18 se muestra que el mayor número de albergues se instalaron en el departamento de La Libertad y Piura, por el contrario, en el departamento de Tumbes no se instaló ningún albergue. Asimismo, cabe precisar que respecto a los 31,254 albergados, no se cuenta con información desagregada por sexo ni grupos etarios, lo que evidencia una debilidad en el recojo de información para el diagnóstico de daño, así como para priorizar la intervención del Estado, en atención a las necesidades de cada grupo vulnerable de la población.

[109] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre", enlace: http://www.who.int/hac/techguidance/esfera.pdf, pag. 48 y ss, (Consultado el 24 de enero del 2018)
[110] INDECI, Cuadro de Albergues por Regiones, actualizado al 19 de abril del 2017.

En una primera supervisión a los albergues realizada por la Defensoría del Pueblo, se advirtió que muchos de estos no contaban con un registro oficial de albergados y presentaban problemas como la ausencia de energía eléctrica y escasez de agua segura y de reservorios o recipientes para su almacenamiento, así como la falta de baños portátiles químicos y de un sistema de recojo de residuos sólidos.[111]

En ese sentido, mediante Resolución Defensorial Nº 013-2017-DP de fecha 3 de julio del 2017, se recomendó al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales adoptar acciones para mejorar las condiciones de los albergues en beneficio de las personas damnificadas en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero.

Asimismo, mediante el Decreto Supremo Nº 047-2017-PCM[112] se aprobó la "*Estrategia Multisectorial para el apoyo del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales a cargo de la administración de albergues o refugios temporales para las personas damnificadas por las emergencias producidas por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados en diversos distritos del país*".[113]

El objetivo de la referida norma fue fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales para asegurar el apoyo adecuado a la población damnificada y asegurarles condiciones de vida mínima, como alojamiento, alimentación, salud, protección, seguridad e higiene, como condición previa para que posteriormente puedan recuperar sus actividades habituales.

La estrategia multisectorial estuvo liderada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y conformada por los gobiernos regionales y locales, y los ministerios de Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Energía y Minas, Interior, Defensa, Transportes y Comunicaciones, y Ambiente; así como por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec), el Banco de la Nación, instituciones privadas y la ciudadanía.

No obstante, en la supervisión realizada en el mes de diciembre del 2017 se pudo constatar que, a pesar del tiempo transcurrido, aún continuaban funcionando albergues en los departamentos de Piura, Lambayeque,[114] La Libertad y Lima:

[111] DEFENSORIA DEL PUEBLO, Resolución Defensorial Nº 013-2017-DP, Recomiendan al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales acciones para mejorar las condiciones de los albergues para las personas damnificadas en las zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño Costero, Lima, junio 2017.

[112] Modificado por Decreto Supremo Nº 049-2017-PCM publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de mayo del 2017.

[113] Publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de abril del 2017.

[114] El albergue del departamento de Lambayeque fue cerrado a mediados de enero del 2017.

Cuadro Nº 19
Albergues en funcionamiento a diciembre del 2017

Departamento	Albergue
Piura	Centro Poblado de Cura Mori (km 980)
Lambayeque	Estadio Carlos Castañeda Iparraguirre
La Libertad	Sector Rio Seco "Polideportivo Claro"
Lima	Centro Poblado de Purunhuasi

Fuente y Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto a las condiciones de los albergues visitados en cada uno de estos departamentos, se pudo observar lo siguiente:

- **Ubicación**: Los albergues visitados se encontraban funcionando en terrenos comunitarios o en áreas de esparcimiento público. No obstante, en el caso de Lambayeque, el albergue venía funcionando en un estadio, que era utilizado a la vez como estacionamiento de camiones recolectores de desechos y tractores de construcción, asimismo, se observaron desmontes y basura en áreas cercanas a las carpas instaladas.

Albergue ubicado en el departamento de Lambayeque, junto a tractores

En el caso del albergue ubicado en el departamento de Piura, este venía funcionando en un terreno que se encontraba en un conflicto de propiedad entre la Comunidad de Cura Mori y una empresa privada, por lo que aun cuando la empresa privada tenía la voluntad de ceder parte del terreno para la construcción de viviendas nuevas para los damnificados ubicados en estos

terrenos, no se podía realizar ninguna intervención del Estado en tanto el terreno no estuviera saneado.

Por su parte, en Lima, continuaba funcionando un albergue en el terreno de una comunidad campesina y en La Libertad funcionaba un albergue en un Polideportivo de la Municipalidad Distrital de El Porvenir.

- **Grupos etarios y número de personas que habitan los albergues**: En la visita realizada se advirtió que en los cuatro (4) albergues visitados se acogían a familias enteras que no pudieron encontrar otro lugar donde vivir, por tanto, en estos encontramos niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres, varones y personas con discapacidad, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro Nº 20
Grupos etarios y número de personas en albergues visitados

Departamento	Niños y niñas	Mujeres	Mujeres gestantes	Varones	Personas adultas mayores	Personas con discapacidad	Total
Lambayeque	36	9	2	6	1	2	56
La Libertad	16	13	0	23	2	0	54
Piura	-	-	-	-	-	-	-
Lima	29	14	0	21	21	2	85

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Cuadro Nº 20 vemos que los albergues estaban compuestos por personas de distintos grupos etarios, por lo que era necesario que se brinde una atención integral, para garantizar, principalmente, el acceso a los servicios de salud y educación de manera continua y oportuna. Al respecto, solo en los albergues de La Libertad, Lima y Piura señalaron que se habían realizado campañas de vacunación y solo en Piura se constató que se había instalado una institución educativa con aulas prefabricadas para que los niños, niñas y adolescentes puedan tener acceso al servicio educativo.

Por el contrario, en Lambayeque indicaron que no se habían realizado campañas de vacunación y la institución educativa más cercana se encontraba a 15 minutos del albergue, aproximadamente.

Con relación a la capacidad de las carpas de los albergues, el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) informó que estas tenían una capacidad para albergar a 5 personas y estaban compuesta por una puerta y tres ventanas con costuras termoselladas, de material lino plastificado liviano.

No obstante, en el albergue ubicado en el departamento de Lambayeque, los afectados manifestaron que se les entregó una carpa por familia, sin

embargo, en algunos casos, las familias estaban compuestas por más de 5 miembros, que tuvieron que ser acogidos en una sola carpa. Tal es el caso de una familia entrevistada, compuesta por los padres y 7 hijos menores de edad (entre 17 y 1 año de edad), que tuvo que acondicionar al interior de la carpa un dormitorio con 2 camarotes para todos sus integrantes y una cocina.
Asimismo, en Piura, el 84.19% de familias pudo acceder a una carpa por familia y en Cura Mori el 74.84%. Sin embargo, la cifra de familias que tuvieron que compartir un techo con 2 o más familias en Catacaos fue de 15.81% y en Cura Mori la situación fue aún más grave, pues el porcentaje de familias que tuvieron que compartir una vivienda fue de 25.16%.[115]

- **Infraestructura**: Respecto a la infraestructura de los albergues se observó que en Piura se instalaron módulos prefabricados y los pobladores los complementaron con esteras. En Lima, se instalaron módulos prefabricados donados por una ONG.

Albergue en CP Puruhuasi – Lima

En el caso de La Libertad, el albergue funcionaba en un centro polideportivo, por lo que no registraba problemas de acondicionamiento, sin embargo, tenían dificultades para garantizar su privacidad y seguridad, pues los ambientes se encontraban separados solo por sábanas.

[115] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), "Matriz de Seguimiento de Desplazamiento" en Piura, 2017.

Albergue en Polideportivo - La Libertad

Sin embargo, en el caso de Lambayeque, el albergue funcionaba con carpas entregadas en el mes de marzo por Instituto Nacional de Defensa Civil - Indeci o por la Cooperación Internacional, es decir que durante todo el año han estado habitando bajo condiciones muy inadecuadas.

Albergue – Lambayeque

Los albergues deberían haber sido instalados en lugares adecuados, con materiales de construcción que permitan adecuarse a las condiciones climatológicas de las zonas, sea de frio, calor, viento y/o lluvia, para garantizar una temperatura adecuada, con ventilación óptima y condiciones mínimas de seguridad.

- **Servicios públicos (agua potable, energía eléctrica y servicios sanitarios):** La provisión de servicios públicos como agua potable, energía

eléctrica y servicios sanitarios son un aspecto muy importante en la atención a los damnificados, para prevenir enfermedades y garantizar la seguridad de las personas en los albergues.

En la supervisión realizada, se observó que solo en la Libertad, donde el albergue funciona en un Centro Polideportivo, no tenían problemas de acceso a servicios de agua potable, energía eléctrica y saneamiento. Asimismo, en Piura, la cooperación internacional instaló tanques de agua y silos, que, si bien no funcionaban en óptimas condiciones, al menos permitían dotar a la población de estos servicios.

Tanques de agua en albergue de Piura

De igual manera, en el caso de Lima se instaló un caño común para el abastecimiento de agua potable, también contaban con servicios higiénicos diferenciados por sexo y los desechos sólidos eran depositados en tachos de basura y recogidos por la Municipalidad del Centro Poblado de Callahuanca.

Sin embargo, en el caso del albergue en el departamento de Lambayeque se advirtió que no contaban con servicios de agua ni de energía eléctrica, Por ello, la población se aprovisionaba de agua de los vecinos aledaños y la almacenaba en baldes, además utilizaba velas durante el atardecer y la noche, poniendo en peligro su salud e integridad.

Agua almacenada en baldes

Respecto a los servicios sanitarios, en Lambayeque tampoco contaban con servicios higiénicos o letrinas, los baños químicos (Disal) instalados no recibían mantenimiento e incluso ya se encontraban inoperativos. Además, tampoco contaban con un lugar para la recolección de desechos sólidos.

Gestión de los residuos sólidos en Lambayeque

- **Suministros de alimentos**: Durante la etapa de respuesta y atención humanitaria se estableció la participación de los comedores populares en la asistencia alimentaria temporal y gratuita a las personas damnificadas por las emergencias producidas por la ocurrencia de lluvias.[116] En ese sentido, se

[116] Decreto Supremo Nº 009-2017-MIDIS publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril del 2017.

brindó alimentos de manera gratuita a los damnificados en albergues, sin embargo, la vigencia de la intervención únicamente fue por sesenta (60) días. En el albergue visitado en Piura, las familias realizaban la preparación de sus alimentos de manera colectiva con alimentos donados por la Cooperación Internacional. En el caso de La Libertad, a través de la municipalidad se brindó alimentos hasta el mes de setiembre del 2017 y en el caso de Lambayeque hasta el mes de noviembre del mismo año.

Finalmente, respecto a los servicios adicionales, cabe destacar que solo en el albergue de Curamori, en el departamento de Piura, se observó el funcionamiento de una guardería para los niños y niñas, instalado por el "Programa Cuna Mas", así como un Centro de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En resumen, de acuerdo a lo registrado en las visitas realizadas a cuatro (4) albergues, se advirtió que estos venían funcionando en condiciones precarias, con hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos y en condiciones de inseguridad. Por ello y considerando el tiempo trascurrido desde ocurridos los desastres de El Niño Costero 2017, es necesario que el Estado priorice la atención a esta población que continúa en albergues, a través de las distintas alternativas para facilitarles una vivienda digna.

b) Entrega de módulos temporales de vivienda

Como parte de las medidas para mitigar y brindar una respuesta a la situación de desastre producida, principalmente, en el norte del país, se dispuso la entrega en calidad de donación de módulos temporales de vivienda, observando criterios de eficacia y eficiencia en su otorgamiento a las familias damnificadas.

Mediante el Decreto Supremo Nº 012-2015-VIVIENDA,[117] se estableció el procedimiento para la entrega de módulos temporales de vivienda en casos de declaratoria de estado de emergencia o situación de emergencia registrada en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad). El financiamiento para la aplicación de los alcances de esta norma se realizó con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.[118]

De acuerdo a lo previsto en el anexo del Decreto Supremo Nº 012-2015-VIVIENDA, un aspecto importante para la entrega de módulos es su cuantificación, para lo cual el gobierno regional o local, debía remitir el padrón de damnificados a la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (DGPPVU)

[117] Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto del 2015.
[118] Artículo 2º del Decreto Supremo Nº 012-2015-VIVIENDA.

del MVCS para su validación y determinar la cantidad de módulos a entregarse, de acuerdo a su disponibilidad.[119]

Posteriormente, correspondía al gobierno regional o local identificar el predio de evacuación temporal en el que se instalarían los módulos temporales de vivienda y remitir la información correspondiente al Programa Nuestras Ciudades del MVCS para que declare la viabilidad de la evacuación temporal.[120]

La Superintendencia de Nacional de Bienes Estatales y el Organismo de Formalización de la Propiedad informal, debían coadyuvar con la labor de identificación del predio de evacuación temporal, remitiendo información sobre los terrenos que podrían ser utilizados para dicho fin.

La entrega definitiva de los módulos a los damnificados que se encuentran registrados en el padrón, está a cargo de la DGPPVU. En caso que el día de la entrega, no se encuentre presente el damnificado o una persona que lo represente, el módulo es asignado a otra familia, priorizándose la atención de familias en situación de mayor vulnerabilidad (personas de la tercera edad, familias con mayor número de dependientes, madres solteras y/o con algún tipo de discapacidad).

Según la información brindada por la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (DGPPVU) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento,[121] se adquirió un total de 5,795 módulos temporales de viviendas para atender a los departamentos de Piura, La Libertad, Áncash, Tumbes, Lambayeque y Lima, según se detalla a continuación:

Cuadro Nº 21
Situación de módulos temporales de vivienda, por departamento

Departamento	Módulos adquiridos	Módulos instalados	Módulos pendientes
Áncash	974	485	489
La Libertad	1146	306	840
Lambayeque	1388	1059	329
Lima	990	202	788
Piura	1256	560	696
Tumbes	41	11	30
Total	**5795**	**2623**	**3172**

Fuente: DEPPVU del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Mayo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

[119] Artículo 6º del Anexo del Decreto Supremo Nº 012-2015-VIVIENDA.
[120] Artículo 7º del Anexo del Decreto Supremo Nº 012-2015-VIVIENDA.
[121] Informe Nº 003-2018/DGPPVU/DEPPVU-ARCA de fecha 17 de enero del 2018

Como se puede observar en el Cuadro Nº 21, a mayo del 2018, más de la mitad de los módulos adquiridos para atender a los departamentos más afectados por El Niño Costero 2017, aún no habían sido instalados, a pesar del tiempo transcurrido. Asimismo, en los departamentos de Lima, La Libertad y Piura, se registra el mayor número de módulos temporales de vivienda pendientes de instalación (80%, 73% y 55% respectivamente).

Al respecto, la DGPPVU señaló que se había establecido un cronograma de ejecución para la validación de los potenciales beneficiarios, la limpieza del terreno y el traslado e instalación del módulo, que se inició el 22 de enero y debía concluir el 17 de abril del presente, como fecha máxima. Sin embargo, esta programación no se cumplió y se registra muy poco avance. De enero a mayo del 2018 solo se instalaron 74 módulos temporales y aún quedarían pendientes 3,172.

Adicionalmente, una de las dificultades para la entrega de los módulos temporales de vivienda ha sido el proceso de empadronamiento de las personas damnificadas, debido a la falta de conciliación de la información recogida por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y aquella levantada por los gobiernos locales, situación que ocasionó que se excluya a algunas personas inicialmente empadronadas o se entregue a otras que posiblemente no correspondía.

Del mismo modo, a través de nuestras oficinas defensoriales de Piura, Áncash y Lambayeque, se tomó conocimiento que las estructuras de los módulos temporales de vivienda y módulos sanitarios se encontraban almacenados en espacios públicos que no reunían las condiciones necesarias para garantizar su adecuada conservación, debido a su exposición a la intemperie (al sol y las lluvias), lo que podría ocasionar su pérdida o deterioro.

Por ejemplo, en Áncash se verificó que los módulos sanitarios se encontraban almacenados en el Terminal Portuario de Chimbote,[122] en Sullana, Paita y Sechura (Piura) estaban en custodia de las municipalidades provinciales de cada zona[123] y en La Libertad y Lambayeque los módulos se encontraban en el Complejo Deportivo de Trujillo y en el estadio de la zona, respectivamente.[124]

Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento nos informó[125] que se había informado a los alcaldes de los departamentos de Lambayeque, Áncash, Tumbes y Lima, que se procedería con la limpieza de terrenos y traslado e instalación de los módulos temporales. Por su parte, en La Libertad procederían a trasladar los módulos a un almacén de la zona que fue alquilado a través del Con-

[122] Conforme se puede verificar de las actas de custodia suscritas entre el Gobierno Regional de Áncash y su despacho, de fechas 24 y 27 de junio del 2017.

[123] Oficio Nº 082-2018-VIVIENDA/VMVU/DGPPUV de fecha 27 de enero de 2018 dirigido al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Sullana.

[124] Mediante el Oficio Nº46-2018-DP/AAE, se pone en conocimiento del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

[125] Oficio Nº 077-2018-VIVIENDA-VMVU-DGPPVU, 22 de enero de 2018.

trato N° 41-2018-VIVIENDA-OGA-UE.00 de fecha 1 de marzo del 2018.126

Sin embargo, continúa el retraso en la entrega e instalación de dichos módulos, lo que no permite hasta la fecha, mejorar las condiciones de vivienda de un número importante de personas damnificadas por el fenómeno El Niño Costero 2017.

c) Entrega de ayuda económica mensual

En el marco de la rehabilitación, otra de las medidas adoptadas por el gobierno nacional fue la emisión de Decreto de Urgencia N° 014-2017 que autorizó la entrega de una ayuda económica de quinientos (500) soles mensuales para el arrendamiento de una vivienda, para aquellas familias damnificadas cuyas viviendas se encuentren en condición de colapsada o inhabitable, como consecuencia del fenómeno o peligros asociados, priorizándose a aquellas familias que aun ocupan albergues temporales, fajas marginales, zona costera del litoral o quebradas.[127]

Este monto está financiado con recursos del tesoro público hasta por el monto total de 72 millones de soles, los mismos que fueron transferidos al Fondo Mi Vivienda S.A. para la ejecución de la mencionada ayuda económica.[128]

Para efectos de la presente ayuda se entiende como damnificado beneficiario a la persona natural mayor de 18 años sin carga familiar o a las familias que hayan ocupado una vivienda que se encuentre colapsada e inhabitable, que no hayan recibido un módulo temporal de vivienda o el bono familiar habitacional en cualquiera de sus modalidades, ni una vivienda de interés social incorporada en el plan integral de reconstrucción.

De acuerdo al artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 014-2017, en concordancia con la Resolución Ministerial N° 455-2017-VIVIENDA,[129] modificado mediante la Resolución Ministerial N° 060-2018-VIVIENDA,[130] el procedimiento para el otorgamiento de la ayuda económica es el siguiente:

[126] Oficio N° 98-2018-VIVIENDA/VMVU de fecha 10 de abril de 2018.
[127] Publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de noviembre del 2017.
[128] Mediante Resolución Ministerial N° 468-2017-VIVIENDA de fecha 12 de diciembre del 2017 se autoriza la transferencia financiera a favor del Fondo MIVIVIENDA S.A.
[129] Publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de noviembre del 2017.
[130] Publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero del 2018.

Gráfico Nº 5
Procedimiento para la entrega de la ayuda económica

Fuente: Resolución Ministerial Nº 455-2017-Vivienda y Resolución Ministerial Nº 060-2018-VIVIENDA
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme al Gráfico Nº 5, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (DPPUV) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, debe trasladar el padrón de potenciales beneficiarios a Cofopri, con la finalidad que verifique —en un plazo de 5 días— que las viviendas de los potenciales beneficiarios tengan la condición de colapsada o inhabitable y que formen parte del catastro de daños. Caso contrario, Cofopri deberá realizar una visita de inspección y, de ser necesario, podría modificar el catastro y remitir la lista verificada a la DGPPVU, en un plazo máximo de 15 días hábiles.

Sin embargo, según la información proporcionada por algunas municipalidades, como las municipalidades de Huarmey, Trujillo y Chiclayo, el plazo promedio de respuesta por parte de la DGPPV sería de 30 días a más. Esta dilación del procedimiento dio lugar a que el MVCS amplíe el plazo para la presentación de la solicitud hasta el 30 de abril del presente.[131]

En ese marco, la Defensoría del Pueblo identificó algunas dificultades en la implementación de esta medida. Entre estas, que en el portal institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento solo se publica el listado de los beneficiarios de la ayuda económica, mas no se brinda información sobre la situación de las personas empadronadas que no se encuentran en el listado de

[131] De acuerdo a la Resolución Ministerial Nº060-2018-VIVIENDA del 18 de febrero del 2018

beneficiarios, es decir, no se les informa si sus solicitudes aún se encuentran en calificación o si fueron excluidas, generando incertidumbre en la población.

A mayo del 2018, según la información proporcionada por la DGPPVU, solo se atendió un total de 2,091 solicitudes de las 10,554 procesadas, correspondiente a los departamentos de Áncash, Lima, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes, es decir, el 20% de las solicitudes procesadas.[132]

d) Proyectos de inversión

El Plan de Reconstrucción considera 48,731 proyectos o actividades para la reposición o reconstrucción de las viviendas afectadas por el fenómeno El Niño Costero 2017. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como ente rector en la materia, se encuentra a cargo de las acciones que tengan por finalidad restituir, reparar y/o reconstruir las viviendas de las familias afectadas en los departamentos afectados, en coordinación los respectivos gobiernos regionales y locales.

En ese contexto, es importante considerar que, de acuerdo al diagnóstico de daños contenido en el Plan de Reconstrucción, los daños causados en el total de las viviendas afectadas (colapsadas o inhabitables) por nivel del riesgo y el material utilizado para su construcción, fueron los siguientes:

Cuadro Nº 22
Número de viviendas afectadas, por nivel de daño

Riesgo		Colapsada	Inhabitable	
Zona	% de viviendas		Inhabitable noble[1]	Inhabitable no noble[2]
Zona segura	97%	14, 119	2,018	31, 217
Zona de muy alto riesgo	3%	673	18	686
Total	**100%**	**14, 792**	**2,036**	**31,903**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Cuadro Nº 22 se puede advertir que el 95% de las viviendas colapsadas se encontraban en zonas seguras, mientras que solo el 5% se encontraban en zonas de muy alto riesgo. Por otro lado, se observa que el 94% de las viviendas inhabitables, ubicadas en zonas seguras, se encontraban construidas con material no noble y solo el 6% estaban construidas con material noble. Asimismo, el 97% de viviendas inhabitables ubicadas en zonas de alto riesgo se encontraban construi-

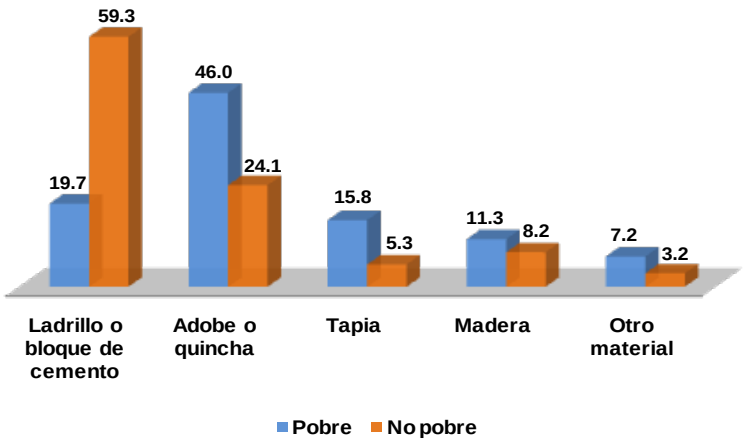
[132] Oficio Nº094-2018-VIVIENDA/VMVU de 10 de abril del 2018 y correo electrónico de 16 de mayo del 2018.

das con material no noble y solo el 3% con material noble.

En ese sentido, es posible afirmar que el 94% del total de las viviendas que quedaron inhabilitadas por el fenómeno de El Niño Costero (31,903), tanto en zonas seguras como en zonas de alto riesgo, estaban construidas con material no noble, por lo que no resistieron la magnitud de las lluvias, huaicos y deslizamientos ocurridos.

Según el Informe Técnico de la Evaluación de la Pobreza Monetaria 2007-2016"[133] realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 46% de hogares pobres utiliza el adobe o la quincha en la construcción de las paredes exteriores de sus viviendas, el 19.7% utiliza ladrillo o bloque de cemento, el 15.8% tapia, el 11.3% la madera y el 7.2% otro tipo de material (estera, piedra con barro, cartón, latas).

Gráfico Nº 6
Características de la vivienda y pobreza (%)



Fuente y Elaboración: INEI: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016.

Por consiguiente, se podría deducir que los desastres asociados al fenómeno de El Niño Costero 2017, afectó en mayor medida a las viviendas de familias que se encuentran en condición de pobreza, por lo que es necesario que en el marco de la reconstrucción con cambios bajo un enfoque de derechos, el Estado al implementar las medidas para restituir el derecho de las personas a gozar de una vivienda adecuada, sobre todo de la población en situación de mayor pobreza, tome en

[133] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA: Informe Técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016", Lima, mayo 2017. Enlace: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1425/index.html

cuenta el material que se requiere para garantizar una mejor estructura de las viviendas y evitar que estas se vean afectadas con posteriores desastres.

De otra parte, cabe mencionar que, de acuerdo al Plan, la intervención del Estado en materia de vivienda, se realizará en tres modalidades: i) el Bono Habitacional Familiar de Reforzamiento de viviendas, ii) Bono Habitacional Familiar de Construcción de sitio propio, y iii) Bono Habitacional Familiar de adquisición de vivienda nueva, conforme al siguiente detalle:

Cuadro Nº 23
Modalidades de intervención en vivienda

Tipo de intervención	Nº Viviendas	% de inversión
BHF Reforzamiento de viviendas	2,018	4,4 %
BHF Construcción en sitio propio	45,336	93,03%
BHF Adquisición de Vivienda Nueva	1,377	2,83%
Total	**48,731**	**100%**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.
Elaboración: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

Como se observa en el Cuadro Nº 23, se realizará una mayor inversión en la modalidad de BHF Construcción en sitio propio (93%), que consiste en ejecutar la reconstrucción de una vivienda en el mismo lote y el subsidio será de S/ 22,072.50 a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables, cuyas viviendas se encuentran en zona segura o del riesgo mitigable. Este bono se destinará a la construcción de una vivienda de 40m^2 de área techada para viviendas multifamiliares, con dos dormitorios y un espacio multiusos, en el mismo lote.

En menor medida se invertirá en la modalidad de BHF Reforzamiento de viviendas (4.4%), que implica un subsidio de hasta 15 mil soles para la ejecución de obras civiles de reforzamiento estructural de una vivienda o de un ambiente cuya área mínima sea 14m^2. Este subsidio será para las familias damnificadas con viviendas inhabitables ubicadas en zona segura o del riesgo mitigable y que hayan sido construidas con material noble (ladrillo y/o concreto).

Asimismo, en la modalidad de BHF adquisición de vivienda nueva solo se invertirá el 2.83% del presupuesto. Esta modalidad consiste en la entrega de un subsidio de 60 mil soles para las familias damnificadas con vivienda colapsada o inhabitable, cuya vivienda se encuentra en zona de muy alto riesgo no mitigable, por lo que deberán ser reubicadas en proyectos de viviendas nuevos en zonas seguras que se encuentren en la oferta vigente.

Al respecto, según información brindada por la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción

y Saneamiento,[134] a enero del 2018, se realizaron tres procesos de convocatoria para la modalidad de BHF construcción en sitio propio,[135] correspondientes a los seis (6) departamentos priorizados. En ese sentido, se registra un avance en 11, 057 bonos para la construcción de viviendas en sitio propio, conforme se muestra a continuación:

Cuadro Nº 24
Situación del BHF sitio propio, por departamento

Departamento	Nº Viviendas comprendidas en el Plan (*)	Nº BHF en sitio propio (**)		
		Total convocados	Total en ejecución	Total terminados
Áncash	2391	319	151	0
La Libertad	4404	1041	213	96
Lambayeque	19528	4141	1,116	206
Lima	2716	347	198	19
Piura	14535	5209	779	119
Tumbes	214	0	0	0
Total	**43,788**	**11057**	**2,457**	**440**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (*) y Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo del MVCS (**).
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro Nº 24 se observa que, a excepción de Tumbes, donde aún no se había convocado ni se encontraba en ejecución ningún bono bajo esta modalidad, en los departamentos de Áncash, Piura, La Libertad, Lambayeque y Lima había un avance en la convocatoria de 11,057 bonos y de 2,457 en ejecución.

Respecto a las viviendas en proceso de construcción, se informó que el 13% se encontraban en etapa de cimentación, el 73% en etapa de muros y columnas, y el 14% con el caso gris terminado. Asimismo, en los seis (6) departamentos priorizados existía un total de 400 viviendas terminadas que ya se venían entregando a los beneficiarios seleccionados.

No obstante, tomando en cuenta que el Plan considera 45,336 viviendas para ser atendidas bajo la modalidad de BHF Construcción en sitio propio (Ver Cuadro Nº 22), se advirtió que solo se había avanzado, aproximadamente, con la convocatoria del 24.38% de bonos y la ejecución del 5.41%. Asimismo, en los departamentos de Lambayeque y Piura, que presentan el mayor número de viviendas afectadas, solo se había avanzado, aproximadamente, en un 5 % de ejecución.

[134] Informe Nº 010-2018-DGPPVU-pbarrionuevo de fecha 25 de enero del 2018.
[135] Resoluciones Ministeriales Nº 309-2017-VIVIENDA (1era convocatoria), Nº 398-2017-VIVIENDA (2da convocatoria) y Nº 454-2017-VIVIENDA (3era convocatoria).

El Plan fue aprobado en setiembre del 2017, por lo que es necesario impulsar una mayor celeridad para atender a las familias que vieron afectadas sus viviendas a consecuencia del fenómeno El Niño Costero y que aún no cuentan con una vivienda y, en algunos casos, continúan en albergues, bajo condiciones de vida muy precarias, como se ha venido señalando.

Es importante que se evalúe si las viviendas construidas en un área mínima de 35m2 (constan de 1 sala comedor, 1 cocina, 2 dormitorios y un baño)[136] satisfacen las necesidades básicas de las familias y se acondicionan a la realidad de las familias peruanas, sobre todo de aquellas familias compuestas por más de 5 miembros residentes habituales, que en total representan el 15.3% de hogares a nivel nacional, con mayor prevalencia en la zona urbana (16%) que en la zona rural (13.3%).[137]

Por otro lado, con relación a la modalidad del BHF Adquisición de vivienda nueva, mediante el Decreto de Urgencia Nº 013-2017 se aprobó medidas extraordinarias para la ejecución de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" destinadas a la reubicación de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017.[138] Entre estas medidas se autorizó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para realizar las modificaciones presupuestarias a fin de financiar el bono familiar habitacional y/o acciones vinculadas al desarrollo de "proyectos de viviendas de interés social" hasta por la suma de 137 millones de soles.

El mencionado decreto de urgencia también autoriza al MVCS para realizar transferencias financieras hasta por el monto de 17 millones de soles a favor del Ministerio de Defensa, para financiar acciones vinculadas al desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social, mediante la suscripción de un convenio con el Ejército Peruano.

En ese marco, mediante Resolución Ministerial Nº 461-2017-VIVIENDA,[139] el MCVS autorizó la transferencia financiera a favor del Ministerio de Defensa y se suscribió el Convenio Nº 937-VIVIENDA con el Ejército Peruano, para la ejecución de la habilitación urbana Integral de Construcción de Viviendas Unifamiliares de Interés Social- Una sola Fuerza en el distrito de Veintiséis de Octubre del departamento de Piura, por un monto de inversión de 16 millones 121 mil 149 soles.

Finalmente, como se ha mencionado en el presente informe, es necesario que se continúe con la determinación y declaración de las zonas del riesgo muy alto no mitigables pendientes, pues solo a partir de ello será posible establecer en que zonas es posible recuperar o construir nuevas viviendas y en qué casos es necesario

[136] Según las condiciones técnicas para obras de edificación con el Bono Familiar Habitacional en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio, aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 308-2017-VIVIENDA.
[137] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, "Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2014), Lima, abril 2015, pág. 75
[138] Publicado en el diario oficial El Peruano el 9 de octubre del 2017.
[139] De fecha 1 de diciembre del 2017.

reubicar a la población en zonas seguras.

Asimismo, nuestra realidad muestra que en muchas viviendas habita más de una familia, sin embargo, en el empadronamiento de las familias afectadas para acceder a alguna de las modalidades de intervención en materia de vivienda, solo se considera al propietario o poseedor de la vivienda. Si bien este es un problema social que no se ha abordado con anterioridad y que no se genera a consecuencia de los desastres, sería importante que en el marco de la reconstrucción con cambios se pueda evaluar para evitar el hacinamiento o que en algunos casos algunos miembros de una familia queden sin amparo.

3.4 Situación en agricultura

De acuerdo a la Comisión Sectorial de Reconstrucción Agraria del Ministerio de Agricultura, las inundaciones causadas por el fenómeno El Niño Costero 2017, causaron la pérdida de 19,722 hectáreas de áreas con cultivos y afectaron 85,507 hectáreas.[140]

La superficie total perdida por las inundaciones representó el 1.3% de la superficie instalada con cultivos en la campaña del 2017. Los departamentos con mayor extensión de áreas cultivadas pérdidas fueron: Piura, con 4706 hectáreas, Ayacucho, con 3989 hectáreas, Lambayeque, con 2971 hectáreas cultivadas y La Libertad, con 2529. En estos ámbitos las inundaciones destruyeron cultivos de temporal y plantaciones de frutales.[141]

Inicialmente, la Comisión Sectorial de Reconstrucción Agraria presentó un inventario de la infraestructura dañada en los departamentos priorizados (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash y Lima), de acuerdo a la gravedad de los daños, indicando que se requería un presupuesto de S/ 13,545 millones de soles para obras de encausamientos y defensas ribereñas, presas y embalses, túneles e infraestructura hidráulica.[142]

El Plan de Reconstrucción con Cambios no detalló los daños que afectaron la infraestructura hidráulica en los diferentes departamentos del país ni los tipos de intervención a realizarse frente a ello. Solo indica que a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y los diferentes gobiernos subnacionales, se requiere solo una inversión de 1,345 millones de soles para el sector agrario, de acuerdo al siguiente detalle:

[140] Informe N° 001-2017-MINAGRI-CSRA y anexos, de fecha 10 de agosto del 2017 de la Comisión Sectorial de Reconstrucción Agraria.
[141] Ídem.
[142] Ídem.

Cuadro N° 25
Inversión en el sector agricultura

Departamento	Inversión	
	Soles	Porcentaje
Piura	451,693,494	33.6%
La Libertad	230,473,398	17.1%
Áncash	199,261,231	14.8%
Lima	147,920,719	11.0%
Lambayeque	144,086,209	10.7%
Tumbes	120,179,250	8.9%
Ica	31,358,600	2.3%
Arequipa	11,096,390	0.8%
Ayacucho	8,682,222	0.6%
Huancavelica	50,000	0.004%
Total	**1,344,801,513**	**100.0%**

Fuente: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.
Elaboración: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

En el Cuadro Nº 25 se aprecia que los seis (6) departamentos más afectados por El Niño Costero, concentran el 96.19% del presupuesto total previsto en el Plan para el sector agrario. Cabe señalar que los proyectos o actividades previstos en el Plan están referidos, principalmente, a la rehabilitación de las obras de infraestructura agrícola afectadas, así como a la prevención en la infraestructura y gestión integral del manejo de cuencas.[143]

Ocurridos los desastres ocasionados por el fenómeno El Niño Costero, el Ministerio de Agricultura, a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), priorizó la descolmatación de 15 ríos y 1 quebrada en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima e Ica, estableciendo como presupuesto para la ejecución de dichas actividades la suma de S/ 784.6 millones de soles.[144]

Posteriormente, la Autoridad de la Reconstrucción realizó la priorización de 20 ríos y 10 quebradas que se han incluido en la actividad de descolmatación, las fichas técnicas referenciales de la descolmatación fueron elaboradas por el ANA, en todos los casos.[145]

[143] Ídem.
[144] Ídem.
[145] Oficio Nº108-2017-ANA-DEPHM del 12 de diciembre del 2017.

a) Actividades de descolmatación de ríos

Respecto a la ejecución de proyectos de inversión, es preciso destacar que en el sector agricultura, hasta la fecha se han venido ejecutando acciones de prevención (descolmatación y encauzamiento de ríos y quebradas), a través de dos Unidades Ejecutoras del Ministerio de Agricultura y Riego: el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural) y el Programa Sub Sectorial de Irrigaciones (PSI).[146]

Para las actividades de descolmatación, corresponde a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) elaborar las fichas técnicas referenciales y validar las fichas técnicas definitivas elaboradas por los contratistas, previa verificación física de la intervención propuesta por el contratista, en el río o quebrada. En caso sea necesario llevarse a cabo modificaciones de la ficha referencial, estas deben ser incluidas en la ficha técnica definitiva y evaluadas y aprobadas por el ANA en coordinación con la Unidad Ejecutora.

► Actividades a cargo del Programa Sub Sectorial de Irrigaciones (PSI)

De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Riego,[147] las acciones de prevención a cargo del PSI, son las siguientes:

Cuadro N° 26
Actividades de descolmatación en el departamento de Tumbes

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Total de pagos al 31/12/2017	Saldo por pagar
Servicio de elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Tumbes - TRAMO I	27/10/2017	PSI	En ejecución	25.77%	30%	7,717,967.89	18,008,591.75
Servicio de elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Tumbes - TRAMO II		PSI	En ejecución		15%	6,130,842.23	34,741,439.30
Elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Zarumilla, Tumbes - TRAMO I		PSI	Desierto	0%	0%	0.00	9,094,787.87
Elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Zarumilla, Tumbes - TRAMO II	27/12/2017	PSI	En ejecución	57.47%	0%	0.00	8,320,181.94

[146] Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO del 9 de enero del 2018.
[147] Ídem.

Elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce de la Quebrada Bocapan-Casitas-Contralmirante Villar - Tumbes		PSI	En ejecución		30%	1,910,284.40	4,457,330.28

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se muestra en el Cuadro Nº 26, en el Tramo I del Río Tumbes había un bajo avance físico (25.77%), mientras que respecto al Tramo II no se registraba información sobre su avance. Por otro lado, en el Rio Zarumilla solo se había avanzado el trabajo de descolmatación en el Tramo II, con un avance al 57.47%, mientras que el Tramo I no reportaba avance, lo que podría deberse a que la ficha técnica definitiva estaba en evaluación por el ANA desde el 26 de diciembre del año 2017. Asimismo, tampoco se registraba avance físico en la Quebrada de Bocapan. Ello evidenciaba que, a pesar del tiempo transcurrido, aún no concluían las acciones de descolmatación de ríos.

Cuadro Nº 27
Actividades de descolmatación en el departamento de Lambayeque

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Total de pagos al 31/12/2017	Saldo por pagar
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Olmos, **Lambayeque** - TRAMO I	27/10/2017	PSI	En ejecución	70.70%	62%	2,340,656.22	1,464,545.70
Elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Olmos, **Lambayeque** - TRAMO II	-	PSI	En ejecución	0%	0%	0.00	3,710,204.58
Elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio La Leche, **Lambayeque** - TRAMO I	27/12/2017	PSI	Ejecución	12.03%	30%	6,387,806.76	14,904,882.45
Elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio La Leche TRAMO II, **Lambayeque**	20/12/2017	PSI	En ejecución	22.39%	62%	8,995,419.24	5,599,580.65

Servicio de elaboración de la ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce de la Quebrada Juana Ríos, **Lambayeque**		PSI	En ejecución		0%	0.00	6,856, 683.98
Servicio de elaboración de ficha técnica definitivas y descolmatación del cauce del Río Zaña, **Lambayeque**-TRAMO I	14/11/2017	PSI	En ejecución	86.74%	41%	2,849,349.42	4,072,009.13
Elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Zaña, **Lambayeque**-TRAMO II	23/12/2017	PSI	En ejecución	34.00%	50%	1,738,798.10	1,755,085.03
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce de la Quebrada La Pared, **Lambayeque**	16/12/2017	PSI	En ejecución	65.31%	30%	1,121,790.76	2,617,511.80

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro Nº 27 se observa que, en el Departamento de Lambayeque, el Tramo I del Rio Olmos y del Rio Zaña presentaban el mayor avance físico, 70.70% y 86.74% respectivamente, seguido de la Quebrada La Pared con 65.31% de progreso. Por el contrario, se observa muy poco avance en el Rio La Leche y ningún avance en la Quebrada Juana Ríos, cuya ficha técnica definitiva se encontraba para validación por el ANA, de acuerdo a lo indicado por la Unidad Sectorial de Coordinación Técnica Operativa.

Pese a que las fechas de inicio de las actividades no distan mucho entre sí, los trabajos realizados no tenían un avance físico similar, lo que podía perjudicar las medidas preventivas que debían ejecutarse para evitar inundaciones.

Rio Zaña (Lambayeque)

Rio Zaña (Lambayeque)

Cuadro Nº 28
Actividades de descolmatación en el departamento de Áncash I

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Total de pagos al 31/12/2017	Saldo por pagar
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Huarmey, Áncash - TRAMO I	5/11/2017	PSI	En Ejecución	100.00%	90%	1,195,488.73	132,832.08
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Huarmey, Áncash - TRAMO II	6/12/2017	PSI	En Ejecución	100.00%	30%	195,387.72	455,904.69
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Lacramarca, Áncash - TRAMO I -II	22/12/2017	PSI	-	32.17%	0%	0.00	2,490,000.00
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Casma, Áncash - TRAMO I	4/11/2017	PSI	En ejecución	66.56%	30%	2,291,901.22	5,347,769.50
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Casma, Áncash - TRAMO II	29/11/2017	PSI	En ejecución	67.25%	25%	1,161,859.00	3,488,141.00

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme al Cuadro Nº 28, en el departamento de Áncash, se advierte que ambos tramos del Rio Huarmey se encontraban al 100% de avance físico, quedando pendiente concluir con la ejecución financiera. De la misma manera, se advierte que el Rio Casma tenía un avance físico de 66% en el Tramo I y de 67% en el Tamo II.

Asimismo, en la supervisión realizada en la ciudad de Huarmey, se tomó conocimiento de algunas observaciones formuladas por la Junta de Usuarios, sobre el tapado de algunos canales (ManacheHuanchaquito y CusCus), así como de la Bocatoma CusCus que se encontraba tapada por material de corte del río, lo que podía generar inconvenientes para la dotación de agua a los agricultores de la zona. En atención a ello se firmó un Acta de Acuerdo de fecha 19 de diciembre del 2017 para levantar las observaciones en el Tramo I del Rio Huarmey, firmado por los representantes de la Junta de Usuarios y el responsable de las coordinaciones interinstitucionales del PSI – Áncash.

Rio Huarmey (Áncash)

Rio Huarmey (Áncash)

En el Rio Lacramarca, el avance físico era solo de 32% y no registraba avance financiero. Aquí el retraso se pudo deber a que el inicio de la actividad estaba previsto para el 30 de noviembre del año 2017, sin embargo, la ficha técnica definitiva recién se aprobó el 21 de diciembre, iniciándose la actividad el día 22 de diciembre.

En la visita realizada a Chimbote, sostuvimos reuniones con los representantes de la Autoridad Local del Agua (ALA) y de la Junta de Usuarios del Sub Distrito de El Santa, quienes informaron que el principal problema era la demora en la elaboración de las fichas referenciales para poder contar con las fichas definitivas.

Rio Lacramarca (Áncash)

Además, en el departamento de Áncash, según lo informado por el Ministerio de Agricultura, a enero de 2018,[148] el PSI aún se encontraba en proceso de elaboración la ficha técnica definitiva para la posterior descolmatación del Rio Huarmey, sector Tres Cruces y sector Boquerón, en el distrito de Huarmey.

Por su parte en Lima, estaba pendiente la convocatoria de una asistencia técnica para la elaboración de la ficha técnica definitiva de limpieza, descolmatación y defensa ribereña con roca al volteo en el cauce del Rio Huaycoloro, desde el Puente de Ramiro Prialé hasta 500 m aguas arriba y desde el Puente de la Av. Las Torres hasta Badén de Sacaroto aguas arriba.[149]

- **Actividades a cargo del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural)**

De acuerdo a la información proporcionada por Agrorural, a mayo del presente año, la situación de la descolmatación en los ríos a su cargo, es la siguiente:

[148] Oficio N° 005-2018-MINAGRI-DM-USCTO del 9 de enero del 2018.
[149] Cabe precisar que mediante correo electrónico de fecha 11 de mayo del 2018, se solicitó la actualización de la información al Vice Ministerio de Desarrollo e Infraestructura de Riego, así como al Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), pero no se recibió respuesta.

Cuadro N° 29
Actividades de descolmatación en el Departamento de Áncash II

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Entidad Responsable	Avance físico (S/)	Avance Físico (%)	Monto final de la actividad
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad de descolmatación y encauzamiento del Rio Santa, Tramo 1: km 31+800 al 32+800, Sector Cerro Blanco. Ítem 2.	08/02/2018	Agrorural	720,879.37	68.44%	1,053,367.37
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación del Rio Santa Tramos: Puente Panamericana 3.00 km, Sector Gallinazo 3.00 km y Sector La Víbora 3.00 km. Ítem 5.	08/02/2018	Agrorural	5,010,614.17	43.91%	11,412,384.48
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación del Rio Santa Tramo1:Km. 24+440 al km. 27+440, Sector San Gabriel – Vinzos Pueblo. Ítem 6.	08/02/2018	Agrorural	1,867,679.69	61.84%	3,020,003.63G
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación de la quebrada o dren Cascajal, Tramo 1: km.11+767 al km. 20+781. Ítem 3.	08/02/2018	Agrorural	2,096,907.96	92.74	2,261,073.10
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación de la quebrada o dren Cascajal, Tramo 1: Sector Rio Seco 5260ml y tramo 2: obra de Arte – Canal Irchim. Ítem 4.	08/02/2018	Agrorural	3,243,172.57	69.33	4,677,705.26
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación del rio Culebras, Sector Quian – Sector Quita Sombrero Bajo, distrito de Culebras, provincia de Huarmey – Áncash. Ítem 7.	08/02/2018	Agrorural	1,795,932.14	35.08	5,119,967.74

Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación y encauzamiento del Rio Nepeña, en el Sector Puente Colorado – Cocharcas, distrito de Nepeña, Santa – Áncash. Ítem 8.	08/02/2018	Agrorural	1,560,421.12	100.00	1,560,421.14
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación y encauzamiento del Rio Nepeña en el Sector Villafana - Puente Colorado distrito de Nepeña, Santa-Áncash". Ítem 9.	08/02/2018	Agrorural	2,511,729.15	100.00	2,511,729.15
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación del Rio Nepeña, Sectores: San Jacinto – Villafana, Cocharcas – San José Sector Cerro Blanco – Caña Castilla y Huambacho. Ítem 12.	08/02/2018	Agrorural	2,708,301.48	66.68	4,061,663.62
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación y encauzamiento del Rio Lacramarca, Tramo 1: km 4+480 al km 13+320 - Tramo 2: Palamenco 3960m, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Áncash. Ítem 10.	08/02/2018	Agrorural	6,810,718.65	93.19	7,308,740.53
Elaboración de la Ficha Técnica de prevención y ejecución de la actividad descolmatación del Rio Lacramarca, Tramo 1: km. 21+300 al km.28+400, Sector Compuerta De Palos – Chachapoyas alto. Ítem 11.	08/02/2018	Agrorural	2,298,348.36	52.31	4,393,836.91

Fuente: Agrorural – Mayo 2018.[150]
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

[150] Correo electrónico de 17 de mayo del 2018.

Como se aprecia en el Cuadro Nº 29, el Tramo 1, Sector Cerro Blanco del Río Santa presentaba un avance físico de 68.44%, mientras que los Tramos del Sector Gallinazo y Sector La Víbora, contaban con un avance de 43.91% y el Tramo1, Sector San Gabriel – Vinzos Pueblo, presentaba un avance físico de 61.84%.

Por su parte, respecto a las actividades de descolmatación de la Quebrada o Dren Cascajal, el Tramo 1, Ítem 3T presentaba un avance físico de 92.74%, mientras el Tramo 1, Sector Rio Seco, Ítem 4, presentaba un avance de 69.33%.

Asimismo, en el Rio Culebras, Sector Quian – Sector Quita Sombrero Bajo, Ítem 7, se registraba un avance físico de 35.08%, en el Rio Nepeña, en el Sector Puente Colorado – Cocharcas, Ítem 8, 100%, en el Rio Nepeña en el Sector Villafana - Puente Colorado, Ítem 9, 100%, en el Rio Nepeña, sectores San Jacinto – Villafana, Cocharcas – San José Sector Cerro Blanco – Caña Castilla y Huambacho. Ítem 12, 66.68%, en el Rio Lacramarca, del Tramo 1 al 2, Ítem 10, 93.19%, y en el Rio Lacramarca, Tramo 1, Sector Compuerta de Palos – Chachapoyas Alto. Ítem 11, 52.31%.

Cuadro Nº 30

Actividades de descolmatación en el departamento de La Libertad

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Total de pagos al 31/12/2017	Saldo por pagar
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Virú, La Libertad - TRAMO I	19/11/2017	PSI	En ejecución	98.17%	99%	14,364,316.82	85,024.74
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Virú, La Libertad - TRAMO II	18/11/2017	PSI	En ejecución	100.00%	61%	8,217,965.53	5,291,990.83
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Chicama, La Libertad - TRAMO I	13/12/2017	PSI	En ejecución	15.51%	30%	13,307,787.94	31,051,505.22
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Chicama, La Libertad - TRAMO 2. A	-	PSI	En ejecución	9.65%	0%	0.00	12,050,823.48
Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del cauce del Rio Chicama, La Libertad - TRAMO 2. B	20/12/2017	PSI	En ejecución		0%	0.00	10,012,715.15

Servicio de elaboración de ficha técnica definitiva y descolmatación del Cauce del Rio Chicama, La Libertad - TRAMO 2.C	-	PSI	En ejecución		0%	0.00	7,253,471.56
Elaboración de ficha técnica de prevención y descolmatación y protección con rocas al volteo en tramos críticos del río Moche, distrito de Poroto y Laredo, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad. (*)	17/12/2017	Agrorural	En ejecución	59.24%	-	-	6507921.83

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018 y correo electrónico - Mayo de 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro Nº 30 se observa que, en el departamento de La Libertad, el Tramos I del Rio Virú registraba un alto avance físico (98%) y el Tramo II el 100%, estando pendiente el pago total para que se concluya la actividad.

Respecto al Rio Chicama, en el Tramo I estaban empezando las actividades, con un avance solo del 15% y el Tramo 2A estaba en un 9% de avance. No obstante, los Tramos 2B y 2C no reportaban avance físico ni financiero.

En cuanto a las actividades de descolmatación y protección con rocas al volteo en tramos críticos del Río Moche, distrito de Poroto y Laredo, provincia de Trujillo, se contaba con un avance físico de 59.24%.

Por otro lado, en reuniones sostenidas con la Autoridad Local del Agua (ALA) de La Libertad, en diciembre del 2017, se nos informó que aún no se habían realizado los trabajos de descolmatación en las quebradas de San Idelfonso, San Carlos y de León. No obstante, la Municipalidad Distrital de Huanchaco realizó trabajos de descolmatación de 2 km de la Quebrada de León.

No obstante, en febrero del 2018, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios anunció en su portal institucional, que se había suscrito el contrato para que se ejecute la obra de limpieza y descolmatación de la Quebrada de San Idelfonso y que se estaban realizando los trabajos de limpieza y descolmatación en la quebrada de San Carlos.[151]

[151] Nota de prensa de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios del 16 de febrero de 2018 publicada en su portal institucional.

Quebrada de San Idelfonso (La Libertad)

Por su parte, según lo reportado por la Unidad Sectorial de Coordinación Técnica Operativa del Minagri[152], las actividades de descolmatación realizadas por AGRORURAL son las siguientes:

Cuadro N° 31
Actividades de descolmatación en el departamento de Lambayeque

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Fecha Fin	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Monto Adjudicado
Elaboración de Ficha Técnica de Prevención y Descolmatación del río Chancay - Lambayeque, en los distritos de Lambayeque, Chiclayo, Chongoyape, Tablazos, Pucalá, Reque, Monsefú y Éten, departamento de Lambayeque. TRAMO I	20/12/2017	16/01/2018	Agrorural	-	21.99%		1,924,020.98
Elaboración de Ficha Técnica de Prevención y Descolmatación del río Chancay - Lambayeque, en los distritos de Lambayeque, Chiclayo, Chongoyape, Tablazos, Pucalá, Reque, Monsefú y Éten, departamento de Lambayeque. TRAMO II	20/12/2017	16/01/2018	Agrorural		81.06%		5.873,151.43

[152] Oficio N° 0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO del 9 de enero del 2018.

Elaboración de Ficha Técnica de Prevención y Descolmatación del río Chancay - Lambayeque, en los distritos de Lambayeque, Chiclayo, Chongoyape, Tablazos, Pucalá, Reque, Monsefú y Éten, departamento de Lambayeque. Tramo III y IV	18/12/2017	12/01/2018	Agrorural		65.11%		5,833,741.75
Elaboración de ficha técnica de prevención, descolmatación y rehabilitación de Diques del Rio Motupe, en los distritos de Pitipo, Illimo y Pacora, provincia de Lambayeque, Departamento de Lambayeque, TRAMO I	13/01/2018	11/02/2018	Agrorural	Ejecución	51.61%		7,860,349.37
Elaboración de ficha técnica de prevención, descolmatación y rehabilitación de Diques del Rio Motupe, en los distritos de Pitipo, Illimo y Pacora, provincia de Lambayeque, Departamento de Lambayeque, TRAMO II	13/01/2018	11/02/2018	Agrorural	Ejecución	29.21%		7,860,349.37
Elaboración de ficha técnica de prevención, descolmatación y rehabilitación de Diques del Rio Motupe, en los distritos de Pitipo, Illimo y Pacora, provincia de Lambayeque, Departamento de Lambayeque, TRAMO III	13/01/2018	11/02/2018	Agrorural	Ejecución	56.39%		7,860,349.37

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018 y correo electrónico - Mayo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el departamento de Lambayeque, conforme se muestra en el Cuadro Nº 31, las actividades de descolmatación en el Rio Chancay registraban un avance físico que no superaba el 57%, pese a que, de acuerdo a lo programado, debían culminar en las primeras semanas de febrero. Los Tramos I, II y III del Río Motupe presentaban un avance del 56.61%, 29.21% y 56.39%, respectivamente.[153]

Asimismo, se tenía previsto concluir con las actividades de prevención y des-

[153] La información fue reportada por la Unidad Sectorial de Coordinación Técnica Operativa del Minagri actualizada al 3 de enero del presente.

colmatación del Río Chancay - Lambayeque en la segunda semana de enero, sin embargo, a mayo del 2018, se presentaban avances físicos diferenciados: Tramo I con 21.99%, Tramo II con 81.06% y Tramo III y IV, con 65.11%.

Cuadro Nº 32
Actividades de descolmatación en el departamento de Piura

Nombre de la Actividad	Fecha de Inicio	Fecha fin	Entidad Responsable	Estado situacional	Avance Físico	Avance Financiero	Monto Adjudicado
Descolmatación del cauce del **Rio Piura** - Desde la Laguna La Niña hasta la Laguna Ramón -TRAMO I	15/09/2017	24/11/2017	Agrorural	Terminado	96.26%	64%	17,427,034.34
Descolmatación del cauce del **Rio Piura** - Desde la Laguna Ramón hasta el sector Cordillera -TRAMO II	28/09/2017	18/12/2017	Agrorural	Terminado	98.51%	74%	77,619,751.00
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, desde el Sector Cordillera hasta el Puente Independencia- TRAMO III	22/09/2017	1/12/2017	Agrorural	Terminado	100%	84%	64,375,065.09
Contratación de servicio de descolmatación del **Rio Piura** - ITEM IV	24/10/2017	15/12/2017	Agrorural	En ejecución	100%	-	35,605,910.23
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes tramos: Desde el Puente Bolognesi hasta la presa Los Ejidos, desde la caída Curumuy hasta Chapyra, en los sectores de la Peñita-Tambogrande -Curvan-Malingas y en los sectores de Puente Ñacara- Puente Carra - TRAMO V	24/10/2017	10/12/2017	Agrorural	Terminado	93.76%	88%	10,898,432.54
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes tramos: Desde el Puente Bolognesi hasta la presa Los Ejidos, desde la caída Curumuy hasta Chapayra, en los sectores de La Peñita - Tambogrande-Curvan-Malingas y en los sectores de Puente Ñacara-Puente Carra - TRAMO VI	13/10/2017	4/12/2017	Agrorural	En ejecución	88.54%	59%	7,247,373.13

Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes sectores de La Peñita - Tambogrande-Curvan-Malingas-TRAMO VII. Sector I La Peñita.	9/12/2017	5/01/2018	Agrorural	En ejecución	36.94%	25%	12,650,467.89
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes sectores de La Peñita - Tambogrande-Curvan-Malingas-TRAMO VII. Sector II Tambogrande.	9/12/2017	5/01/2018	Agrorural	En Ejecución	0%	25%	6,141,136.34
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes sectores de La Peñita - Tambogrande-Curvan-Malingas-TRAMO VII. Sector III Curvan Malingas.	9/12/2017	5/01/2018	Agrorural	En ejecución	25.81%	-	10,752,614.64
Descolmatación del cauce del **Rio Piura**, en los siguientes sectores de Puente Ñacara-Puente Carrasquillo -Puente Buenos Aires-Puente Salitral-TRAMO VIII.	25/10/2017	11/12/2017	Agrorural	Terminado	90.38%	49%	31,394,953.80
Descolmatación del cauce del **Río Chira**, desde el sector La Huaca hasta el sector Sifón Sojo. Rio Chira -TRAMO I	26/10/2017	4/01/2018	Agrorural	En ejecución	95.98%	64%	24,819,193.48
Descolmatación del cauce del **Rio Chira** desde Vista Florida hasta Presa Poechos, Rio Chira-TRAMO II	18/10/2017	4/12/2017	Agrorural	En ejecución	54.84%	0%	22,038,459.55
Descolmatación y protección con roca al volteo de la Quebrada Yapatera, Distrito de Chulucanas, Provincia de Morropón, Piura, TRAMO I	21/12/2017	17/01/2018	Agrorural	En ejecución	98.32%	25%	6,931,383.28
Descolmatación y protección con roca al volteo de la Quebrada Carneros, Distrito de Tambogrande, Provincia de Piura, Piura, TRAMO II.	22/02/2018	21/03/2018	Agrorural		10.02%	-	1,317,893.07

Descolmatación del Cauce de la Quebrada Rio Seco, Distrito Salitral, Provincia Sullana-Piura, TRAMO III y Descolmatación del Cauce natural de la Quebrada La Manuela, Distrito de Ignacio Escudero, provincia de Sullana, Piura, TRAMO IV.	21/12/2017	17/01/2018	Agrorural	En ejecución	0%	-	1345,495.94
Descolmatación del Cauce natural de la Quebrada Pariñas, distritos de Pariñas y Lobitos, Provincia Talara, Piura. TRAMO V.	21/12/2017	17/01/2018	Agrorural	En ejecución	95.37%	-	3,443,339.87

Fuente: Oficio N°0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO - Enero 2018 y correo electrónico - Mayo 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a la información brindada por Ministerio de Agricultura[154] y actualizada por Agrorural,[155] en el departamento de Piura se advierte que el Tramo III y IV del Río Piura registraban el 100% de avance físico. Los Tramos I, II, V, VI y VIII presentaban un importante avance físico (96.26%, 98.51%, 93.76%, 88.54%y 90.38% respectivamente). Por el contrario, los tres sectores del Tramo VII registraban un bajo nivel de avance físico (36.94%, 20% y 25.81% respectivamente).

En el Cuadro Nº 32 también se advierte que la descolmatación del Tramo I del Rio Chira, presentaba un avance físico de 95.98% y el Tramo II de 54.84%. Por otro lado, las actividades realizadas en la Quebrada Yapatera y en la Quebrada Pariñas presentaban un avance físico importante de 98.32% y 95.37% respectivamente, por el contrario, en la Quebrada Carneros solo se registraba un avance físico de 10.02%. Asimismo, en la Quebrada Rio Seco y en la Quebrada La Manuela no se registraba ningún avance físico, pese a que su inicio estaba programado para fines de diciembre del 2017.

Cabe precisar que respecto a las actividades de descolmatación en los ríos del departamento de Piura se presentaron algunas observaciones por organizaciones de la sociedad civil y por la Contraloría General de la República.

Conforme a lo indicado por el Colegio de Ingenieros de Piura, se conformó una Mesa Técnica con la Universidad Nacional de Piura (UNP) y la Universidad de Piura (UDEP), que formuló algunas propuestas para los trabajos de descolmatación de los cauces de los ríos Piura y Chira:

- Facilitar la salida de los flujos de avenidas o crecidas al mar o a algunas de las lagunas existentes, cuyos remansos no llegan a la ciudad de Piura.

[154] Oficio N° 0005-2018-MINAGRI-DM-USCTO del 9 de enero del 2018.
[155] Actualizado mediante correo electrónico de fecha 17 de mayo del 2018.

- Conservar sin intervención el cauce de aguas bajas (canal principal o cauce o central).
- Manejar las curvas exteriores de los meandros que se acercan a los diques de protección, alejándolas de estos diques con la reposición de la longitud de trabajo de los espigones, canales guías localizados de ser necesarios y revisando como se afecta la pendiente por esta intervención.
- Limpiar de todo obstáculo las llanuras de inundación.
- Retirar el terraplén de acceso al puente Independencia implementando un badén alcantarilla adecuadamente diseñado.
- Retirar en todo el río todas las estructuras rígidas que se hallen en el lecho del cauce y también las protecciones flexibles que han impedido la erosión del lecho del cauce y por lo tanto el aumento del área hidráulica; lo cual ha redundado en la disminución de la velocidad del flujo y la elevación tirante del agua.

Por su parte, la Contraloría General de la República, a través de sus diferentes Informes de Control Concurrente, advirtió situaciones adversas que pondrían en riesgo el logro de los objetivos de los procesos, por ejemplo, en el Informe de Control Concurrente N° 014-2018-CG/COREPI-CC[156]del 18 de enero del 2018, se señala que Agrorural no cauteló que el contratista culmine los servicios contratados en los plazos previstos.

Además, la Contraloría observó que Agrorural no adoptó las acciones orientadas a que el contratista ejecute los servicios materia de contrato con la cantidad de maquinaria ofertada y operativa, ni con la maquinaria adicional ofrecida en su propuesta técnica esto ha generado que las labores de prevención de desastres no concluyan oportunamente, dicha situación expone a la población a daños e inundaciones ante la posible ocurrencia de otro fenómeno natural.

[156] Informe de Control Concurrente sobre la contratación del servicio de descolmatación del cauce del Río Piura en los siguientes tramos: desde el Puente Bolognesi hasta la Presa Los Ejidos, desde la Caída Curumuy hasta Chapaira, en los Sectores de La Peñita – Tambogrande – Curvan- Malingas y en los sectores de Puente Ñacara, Puente Carrasquillo-Puente Buenos Aires-Puente Salitral – ítem N° 2-desde Caída Curumuy hasta Chapaira. Hito N° 2: Informe Quincenal.

Rio Piura

3.5 Situación en infraestructura vial[157]

Según el Programa Nacional de Infraestructura de Transportes Nacional (Provias Nacional), el fenómeno de El Niño Costero destruyó y afectó vías por un valor de 4,333 millones de soles. Los departamentos de Áncash, Piura y Lima concentran el 67% de la inversión requerida para la reconstrucción y rehabilitación de las carreteras de la Red Vial Nacional.

[157] Elaborado con los aportes de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públcos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 33
Inversión total en la red vial nacional

Departamento	Inversión	
	Soles	Porcentaje
Áncash	1,171,376,921	27.0%
Piura	998,148,829	23.0%
Lima	735,777,369	17.0%
Cajamarca	348,400,607	8.0%
La Libertad	265,848,169	6.1%
Huancavelica	220,325,838	5.1%
Lambayeque	177,645,744	4.1%
Arequipa	162,984,143	3.8%
Ica	126,277,246	2.9%
Ayacucho	78,424,928	1.8%
Junín	39,205,541	0.9%
Loreto	8,719,366	0.2%
Total	**4,333,134,700**	**100.0%**

Fuente y elaboración: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Por su parte, el Programa Especial de Infraestructura de Transportes Descentralizado (Provias Descentralizado) y las autoridades locales y regionales, la inversión necesaria para restablecer la conectividad vial y el transito regular en los caminos y puentes dañados, requerirá una inversión de 5,427 millones de soles. Los departamentos de La Libertad, Piura y Áncash concentran el 75% de la inversión que se requerirá para la reconstrucción y rehabilitación de caminos y puentes de la Red Vial Subnacional.

Cuadro N° 34
Inversión total en la red vial subnacional, por departamento

Departamento	Inversión	
	Soles	Porcentaje
La Libertad	2,034,307,159	37.5%
Piura	1,402,948,661	25.8%
Áncash	611,257,240	11.3%
Arequipa	482,864,893	8.9%

Lambayeque	184,838,940	3.4%
Ica	165,047,002	3.0%
Lima	149,970,413	2.8%
Huancavelica	138,546,315	2.6%
Ayacucho	118,172,901	2.2%
Tumbes	72,603,819	1.3%
Cajamarca	66,789,679	1.2%
Total	**5,427,347,022**	**100.0%**

Fuente y elaboración: Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Cabe señalar, que el Plan de Reconstrucción con Cambios ha venido siendo modificado, respecto a este tema. El Decreto Supremo Nº 124-2017-PCM del 28 de diciembre del 2017, modificó las intervenciones asociadas a algunas carreteras nacionales en el Departamento de Piura, a efectos de sustraer la etapa de mantenimiento, lo que tiene por objetivo que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pueda realizar acciones inmediatas de mantenimiento con cargo a sus recursos y evitar duplicidades con intervenciones incorporadas en el Plan Integral.

Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, las intervenciones referidas a pistas y veredas y caminos vecinales han cambiado de unidades ejecutoras, a fin de descentralizar su ejecución. Además, se incorporaron intervenciones a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y se excluyeron algunas intervenciones a cargo de los ministerios antes mencionados.

A fin de determinar el estado en el que se encuentran las vías de las regiones más afectadas del país, la Defensoría del Pueblo realizó visitas de inspección a las regiones de La Libertad, Áncash, Piura y Lambayeque, encontrando los siguientes resultados principales:

- **Carretera Panamericana Norte (concesión de AUNOR):**

En la carretera Panamericana Norte, clasificada como red vial nacional y otorgada en concesión a la concesionaria Autopista del Norte (AUNOR), los puentes Virú, Huambacho y Sechín colapsaron y se recuperó la transitabilidad mediante el empleo de puentes modulares provisionales.

No obstante, al tratarse de puentes ubicados en la calzada, existente previamente a la concesión, y no haber sido entregados por el Estado al concesionario, los seguros contratados por la concesionaria no cubren dicha infraestructura, por lo que la reposición de los mismos corre por cuenta exclusiva del gobierno nacional.

En la zona del puente Huambacho se constató que la empresa concesionaria venía realizando la ejecución de trabajos de enrocado en la ribera del río Huambacho, 100 metros aguas arriba y 100 metros aguas abajo, correspondiente al área de derecho de vía de la concesión, a fin de proteger la infraestructura vial construida. Sin embargo, se requería ejecutar el enrocado en una extensión mayor a fin de contrarrestar posibles crecidas del río y el consiguiente desplazamiento de piedras que podrían afectar la infraestructura.

Adicionalmente, el Km. 443 de la carretera Panamericana Norte, en Coishco, fue destruido. Para recuperar la transitabilidad, se instaló un puente modular, pero el remedio definitivo debería incluir la construcción de una solución de ingeniería que permita el paso del río sin que afecte la infraestructura vial. Sin embargo, este punto de la vía no se encuentra incluido en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Asimismo, en la zona de Coishco existe un riesgo mayor de daños en la vida de las personas y la infraestructura, debido a la construcción de industrias edificadas sobre rellenos acumulados a lo largo del canal, el asentamiento de población y la nueva acumulación de desmontes.

En el Plan para la Reconstrucción se aprobaron tres proyectos sobre el tramo de la carretera Panamericana Norte que atraviesa el puente Virú, cuyo valor de inversión total asciende a S/14,238,194 donde se encuentra ubicado el puente del mismo nombre. No se ha podido determinar la justificación para la preparación de múltiples intervenciones en el mismo tramo. Situación semejante ocurre en el tramo ubicado en el distrito de Casma y donde se encuentra el puente Sechín, habiéndose encontrado otros tres proyectos (que suman S/ 38 810 171) sin que se haya detectado las razones para la disposición de varias acciones en la misma ubicación.

En cuanto a los parámetros de seguridad vial, el contrato de concesión de la carretera Panamericana Norte únicamente ha considerado las señalizaciones y elementos de encarrilamiento y defensa.

- **Carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 2 (concesión de Consierra Tramo II S.A.):**

En la carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 2, desde el Km.0 hasta Laguna Sausacocha, clasificada como red vial nacional y otorgada en concesión a Consierra Tramo II S.A., se observaron problemas de seguridad vial, tales como la presencia de guardavías incompletos y de escasa altura, zonas deterioradas de la calzada, ausencia de señalización y reductores de velocidad en los tramos que atraviesan centros poblados, inexistencia de elementos reflectores en vallas de seguridad y postes delineadores.

Si bien el contrato de concesión de la carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 2 incluye los elementos de seguridad vial y señalización dentro de la conservación vial periódica, ésta únicamente se considera en las zonas urbanas que atraviesa dicha vía y sujeta a la obligación del Estado de interceder ante los gobiernos locales para el logro de este objetivo. Adicionalmente, los elementos de encarrilamiento y defensa como parte de los componentes de seguridad vial sólo son agregados en los anexos del contrato y no en las cláusulas del mismo.

Asimismo, existe una zona de fallas geológicas que deterioran constantemente la vía. Sobre este asunto en particular, existe una controversia entre el Estado y la concesionaria Convial a efectos de determinar cuál es la parte que debe asumir los costos del mantenimiento y/o rehabilitación de la zona.

- **Carretera Laguna Sausacocha - El Convento:**

La carretera nacional Laguna Sausacocha - El Convento se encuentra en el ámbito de Provías Nacional; no obstante, su gestión, mejoramiento y conservación ha sido otorgada a la empresa Obras de Ingeniería S.A. – Obrainsa para el periodo 2016-2021.

A la fecha de la supervisión no se encontraron daños considerables, sin embargo, en el tramo Laguna Sausacocha - Puente Pallar se detectaron varios kilómetros sin asfaltar, debido a que no fueron ejecutados por falta de saneamiento de los terrenos. Asimismo, a partir del Puente Pallar toda la vía es afirmada y en el Km. 30 se producen derrumbes constantes, para cuya solución es necesario aplicar ciertas técnicas de ingeniería que no son utilizadas por su elevado costo en comparación con la temporalidad de la vía afirmada.

El mantenimiento del puente no ha sido considerado en el contrato de servicios de conservación que presta Obrainsa, por lo que es competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones asumir directamente el mantenimiento de la referida infraestructura.

- **Carretera de penetración Casma-Huaraz:**

Esta vía ha sido clasificada como carretera nacional, de competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y dentro del ámbito de intervención de la Oficina Zonal Huánuco - Ucayali de Provías Nacional. El mejoramiento y conservación de la vía se encuentra a cargo de la empresa contratista Construcción y Administración S.A. – CASA, en el marco de la contratación del servicio celebrado entre la mencionada empresa y Provías Nacional para la gestión, mejoramiento y conservación vial por niveles de servicio del corredor vial “Casma – Huaraz – Huari –

Huacaybamba – Jircán – Tingo María – Monzón – Emp. PE-18ª (Tingo María)"[158].

La mencionada carretera fue gravemente afectada por el fenómeno El Niño Costero, situación que se evidencia desde la zona de Buenavista hasta la zona de Cachipampa, observándose la destrucción total de la vía pavimentada. A la fecha, paralelo a la vía, se ha habilitado un camino de tierra por el cual se desplazan los vehículos particulares y de transporte público que transitan desde Casma a Huaraz.

Sobre las acciones para mantener la vía, es preciso indicar que de acuerdo a los términos del contrato de servicios señalado, la contratista Construcción y Administración S.A. – CASA asume la obligación de realizar actividades de conservación rutinaria y periódica en el tramo 1 comprendido entre el Puente Carrizales (Casma) y el Km. 28+140. Estas actividades de conservación estarían referidas a labores de limpieza, bacheo eliminación de derrumbes, reparación de señales y elementos de seguridad (conservación rutinaria), y a la reposición de capas de rodadura, reparación re construcción puntual de capas de pavimento, entre otras (conservación periódica).

Sin embargo, dada la afectación en la infraestructura vial, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe evaluar las medidas a implementarse para la reconstrucción correspondiente, así como el nivel de intervención de la empresa contratista para garantizar condiciones mínimas de seguridad para la transitabilidad.

Por otro lado, el puente Muña ubicado en el Km. 30 de la carretera, ha sido afectado con el socavamiento de la base correspondiente a uno de los soportes. Si bien la base fue posteriormente rellenada con rocas, la estructura se encuentra debilitada y podría ser nuevamente afectada por el incremento del caudal del río.

El Plan de la Reconstrucción ha incluido varios proyectos para su recuperación. Sin embargo, tanto en el distrito de Buena Vista Alta como en el de Yaután, ambos en Casma, se han incluido varios proyectos de intervención sobre la misma vía (tres en Buena Vista Alta, que suman S/ 33 647 666 y cuatro en Yaután, por un valor conjunto de S/ 52 975 346), sin que se aprecie una razón que justifique la multiplicidad de proyectos separados para cada distrito.

- **C.P. Rinconada: Ca. Señor de los Milagros:**

La Ca. Señor de los Milagros es la vía principal del centro poblado Rinconada, de Chimbote. Es parte del corredor vial Santa - Yuracmarca - Sihuas - Huacrachuco - San Pedro de Chonta - Uchiza - Emp. 5N, administrado por Provías Nacional.

[158] Información contenida en el Contrato de Servicio Nº 002-2017-MTC/20. Disponible en: http://gis.proviasnac.gob.pe/transparencia/contratos/lista_contratos.asp?s_id_periodo=2017&s_id_tipcont=008&s_id_situcont=&s_id_sede=&s_id_unidejec=.

Durante la supervisión, se advirtió el mal estado de las veredas.

Este corredor también ha sido incluido en el Plan de la Reconstrucción, constando la existencia de dos proyectos por la suma total de S/ 30 697 663.

- **Carretera Catacaos - Bayóvar:**

La carretera nacional Catacaos - Bayóvar (tramo Km. 104 al 137) no cuenta con concesión ni contrato alguno, por lo que es administrada directamente por el MTC. Fue muy afectada por el fenómeno del Niño Costero. A este efecto, el Plan de la Reconstrucción ha considerado un proyecto de reconstrucción, por la suma de S/ 36 644 974.

- **Carretera Sullana - Talara, tramo Km. 1023 a 1084:**

La carretera nacional Sullana - Talara es parte de la carretera Panamericana Norte, en Piura, que no ha sido dada en concesión ni cuenta con contrato de mantenimiento alguno, por lo que es administrada directamente por el MTC. Esta infraestructura} quedó muy afectada por el fenómeno del Niño Costero.

A este efecto, el Plan de la Reconstrucción ha considerado dos proyectos de reconstrucción en la zona supervisada, por la suma de S/ 171 822 041.

- **Carretera Nuevo Mocupe - Cayaltí - Oyotún (concesión de Obrainsa):**

La carretera Nuevo Mocupe - Cayaltí - Oyotún, clasificada como red vial nacional y otorgada en concesión a Obrainsa no presentaba, a la fecha de la supervisión, daños de consideración.

Sin embargo, el badén Nanchoc presenta un desgaste por abrasión, como consecuencia de los huaycos que pasaron por el lugar, cuya reparación no correrá por cuenta de los seguros, ya que ha excluido expresamente la cobertura de los daños por el fenómeno del Niño, sino que será pagada por el Estado.

Por otra parte, el contrato contiene algunas disposiciones de seguridad vial que podrían repercutir en las estadísticas de accidentalidad en la vía. Lamentablemente, no se cuenta con información sobre la evolución de los accidentes de tránsito y sus víctimas en esta carretera.

- **Eje Multimodal Amazonas Norte - IIRSA Norte: Paita - Yurimaguas (concesión de Concesionaria IIRSA Norte S.A.):**

El Eje Multimodal Amazonas Norte - IIRSA Norte: Paita - Yurimaguas se trata

de es un corredor vial de ámbito nacional, dado en concesión el año 2005 a la Concesionaria IIRSA Norte S.A., perteneciente al grupo económico Odebrecht (accionistas OdebrechtLatinvest Perú Transporte S.A.C. (99%) y Norberto Odebrecht (1%).

En esta vía se supervisó el tramo Dv. Olmos – Lambayeque. En este tramo se observó que las lluvias intensas y el desborde de los ríos La Leche, Zurita y Motupe ocasionaron serios daños en las vías que atraviesan los distritos de Mochumí, Túcume, Íllimo, Jayanca y Motupe y generaron baches cuyas dimensiones hacen inseguro el tránsito de vehículos (invasión de carriles).

Asimismo, algunos tramos de vía quedaron sin pavimento. Los gobiernos locales han cubierto la superficie con cloruro de sodio para evitar que las partículas de polvo ingresen a las viviendas (Túcume, Jayanca).

Respecto a la gestión de esta vía, es preciso indicar que el tramo Dv. Olmos - Lambayeque fue incorporado a la concesión de IIRSA Norte en agosto del 2014, a efectos que la empresa proceda asuma los costos de la adecuación de los niveles de servicio y construya una segunda vía en el referido tramo. Con esta adición se otorgó a la concesionaria el derecho a cobrar la tarifa de peaje en el puesto ubicado a la altura de Mocce. La incorporación de este tramo se habría llevado de manera irregular, por cuanto esta se realizó mediante un Acta de Acuerdos y no mediante adenda al contrato.

Sin embargo, en agosto del 2015 se suscribe un Acta para la suspensión de las obligaciones a cargo de la concesionaria, entre ellas, la suspensión de la obligación de contar con seguros para la reposición de la vía en caso de desastres naturales, debido a que la carretera no cumplía con los niveles de servicio[159], pese a que la inclusión del mencionado tramo en la concesión como obra adicional era precisamente para la adecuación a los niveles establecidos en el contrato de concesión[160].

A la fecha el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sostiene que no se puede firmar la adenda por los impedimentos en que estarían incursos los accionistas de la concesionaria (grupo económico Odebrecht). En ese sentido, la propuesta alternativa del referido ministerio es intervenir directamente en la vía, sufragando con el dinero público las reparaciones de la carretera, y encargar su conservación a la concesionaria. Ositran ha brindado su conformidad a la propuesta.

En ese sentido, al ser el Estado quien cubrirá directamente las inversiones de reconstrucción en el tramo de la vía Dv. Olmos-Lambayeque, el peaje Mocce y la administración de todo el tramo vial deben ser revertidos al Estado. Por otra parte, el contrato de concesión de la carretera IIRSA Norte estipula que se pueden agregar obras de seguridad vial en las etapas de construcción y explotación.

Finalmente, en el Plan de la Reconstrucción se han incorporado dos pro-

[159] Punto 4.6 del Informe N° 3439-2017-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 16 de octubre del 2017.
[160] Apartado "a" del segundo acuerdo del Acta de Acuerdos Obra Adicional Dv. Olmos - Lambayeque del 5 de agosto del 2014.

yectos de infraestructura vial a desarrollarse en Olmos, por un valor conjunto de S/ 1 954 227, sin que se conozca las razones que expliquen la multiplicidad de proyectos separados para el mismo tramo vial dentro de la misma jurisdicción distrital.

- **Vías urbanas de la ciudad de Trujillo, La Libertad:**

Entre las vías urbanas de Trujillo, destaca el mal estado en el que se encontraban las Av. Colibríes, Miraflores, Villarreal y Eguren, la última de las cuales no se encuentra incluida en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Es de resaltar que, si bien se trata de vías urbanas ubicadas en el Cercado de Trujillo, en el mencionado Plan se ha dispuesto que la ejecución de las obras de rehabilitación y reconstrucción en estas vías recaen en el ámbito del Gobierno Regional de La Libertad.

- **Vías locales del Santa, Áncash:**

En cuanto a las vías locales del Santa, las carreteras a Cascajal y Rinconada se encontraban muy deterioradas. Por otra parte, las vías locales de Cascajal Bajo - La Cuadra y del Barrio Chino - Cascajal fueron destruidas; sin embargo, no han sido consideradas en Plan de la Reconstrucción.

En el caso de las vías locales del Santa, y conforme a la evaluación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, la ejecución de las obras han sido asignada por el Plan Integral al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (las calles de Cascajal Bajo) y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (las carreteras a Cascajal y Rinconada), entidades del gobierno nacional que únicamente tienen competencias normativas en este tipo de infraestructura vial.

- **Vías urbanas de la ciudad de Piura**

Las vías de la ciudad de Piura sufrieron daños por la inundación causada por los desbordes del Río Piura y las lluvias. Las Av. Progreso, Los Tallanes y Grau se encontraban en mal estado. Las últimas dos venían siendo rehabilitadas, sin embargo, la reconstrucción se realizaría en una etapa posterior.

Asimismo, se ha determinado la existencia de cinco proyectos diferentes para una sola vía (Av. Progreso), por un total de S/2,400,210 y de tres proyectos para la Av. Grau, por un valor total de S/11, 274,438, sin que se conozca una razón que lo justifique.

La ejecución de las obras se ha distribuido de manera poco clara entre la Municipalidad Distrital de Castilla (cuatro obras de rehabilitación de la Av. Progreso y una obra de rehabilitación de la Av. Grau) y el Gobierno Regional de Piura (una obra

de rehabilitación de la Av. Progreso, una obra de rehabilitación de la Av. Grau, la reconstrucción de la Av. Grau y la reconstrucción de la Av. Los Tallanes).

- **Vías urbanas de la ciudad de Mochumí, Lambayeque:**

Si bien el distrito de Mochumí fue golpeado por el fenómeno El Niño Costero, a la fecha de la supervisión las vías ya habían sido rehabilitadas. La ejecución de las obras de rehabilitación y reconstrucción previstas en el Plan de la Reconstrucción ha sido asignada al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

- **Vías locales de la ciudad de Chiclayo, Lambayeque:**

Se comprobó el precario estado del puente artesanal Sorronto Bajo y del puente colgante La Otra Banda, ubicados en los distritos de Oyotún y Zaña, respectivamente. La ejecución de las obras de reconstrucción ha sido asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en las que según el plan de reconstrucción se tiene previsto invertir 17 millones de soles.

Asimismo, se constató el mal estado en que se encontraban el Jr. Cahuide, la Av. Sáenz Peña, la Av. San Martín, la Av. Venezuela, la Av. España, la Av. Balta, la Ca. Virrey Toledo, la Av. Constitución, la Av. Mariano Cornejo, la Av. Quiñones, la Av. Tarapacá, la Av. Fitzcarrald, la Av. Chinchaysuyo, la Av. Miguel Grau, la Av. Elvira García y García, la Av. Víctor Andrés Belaúnde, la Av. Paseo del Deporte y la Av. Francisco Cúneo, cuyas rehabilitaciones o reconstrucciones se encuentran a cargo del Ministerio de Vivienda.

Es de destacar que en el Plan de la Reconstrucción se han previsto cuatro proyectos distintos para la Av. Venezuela (por un valor total de S/ 4 337 345), dos para la Ca. Virrey Toledo (por S/ 1 753 058), tres para la Av. Mariano Cornejo (por S/ 1 149 321), dos para la Av. Tarapacá (por S/ 453 230), dos para la Av. Chinchaysuyo (por S/ 1 956 583), dos para la Av. Paseo del Deporte (por S/ 2 093 407) y dos para la Av. Francisco Cúneo (por S/ 1 354 558).

Asimismo, se observó el mal estado en que se encontraban la Av. Panamá, la Av. Juan TomisStack y la Av. Zarumilla, las cuales no se han incluido en el Plan de la Reconstrucción.

Conclusiones

1. La ubicación geográfica del país nos expone a permanentes fenómenos naturales, cuya magnitud se ve incrementada a consecuencia del cambio climático. Sin embargo, cada año ante la ocurrencia de un fenómeno natural, como las heladas, el friaje o las lluvias intensas, se producen pérdidas de vidas y cuantiosos daños materiales, lo que evidencia que en el país la política de prevención y reducción del riesgo de desastres no ha sido efectiva.

2. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) presenta serias debilidades en su estructura y funcionamiento. Por un lado, la rectoría del Sinagerd recae sobre el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, que es una instancia política y no cuenta con una secretaría técnica responsable de impulsar y articular la gestión del riesgo de desastres. Por otro lado, las funciones de la desactivada Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres han sido transferidas al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), que es un organismo técnico normativo del Sinagerd, adscrito al Ministerio de Defensa, lo cual desnaturaliza su función y dificulta el cumplimiento de las funciones transferidas.

3. Los gobiernos regionales no integran el Consejo Nacional de Gestión del

Riesgo de Desastres (Conagerd), que es el órgano de máximo nivel de decisión política y estratégica, es decir que no participan en el proceso de toma de decisiones, no obstante, su condición de gobiernos con competencias regionales y locales.

4. El Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad) no se ha consolidado como un sistema único de información para la toma de decisiones. Ello dificulta la elaboración del diagnóstico de daños para la atención de las personas damnificadas y la planificación de las acciones de rehabilitación y reconstrucción.

5. La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios se crea como una instancia paralela al Sinagerd, lo cual impide que se realice una intervención integral de la gestión del riesgo de desastres (reactiva, prospectiva y correctiva). Asimismo, la Ley N° 30556 limita las funciones del Indeci y del Cenepred —que tienen entre sus procesos a cargo la rehabilitación y la reconstrucción, respectivamente— a brindar información sobre el diagnóstico de daños y la determinación de las zonas del riesgo.

6. El Plan Integral de Reconstrucción con Cambios tiene un débil enfoque de derechos, solo prioriza proyectos de infraestructura y no considera actividades de recuperación de la salud mental y emocional de las personas o de medios de vida, así como tampoco permite visibilizar las intervenciones concurrentes de los distintos niveles de gobierno, para la restitución integral de los derechos de las personas.

7. La reconstrucción con cambios requiere que se continúe con la determinación y declaración de las zonas del riesgo no mitigables, a fin de tener la certeza de los lugares en las que se deberán ejecutar las distintas intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios y, de ser el caso, llevar a cabo las acciones de reasentamiento poblacional. Asimismo, se requiere de un enfoque territorial bajo el cual se involucre la participación activa de los gobiernos regionales y locales, así como de los organismos técnicos de la sociedad civil y de la población organizada.

8. En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en los seis departamentos más afectados por el fenómeno El Niño Costero 20017, se advirtió que las intervenciones de respuesta y rehabilitación no se realizaron bajo un enfoque de derechos, lo que se evidencia en que aún hay personas en albergues, estudiantes en instituciones educativas inadecuadas y personas

que se atienden en establecimientos de salud que no reúnen las condiciones mínimas para la prestación de un servicio de calidad.

9. Las acciones de rehabilitación aún no concluyen, a mayo del 2018 se encontraba pendiente la entrega de 3,172 módulos temporales de vivienda y la instalación de 110 aulas prefabricadas en los seis departamentos priorizados. Asimismo, la ejecución del presupuesto asignado para el mantenimiento de los establecimientos de salud no supera, en promedio, el 48%. En agricultura aún no se ha culminado con la descolmatación de algunos tramos de los ríos.

10. Una de las principales dificultades para la ejecución de los proyectos de inversión, en los diferentes sectores, es la falta de saneamiento físico legal de los predios del Estado sobre los cuales se deben ejecutar los proyectos de infraestructura. El Decreto Legislativo Nº 1354 establece medidas para facilitar el saneamiento físico legal, quedando a cargo de las unidades ejecutoras responsables de las intervenciones del Plan, su aplicación.

11. Los proyectos de reconstrucción en general y, particularmente, los de infraestructura vial deben planificarse teniendo en consideración los pilares básicos del marco operacional para la gestión del clima y el riesgo de desastres, especialmente el pilar de la construcción resistente, el cual debe orientar todo el proceso de recuperación de la infraestructura perdida o afectada, de tal suerte que, para la determinación de los materiales, de los procesos constructivos, de los diseños viales, de las obras obligatorias, de las medidas preventivas, entre otras, se tome en consideración el factor climático y los fenómenos naturales que ocurren de manera periódica y estacional en dichas localidades.

12. Las obras de puentes deben incluir, además, controles de caudales y registros de las variaciones del comportamiento hidrológico-hidráulico de los cursos de aguas. Por otra parte, ante el incremento de accidentes de tránsito en las carreteras dadas en concesión, las autoridades competentes deben realizar todos los esfuerzos necesarios para incorporar las herramientas dispuestas en el Manual de Seguridad Vial, particularmente los análisis de impacto, las auditorías e inspecciones de seguridad vial, en todos los proyectos de infraestructura vial actualmente en ejecución y futuros, según corresponda. Estas mejoras contribuirán con el logro de las metas establecidas en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2017 - 2021.

Recomendaciones

A la Presidencia del Consejo de Ministros

1. Evaluar la estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) para fortalecer su funcionamiento, así como evaluar el restablecimiento de la secretaría o la creación de una unidad al interior de la PCM, con los recursos humanos y presupuestales necesarios para que asuma la responsabilidad de velar por el adecuado funcionamiento del sistema.

2. Incorporar el enfoque de derechos en la gestión de riesgo de desastres, conforme a lo regulado en la Ley Nº 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

3. Priorizar la aprobación de los reglamentos de desarrollo de las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo Nº 1354, para agilizar la implementación de las intervenciones previstas en el Plan de Reconstrucción con Cambios.

Al Instituto Nacional de Defensa Civil

4. Modernizar la plataforma tecnológica del Sistema de Información Nacional

para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad), principalmente de los módulos que lo conforman. Asimismo, intensificar la capacitación de los operadores del sistema en los tres niveles de gobierno, para que contenga información completa y en tiempo real y permita la adecuada toma de decisiones.

A la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

5. Fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental para la ejecución de las intervenciones previstas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, así como establecer mecanismos de comunicación con la población para atender sus pedidos y/o reclamos.

6. Precisar las funciones de las Oficinas Regionales para que se posicionen como la instancia de coordinación entre las autoridades regionales y locales, los representantes de los sectores y la población, así como en la instancia responsable del seguimiento de las intervenciones contempladas en el Plan, en cada departamento.

7. Exigir y verificar que los proyectos de infraestructura vial comprendidos en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, incorporen los criterios de la gestión del riesgo de desastres, incluyendo la instalación de sistemas e instrumentos de medición de las variaciones de los caudales de aquellas fuentes de agua cercanas a la mencionada infraestructura.

Al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

8. Adoptar las medidas necesarias para que se concluya, a la mayor brevedad, con la instalación de los módulos temporales de vivienda, priorizando la entrega de los mismos a las familias integradas por niños, niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad, a fin de mejorar sus actuales condiciones de vida y habitabilidad.

9. Coordinar con los gobiernos regionales y locales, según corresponda, para que se coloquen las estructuras de los módulos temporales de vivienda a buen recaudo, a fin de garantizar su conservación.

10. Agilizar el procedimiento para la evaluación de los potenciales beneficiarios de la ayuda económica de S/500 para el alquiler de una vivienda temporal, regulado en el artículo 5º de la Resolución Ministerial Nº455-2017-VIVIENDA.

Al Ministerio de Educación

11. Adoptar las medidas necesarias para que se concluya, a la mayor brevedad, con la instalación de los módulos o aulas prefabricadas, observándose las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y acceso a servicios básicos diferenciados, a fin de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

12. Continuar trabajando de manera coordinada con los gobiernos regionales para realizar el saneamiento físico legal de los locales escolares y se pueda iniciar la ejecución de los proyectos comprendidos en el Plan de Reconstrucción.

Al Ministerio de Salud

13. Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales, a través de la Dirección de Equipamiento y Mantenimiento de la Dirección General de Operaciones en Salud, para que ejecuten adecuadamente el presupuesto de mantenimiento a los establecimientos de salud afectados por el fenómeno El Niño Costero, a fin de garantizar la prestación de servicios de salud de calidad.

14. Coordinar con los gobiernos regionales para que se mejoren las condiciones de aquellos establecimientos de salud que vienen funcionando en locales adaptados, a fin de garantizar una la prestación de servicios de salud de calidad.

15. Acelerar el proceso de verificación y diagnóstico de la situación físico legal de los establecimientos de salud incorporados en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, para el correspondiente saneamiento físico legal de los mismos, a fin de iniciar la ejecución de las intervenciones de reconstrucción.

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones

16. Incorporar un enfoque de prevención del riesgo en el diseño de los contratos de concesión de infraestructura vial, estableciendo cláusulas relacionadas a las responsabilidades que deben asumir los concesionarios en el diseño de los proyectos, técnicas de construcción y características de los materiales a emplear en la ejecución, mantenimiento y rehabilitación, a fin de evitar daños significativos en la infraestructura como consecuencia de los efectos de fenómenos naturales.

A la Superintendencia Nacional de Registros Públicos

17. Dotar de los recursos humanos y logísticos necesarios a las Oficinas Registrales Zonales de los departamentos priorizados en el marco de la reconstrucción, para que puedan atender la alta demanda de procedimientos administrativos relacionados al saneamiento físico legal de los locales escolares y de los establecimientos de salud, principalmente.

A los gobiernos regionales

18. A través de las Direcciones/Gerencias Regionales de Educación realizar un trabajo coordinado con la Dirección de Saneamiento Físico Legal del Ministerio de Educación para lograr el saneamiento físico legal de los locales escolares incluidos en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

19. Adoptar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de los módulos o aulas prefabricadas y de los establecimientos de salud que funcionen en locales adaptados. Asimismo, agilizar la ejecución del presupuesto para el mantenimiento de los establecimientos de salud afectados.

A los gobiernos regionales y locales

20. Evitar la rotación de personal del área de gestión del riesgo de desastres, a fin de mantener el capital humano y promover la especialización en la materia. Asimismo, designar al funcionario responsable del registro de la información en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación y establecer las responsabilidades en caso de incumplimiento de funciones.