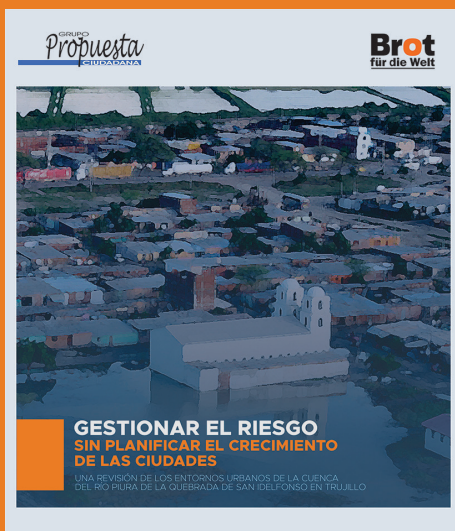




GESTIONAR EL RIESGO
SIN PLANIFICAR EL CRECIMIENTO
DE LAS CIUDADES

UNA REVISIÓN DE LOS ENTORNOS URBANOS DE LA CUENCA
DEL RÍO PIURA DE LA QUEBRADA DE SAN IDELFONSO EN TRUJILLO



Estudio:

GESTIONAR EL RIESGO SIN PLANIFICAR EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Una revisión de los entornos urbanos de la cuenca del río Piura de la quebrada de San Idelfonso en Trujillo

Lima, mayo de 2021

Autora:

Marisa Glave Remy

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Teléfono: 92086-0005

www.propuestaciudadana.org.pe

contacto@propuestaciudadana.org.pe

Presidenta del Directorio:

Ana Cecilia Angulo Alva

Coordinador Ejecutivo:

Epifanio Baca Tupayachi

Corrección de estilo y edición:

Carlos León Moya

Diseño y diagramación:

Luis de la Lama

Renzo Espinel

Fotografía de la portada:

Ministerio de Defensa - MINDEF.

1.ª edición - mayo de 2021

Índice

Introducción	5
1. Más allá de la atención a la emergencia: la gestión de riesgo de desastres desde la perspectiva territorial	6
1.1. Las responsabilidades compartidas en la administración pública	6
1.2. El PLANAGERD 2014-2021: las tareas de los gobiernos locales en la gestión prospectiva y correctiva	8
1.3. El monitoreo	9
2. Gestión prospectiva en la Gestión del Riesgo de Desastres: la producción y la circulación de la información	14
2.1. La información existente para la toma de decisión: GEO, SINPAD y SIGRID	15
2.2. Peligro, vulnerabilidad y riesgo ¿quién decide cuándo el riesgo no es mitigable?	20
3. Análisis crítico de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y de uso del suelo urbano en las cuencas de San Idelfonso y el Piura	25
3.1. De la Zonificación Económica y Ecológica sin exclusiones ni asignaciones de uso al Ordenamiento Territorial trunco	25
3.2. Planes de Desarrollo Concertado no vinculantes y perdidos en la generalidad	29
3.3. Planes Urbanos prescritos: la fragmentación de las decisiones sobre el suelo urbano, entre el tráfico, la especulación y el abandono	33
3.4. Planificación post Fenómeno de El Niño Costero 2017	37
4. Analizando las brechas: entre lo gaseoso de la Gestión del Riesgo de Desastres y la realidad de la ocupación del suelo	44
4.1. Brechas técnicas e institucionales: los nudos persistentes de la descentralización	44
4.2. Brechas políticas: la tentación del corto plazo	49
4.3. Brechas económicas: entre la centralización de fondos para la atención de emergencia y la injusta distribución de cargas y beneficios del crecimiento urbano	50
5. La agenda pendiente: planificación efectiva, control urbano eficaz, vivienda asequible y captación de plusvalías	54
5.1. Concentración y fortalecimiento de la planificación: menos planes, pero más efectivos	54
5.2. Sin control no hay corrección: la necesidad del garrote en la política de ocupación de suelo	56
5.3. La vivienda social: generación de vivienda adecuada para sectores populares. Un adelanto de la agenda post COVID-19	57
5.4. Captación de plusvalías urbanas: poniendo límites a la especulación del valor del suelo	59
Anexos	61
Bibliografía	66

Glosario

ANP	Área Natural Protegida
ARCC	Autoridad para la Reconstrucción con Cambios
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre
COE	Centros de Operaciones de Emergencias
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
DIMSE	Dirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
ENAGERD	Encuesta Anual de Gestión del Riesgo de Desastres
EVAR	Estudios de Evaluación de Riesgo
FONDES	Fondo para la Intervención ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
GEO	Plataforma Digital Georreferenciada GEO Perú
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
GTGRD	Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MINAM	Ministerio del Ambiente
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Planes de Desarrollo Concertado
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PLANDET	Plan de Desarrollo Territorial de Trujillo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
PREVAED	Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y la Atención de Emergencias por Desastres
RATDUS	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SEGAT	Servicio de Gestión Ambiental de Trujillo
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SIGRID	Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINPAD	Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación
UEE	Unidades Ecológicas y Económicas
ZEE	Zonificación Económica y Ecológica
ZEIS	Zonas Especiales de Interés Social
ZRE	Zona de Reglamentación Especial

Cuadros

- Cuadro 1. Resultados ENAGERD 2018 para objetivos estratégicos, específicos y acciones seleccionadas del PLANAGERD 2014-2021
- Cuadro 2. Avance de declaración de zonas de riesgo no mitigable y planes de reasentamiento poblacional
- Cuadro 3. Estrategia de implementación del PLANAGERD 2014-2021
- Cuadro 4. Evolución de la planificación de la GRD
- Cuadro 5. Acciones del PLANAGERD de prospección y corrección de la GRD
- Cuadro 6. Efectos de cambios de usos del suelo en precios del suelo

Imágenes

- Imagen 1. Captura de pantalla de la plataforma GEO
- Imagen 2. Captura de pantalla de la plataforma SINPAD
- Imagen 3. Captura de pantalla de la plataforma SIGRID
- Imagen 4. Capturas de pantalla de Google Earth del crecimiento urbano de El Tablazo
- Imagen 5. Proyecto de drenaje de la ciudad de Trujillo

Mapas

- Mapa 1. Zonas de riesgo del centro de Trujillo
- Mapa 2. Zonas de riesgo no mitigable de Tambogrande
- Mapa 3. Modelos de peligros potenciales múltiples
- Mapa 4. Peligro de inundaciones de la provincia de Trujillo
- Mapa 5. Peligros naturales de la provincia de Trujillo
- Mapa 6. Plan de desarrollo urbano de Piura, Veintiséis de Octubre, Castilla y Catacaos al 2032
- Mapa 7. Área de Laguna Coscomba

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana desarrolla un programa de seguimiento al proceso de Reconstrucción con Cambios en el norte del país. Su última publicación, *¿Reconstrucción sin Instituciones?*¹, da cuenta de la historia de las entidades a nivel nacional encargadas de esta, siempre constituidas como soluciones *ad hoc* luego de cada desastre. A la vez, muestra la migración del sistema de defensa civil, centrado en resolver la emergencia, hacia una estrategia de gestión del riesgo de desastres (GRD) que incluye una mirada prospectiva. Su conclusión central apunta a la debilidad organizacional en la gestión del riesgo, vinculada al excesivo centralismo limeño y al desdén por las capacidades locales.

Para complementar estas miradas, el Grupo Propuesta Ciudadana ha encargado esta investigación para intentar dar cuenta de las brechas que existen entre las regulaciones nacionales y su concreción en los espacios locales. No hay gestión del riesgo viable si seguimos con procesos de ocupación de suelo no planificados, que responden al tráfico de suelo o a la pura especulación inmobiliaria.

El estudio responde, en parte, a una pregunta: ¿qué ocurre en las municipalidades provinciales y distritales en torno a la planificación urbana y su relación con la gestión del riesgo de desastres? Tiene además cuatro objetivos específicos:

- i) Evaluar la vinculación entre los instrumentos y planes de gestión territorial existentes, por un lado, y los procesos de ocupación y transición del suelo urbano, por otro, en la cuenca del río Piura y la quebrada San Idelfonso, ubicadas en las provincias de Piura y Trujillo, respectivamente.
- ii) Confeccionar un recuento y análisis de los sistemas de producción, circulación y uso de información en materia de gestión del riesgo de desastres en estas mismas zonas.
- iii) Identificar y analizar la incorporación, compatibilidad, desarrollo y sofisticación de los elementos de la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos y planes de gestión territorial urbana. Asimismo, ensayar sobre las razones técnicas, políticas, económicas, demográficas e institucionales de las brechas encontradas.
- iv) Elaborar una agenda de reformas e innovaciones en la producción, circulación y uso de información para la gestión del riesgo de desastres; los planes e instrumentos de gestión urbana, armonizados con la gestión del riesgo; y los arreglos institucionales aptos para implementar estas reformas e innovaciones.

El estudio se divide en cuatro capítulos. Para su realización, se revisaron las plataformas oficiales de información existentes en materia de gestión del riesgo de desastres, los planes y políticas de ordenamiento y planeamiento urbano aprobados y relevantes de las ciudades de Piura y Trujillo, y se obtuvo información a través de entrevistas a profundidad con actores clave en Piura, Trujillo y Lima.

1 Para mayor detalle revisar Grupo Propuesta Ciudadana (2019b).

1. Más allá de la atención a la emergencia: la gestión del riesgo de desastres desde la perspectiva territorial

El enfoque de gestión del riesgo de desastres tiene de, manera oficial, una década en la regulación nacional. Su punto de partida es la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), en febrero de 2011². Este enfoque incluye siete procesos: estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Los primeras tres y la última son consideradas parte de la gestión prospectiva y correctiva, mientras las tres restantes como parte de la gestión reactiva.

Herederos de un sistema centrado en la gestión reactiva y la atención a la emergencia desde el histórico Sistema Nacional de Defensa Civil, recién con la creación del SINAGERD se estableció la necesidad de incluir las dimensiones de estimación, prevención y reducción del riesgo. Estos tres procesos serán objeto de análisis en este estudio³.

La implementación de este nuevo enfoque de gestión del riesgo de desastres ha sido lenta, en parte por la ausencia o destrucción de una cultura de planificación y prevención en nuestro país. Esto se tradujo en el diseño institucional que asumió, que se caracteriza por no tener un sistema claro de asignación de responsabilidades.

1.1 LAS RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El SINAGERD se define como “interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo”⁴. Supone entonces la articulación y trabajo colaborativo de los tres niveles de gobierno y de diversos sectores del gobierno nacional.

Pero si algo quedó claro, tras los diversos balances a la reforma descentralista en el Perú, es que la coordinación interinstitucional -vertical y horizontal- no se ha logrado.

Ya sea por los límites en el proceso de transferencia de funciones, o por la proliferación de competencias compartidas, la ausencia de responsables claros para el seguimiento de resultados parece ser un común denominador en el Estado peruano⁵. Y esta inexistencia de arreglos organizativos e institucionales para la articulación vertical y horizontal entre entidades públicas afecta sobremanera los procesos de prevención y reducción de riesgos.

2 Ley 29664.

3 Aunque la reconstrucción es formalmente parte de la gestión correctiva en la GRD, no la abordamos del presente estudio pues el Grupo Propuesta Ciudadana ya realizó el análisis de este proceso (Orihuela 2019) de reconstrucción en la historia y en particular el proceso emprendido en el norte del país tras el Fenómeno de El Niño Costero 2017.

4 Ley 29664, Art. 1.

5 Al respecto el informe OCDE sobre gobernanza en el Perú señala: “Perú debería reforzar sus arreglos institucionales centrales para administrar el proceso de descentralización de manera más efectiva, mejorar sus herramientas de coordinación multinivel; aclarar de una vez por todas los roles y responsabilidades de los gobiernos central, regional y local; y brindar apoyo administrativo e institucional a los gobiernos subnacionales” (OCDE 2016: 11).

Informes previos nacionales ya detectaban el problema de coordinación intergubernamental. Entre ellos revisar Grupo Propuesta Ciudadana (2013), Ballón (2010), y Contraloría General de la República (2014).

Como señala la ley de creación del SINAGERD, son los gobiernos regionales y locales los principales ejecutores de la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, la misma norma no termina de definir qué tarea específica tiene cada uno de los tres tipos de gobierno descentralizado (regional, provincial y distrital).

Para añadir mayor confusión, la misma ley señala que todas las entidades públicas deben incorporar la gestión del riesgo de desastres, y que *todos* los ministros son las máximas autoridades responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus respectivos ámbitos, debiendo generar normas y protocolos para apoyar la gestión del riesgo en los procedimientos institucionales de los gobiernos regionales y locales⁶.

La ley señala también que la responsabilidad de coordinación de acciones y de supervisión del funcionamiento del SINAGERD recae en el ente rector, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la cual ha mantenido la rectoría a pesar de que los entes técnicos y de soporte de la gestión del riesgo de desastres -el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre (CENEPRED) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)-, dejaron de estar adscritos a ella y fueron transferidos al Ministerio de Defensa. Y aunque la PCM creó en 2013 la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, con un conjunto detallado de tareas, esta fue suprimida en 2017 y sus funciones aparentemente encargadas al nuevo Viceministerio de Gobernanza Territorial, al cual se le encomienda “ejercer la rectoría del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres con el apoyo de la secretaría técnica del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁷”. Sin embargo, el nuevo reglamento de organización y funciones de la PCM no vuelve a mencionar al sistema de gestión del riesgo ni a los mecanismos de seguimiento y coordinación necesarios para su implementación.

Antes de cesar en sus funciones, la disuelta Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres desarrolló los “Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno⁸”. Pero este documento, lejos de dar luces sobre la distribución de funciones en la ley y el reglamento del SINAGERD, mantiene el mismo problema.

Como se aprecia en el anexo A, los lineamientos no son más que una copia y pega de funciones para los gobiernos regionales y locales. Por un lado, las funciones en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo se repiten entre sí, salvo por añadidos menores. Y por otro, estas funciones *también* se repiten, y de manera literal, para los gobiernos regionales y locales. En total, los gobiernos regionales y locales tienen *exactamente* las mismas funciones en 17 ocasiones. El anexo A es tan visual que el lector inmediatamente notará que el cuadro pudo ser un solo bloque de una sola columna.

¿Quién desarrolló los lineamientos habrá notado esto? ¿Lo notó alguno de los funcionarios que tuvo que darle el visto bueno? ¿Lo notó el Primer Ministro antes de firmar? Lo cierto es que la descentralización sigue siendo una promesa inconclusa de la que nadie se hace cargo.

6 Para mayor detalle sobre funciones de gobiernos regionales y locales revisar el Art. 14 de la Ley 29664 y el Art. 11 del Reglamento de la ley, DS 048-2011-PCM. Para revisar funciones de entidades públicas revisar Art. 16 de la ley y Art. 13 del Reglamento.

7 Art. 11, literal e) del DS 022-2017-PCM. La misma norma señala en el Art. 2.2 que la PCM tiene la rectoría del SINAGERD y en el Art. 8, inciso 1, literal m se señala la obligación de convocar al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El DS 055-2013-PCM que creaba la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres otorgaba 26 funciones específicas, donde se detallaban los mecanismos de coordinación y supervisión.

8 Lineamientos aprobados por Resolución Ministerial 046-2013-PCM.

Otro grave problema de diseño está en la “armonización” de los planes y programas en el marco del SINAGERD. El artículo 14 de su reglamento señala que “los ministros, los presidentes de gobiernos regionales y los alcaldes”, en el marco de sus competencias y responsabilidades, “*aseguran el desarrollo* de adecuados canales de comunicación y construyen las herramientas de gestión necesarias” para que los lineamientos de política sectorial y las acciones operativas “*guarden armonía*” y se “*ejecuten oportuna y coherentemente*”. Para conseguirlo, “*materializarán sus responsabilidades y competencias en tareas o actividades en los respectivos Planes Sectoriales, Regionales y Locales, de Operaciones o de Contingencia, según corresponda*”.

Cuando las funciones no están claramente establecidas, como en este caso, pueden ocurrir dos cosas: que las acciones se superpongan, complicando la ejecución concreta de planes y programas, o que nadie las realice.

El problema central de los lineamientos analizados, y en general del sistema diseñado por la ley y el reglamento, es que no se reconoce diferencia de competencias entre el espacio regional y el local. Y en el local tampoco se hace distinción entre gobiernos provinciales y distritales. Particularmente grave es la definición de nivel de riesgo “dentro de su jurisdicción”. ¿Qué pasa si un gobierno provincial identifica un riesgo dentro de la provincia que no es reconocido por el gobierno regional o distrital? ¿Qué pasa si ninguno define el nivel de riesgo y dice que es competencia del otro? En el caso de la planificación urbana, los lineamientos, en lugar de aclarar las competencias, las confunden. Esto es aún más claro en el acondicionamiento territorial y la zonificación, que son de las pocas competencias exclusivas de los gobiernos municipales provinciales⁹.

Hemos visto que la PCM, como ente rector, no ha ayudado a esclarecer las competencias. Ahora toca revisar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD), el cual, según la propia ley de creación del SINAGERD, debe aterrizar la estrategia a seguir desde todas las entidades públicas en el gobierno nacional y en los gobiernos descentralizados.

1.2 EL PLANAGERD 2014-2021: LAS TAREAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA GESTIÓN PROSPECTIVA Y CORRECTIVA

En mayo de 2014, tres años después de la creación del SINAGERD, se publicó el Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021¹⁰.

Este plan se organiza en torno al objetivo de “reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres”, y parte de reconocer un universo de 18’364,747 habitantes en condición de vulnerabilidad, equivalente al 61% de la población peruana al momento de la medición.

Para conseguir su objetivo nacional, el PLANAGERD 2014-2021 se definen objetivos estratégicos, objetivos específicos y acciones estratégicas. En el anexo B mostramos las acciones estratégicas que guardan relación con los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo desde la perspectiva de gestión del territorio, y que están directamente relacionadas con los gobiernos locales: en total, tres de los seis objetivos estratégicos, seis de los catorce objetivos específicos y diecisiete de las cuarenta y siete acciones estratégicas definidas.

9 Sobre este punto volveremos en el capítulo cuatro.

10 DS 034-2014-PCM.

Si bien el nivel de detalle es mayor, en las diecisiete acciones estratégicas las competencias siguen siendo compartidas en la matriz de asignación de responsabilidades de entidades públicas y privadas. Es decir, en todos los casos.

Como se puede apreciar, salvo en la actividad vinculada a la actualización de la información catastral (Acción 2.3.1), el resto de acciones tienen tal pluralidad de actores involucrados que dejan opción para la superposición de funciones o para el abandono. Funciones como la actualización de los procedimientos para las habilitaciones urbanas o la formulación de planes de desarrollo urbano y de acondicionamiento territorial, que tienen responsabilidades claras en la normativa municipal, aparecen como parte de responsabilidades compartidas con los sectores -en particular, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)- y con los gobiernos regionales, pese a que estos últimos, en estricto, no tienen ninguna responsabilidad normativa en lo que a acondicionamiento urbano se refiere.

Esto mismo ocurre con la Acción 2.3.5, “adecuar normas y estandarizar procedimientos de control y fiscalización del uso adecuado del territorio”. Como veremos en el tercer capítulo, la fiscalización y control urbano son el talón de Aquiles en el ordenamiento y planificación del uso del suelo en las ciudades, y en parte se debe a las responsabilidades compartidas en la gestión del territorio, que es aprovechada por mafias de tráfico de suelo y por estrategias de especulación inmobiliaria.

Como veremos en el cuarto capítulo, muchas de las acciones vinculadas a la adecuada gestión del territorio con enfoque de gestión del riesgo de desastres del PLANAGERD 2014-2021 desaparecen en la estrategia de implementación aprobada en el 2018 por la PCM, y desaparecen también de los instrumentos de financiación de la gestión del riesgo, en particular del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y la Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED)¹¹.

1.3 EL MONITOREO

En el artículo segundo del Decreto Supremo que aprobó el PLANAGERD 2014-2021, se establece que se aprobará, en menos “de ciento ochenta (180) días hábiles”, un Plan de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que será elaborado “por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres” de la PCM. El artículo también establece la aprobación, en menos de “noventa (90) días hábiles”, de una Estrategia de Implementación del PLANAGERD 2014-2021. Tanto el Plan de Monitoreo como la Estrategia debían ser aprobados “mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros”.

Los noventa días hábiles, contados a partir del 13 de mayo de 2014, se convirtieron en cuatro años: recién en junio del 2018 se aprobó la estrategia de implementación del PLANAGERD¹². Sobre la estrategia volveremos en el cuarto capítulo. Por ahora, nos detendremos en el Plan de Monitoreo.

A la fecha, se ha aprobado la Línea de Base del PLANAGERD, con información al 2013. Pero aún no hay aprobación de un Plan de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación en forma.

Sin embargo, la ley de creación del SINAGERD señala que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre (CENEPRED) realiza el seguimiento de los procesos de estimación, prevención, reducción del riesgo

11 También conocido como Programa Presupuestal 0068.

12 Resolución Ministerial 145-2018-PCM.

y de reconstrucción. Este marco legal le ha permitido realizar, desde 2013, un seguimiento a los indicadores vinculados a la gestión prospectiva y correctiva. Además, el CENEPRED aprobó en 2015 la directiva “Procedimiento Administrativo de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación para la implementación de la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva del Riesgo”¹³. De esta manera, cubrió en parte el vacío dejado por la PCM, aunque sin el peso ni los recursos para que 1964 entidades públicas respondan adecuadamente.

Vayamos al monitoreo en sí. El procedimiento regular de la Dirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (DIMSE) del CENEPRED exigía un envío trimestral de información de las 2138 entidades involucradas con la gestión del riesgo de desastres. A finales de 2016, la directiva fue cambiada y se exigió el envío de manera semestral. Desde 2017, se publica una Encuesta Anual de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD)¹⁴, la cual es coordinada con INDECI.

Ahora bien, los gobiernos locales han sido incorporados como actores claves en los objetivos estratégicos y específicos del PLANAGERD, relacionados a gestión prospectiva y correctiva, debido a que están directamente involucrados con la planificación y control del uso del suelo urbano. ¿Pero cómo van en el cumplimiento de estos objetivos?

Justamente basado en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y específicos, la ENAGERD estableció un rango de calificación en cinco categorías: “previo al inicio” (menor al 16%); “en inicio” (del 16% al 26%); “regular” (del 26% al 59%); “bueno” (del 50% al 76%); y “satisfactorio” (del 76% al 100%).

Como se aprecia en el cuadro 1, los gobiernos locales están calificados como “previo al inicio” o “en inicio” del cumplimiento. Preocupa sobremanera el nivel de cumplimiento del objetivo estratégico 2, “evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial”.

Cuadro 1: Resultados ENAGERD 2018 para objetivos estratégicos, específicos y acciones seleccionadas del PLANAGERD, 2014-2021

Objetivos y acciones	Sectores	Organismos públicos	Universidades	Gobiernos regionales	Gobiernos provinciales	Gobiernos locales
Objetivo estratégico 1. Desarrollar el conocimiento del riesgo	2%	7%	9%	44%	26%	16%
Objetivo específico 1.2. Fortalecer el análisis del riesgo de desastres	10%	3%	8%	37%	11%	6%
Acción 1.2.2. Realizar análisis del riesgo a nivel territorial para la toma de decisiones	15%	NC	4%	37%	11%	6%

13 Resolución Jefatural 017-2015-CENEPRED/J.

14 Los resultados del 2018 son de libre acceso. A la fecha de elaboración de este estudio, no se conocen los resultados del 2019. Los resultados del 2017 son en base a un universo de 1964 entidades; el 2018 pasaron a ser 2138. Del total de entidades a ser evaluadas, 66.5% contestó el 2017 (es decir, 1306) y 93.97% contestaron en el 2018 (es decir, 2009 entidades).

Datos en https://dimse.cenepred.gob.pe/src/informes_grd/InformePonderadosENAGERD2018.pdf.

Objetivos y acciones	Sectores	Organismos públicos	Universidades	Gobiernos regionales	Gobiernos provinciales	Gobiernos locales
Objetivo específico 1.3. Desarrollar la gestión de información estandarizada en GRD	37%	NC	16%	55%	30%	18%
Acción 1.3.1. Desarrollar mecanismos para la difusión del conocimiento del riesgo	39%	NC	28%	64%	39%	20%
Acción 1.3.2. Desarrollar la gestión del SINAGERD	48%	NC	19%	75%	36%	27%
Acción 1.3.3. Articular los sistemas de información existentes con el SINAGERD a nivel territorial	23%	NC	1%	26%	14%	8%
Objetivo estratégico 2. Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial	7%	1%	0%	12%	7%	3%
Objetivo específico 2.1. Fortalecer el proceso de planificación del ordenamiento y gestión territorial con enfoque de GRD	10%	NC	0%	22%	7%	2%
Acción 2.1.2. Actualizar e implementar los planes relacionados al ordenamiento y gestión territorial y afines, considerando el manejo y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas incorporando la GRD	4%	NC	0%	18%	7%	2%
Acción 2.1.3. Promover la incorporación de la GRD en el desarrollo de mancomunidades	0%	NC	0%	26%	NC*	NC*
Objetivo específico 2.2. Desarrollar condiciones de seguridad de los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres	9%	1%	0%	8%	5%	3%
Acción 2.2.2. Gestionar la instalación y acondicionamiento de instituciones educativas y establecimientos de salud seguro	12%	NC	NC	11%	4%	3%

Objetivos y acciones	Sectores	Organismos públicos	Universidades	Gobiernos regionales	Gobiernos provinciales	Gobiernos locales
Acción 2.2.3. Gestionar servicios seguros de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana, bomberos y equipamientos públicos específicos	3%	1%	0%	2%	1%	1%
Acción 2.2.4. Desarrollar y proteger los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres	11%	NC	NC	12%	10%	5%
Objetivo específico 2.3. Gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la GRD	3%	0%	0%	7%	10%	4%
Acción 2.3.1. Desarrollar y sistematizar la información catastral prioritaria para la GRD	6%	NC	NC	NC	6%	2%
Acción 2.3.3. Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el otorgamiento de licencias de edificación y habilitación urbana y rural con enfoque de GRD	0%	NC	NC	0%	5%	2%
Acción 2.3.4. Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento con enfoque de GRD	NC	NC	NC	1%	28%	9%
Acción 2.3.5. Adecuar normas y estandarizar procedimientos para el control y fiscalización del uso adecuado del territorio	73%	NC	NC	3%	4%	1%
Acción 2.3.5. Promover el desarrollo de reasentamientos poblacionales en zonas de muy alto riesgo no mitigable	2%	0%	0%	10%	5%	3%

Objetivos y acciones	Sectores	Organismos públicos	Universidades	Gobiernos regionales	Gobiernos provinciales	Gobiernos locales
Objetivo estratégico 5: Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres	34%	50%	9%	22%	14%	10%
Objetivo específico 5.1. Institucionalizar la GRD en los tres niveles de gobierno	38%	50%	16%	40%	27%	19%
Acción 5.1.2. Fortalecer la inclusión de la GRD en los instrumentos de gestión de las entidades públicas	37%	NC	9%	30%	16%	10%
Acción 5.1.3. Fortalecer capacidades en GRD a las autoridades, funcionarios y especialistas técnicos de los tres niveles de gobierno	57%	NC	24%	65%	50%	38%
Acción 5.1.4. Desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de GRD	20%	NC	NC	24%	14%	10%

Fuente: ENAGERD 2018. Elaboración propia.

*En el PLANAGERD 2014-2021, la actividad 2.1.3 se relaciona a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las mancomunidades, incluye a los gobiernos locales como actores involucrados. Sin embargo, en la ENAGERD se coloca a los gobiernos locales provinciales y distritales como "No Corresponde" (NC).

2. Gestión prospectiva en la Gestión del Riesgo de Desastres: la producción y circulación de la información

Dentro de la gestión del riesgo de desastres, el proceso de estimación de riesgo supone principalmente:

- i) Generación y difusión del conocimiento del peligro, análisis de vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo de desastres;
- ii) Identificar, conocer, caracterizar y monitorear los peligros para establecer su área de influencia, con el propósito de analizar las vulnerabilidades y establecer las medidas preventivas y correctivas del riesgo;
- iii) En las áreas con exposición, analizar los factores de la vulnerabilidad; y
- iv) Establecer los niveles del riesgo, a partir de la valoración y cuantificación de la vulnerabilidad y del desarrollo de escenarios de riesgo¹⁵.

Un problema persistente en el país es la abundancia de información no utilizada por los responsables de implementar políticas públicas. La propia Línea de Base del PLANAGERD 2014-2021 señala que “la producción del conocimiento”, junto a “la promoción y ejecución de medidas de preparativos y respuesta ante desastres”, son donde más información se puede encontrar, pero es a la vez “donde se hace más evidente la dispersión y la debilidad en concentrar, intercambiar, sistematizar, articular o vincular la información o producción generada” para su aplicación práctica o como soporte del ejercicio de planificación¹⁶.

Un ejemplo de esto son los mapas de peligro, que abundan en la administración pública y entre las organizaciones de la sociedad civil, pero sin consolidarse como un conocimiento sistemático y acumulable.

Aunque la creación del SINARGERD tenía entre sus objetivos la implementación de un sistema nacional de información sobre gestión del riesgo de desastres, para terminar con la torre de babel existente donde cada entidad tiene su propio idioma, esto no se ha conseguido. La torre de babel se mantiene en la medición de los peligros, la vulnerabilidad y el riesgo de desastre¹⁷.

El nuevo sistema nacional de información debía integrar, al menos, a tres sistemas ya existentes: a la Plataforma Digital Georreferenciada GEO Perú (GEO), al Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), y al Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID). Según la propia Línea de

15 Art. 24 del reglamento.

16 Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre PLANAGERD 2014 - 2021. pp.67.

17 En el caso de la vulnerabilidad, la Línea de Base del PLANAGERD plantea como urgencia resolver la unidad de medición. El Plan parte por determinar que el 61% de la población es vulnerable. Sin embargo, la Línea de Base recuerda que el Ministerio de Vivienda maneja un criterio de medición, el Ministerio de Inclusión Social otro, INDECI otro y CENEPRED otro más. Para mayor información, mirar la pp. 63 de la Línea de Base.

Base, el sistema estaba ya en elaboración: así lo había informado el Perú a las Naciones Unidas entre “marzo y abril” de 2014¹⁸.

Sin embargo, las conclusiones de la ENAGERD 2018 dieron a entender que no se elaboraría una nueva plataforma, sino que el SIGRID sería la plataforma que centralizaría la información, adquiriendo centralidad frente a las otras. Esto, sin embargo, no resuelve el problema de la interoperabilidad ni de los protocolos comunes para la elaboración de la información¹⁹. Al mantenerse varias plataformas de manera simultánea, las y los funcionarios públicos responsables de implementar medidas de reducción de riesgo, que provienen de áreas muy diferentes, seguirán teniendo información dispersa y que no dialoga entre sí²⁰.

Lo cierto es que el PLANAGERD 2014-2021 plantea la necesidad de articular los sistemas de información existentes con el SINAGERD a nivel territorial (Acción 1.3.3), como parte de su objetivo estratégico de “desarrollar el conocimiento del riesgo. Según la ENAGERD 2018, el resultado de esta actividad es que “sólo el 9.8% de las entidades del Estado han desarrollado sistemas y/o aplicativos informáticos que les permita acceder a información relacionada a la gestión del riesgo de desastres, lo cual limita la articulación en la SINAGERD”²¹.

2.1 LA INFORMACIÓN EXISTENTE PARA LA TOMA DE DECISIÓN: GEO, SINPAD Y SIGRID

La Plataforma Digital Georreferenciada GEO Perú (GEO) es implementada por la PCM, y su alimentación está a cargo de su Secretaría de Gobierno Digital. Recopila informes de distintas entidades públicas nacionales, y usa como base la información producida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Además, tiene un mapa interactivo con veintidós capas de información que incluye actividades económicas, servicios esenciales como salud y educación, e indicadores urbanos y de riesgo.

Como este estudio está relacionado a las herramientas de producción de información vinculadas a la gestión del riesgo de desastres, observaremos los datos sobre el tipo y nivel de vulnerabilidad del GEO. En la imagen 1 siguiente, se puede ver la información disponible para el distrito de Catacaos, provincia de Piura.

18 Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre PLANAGERD 2014 - 2021. pp.117.

19 La propia Línea de Base del PLANAGERD señala, como retos a afrontar por un sistema integrado, la “falta de recursos de información geográfica reusable”, la dificultad para integrar la información “repartida en diferentes bases de datos de entidades públicas y privadas”, la “falta de conocimiento de la información que hay en cada entidad pública”, los “emprendimientos aislados e inapropiados”, la ausencia de “competencias claras para la producción de información y centralización de datos”, la poca documentación de la información y la pérdida de esta, así como la resistencia a compartirla (pp. 117).

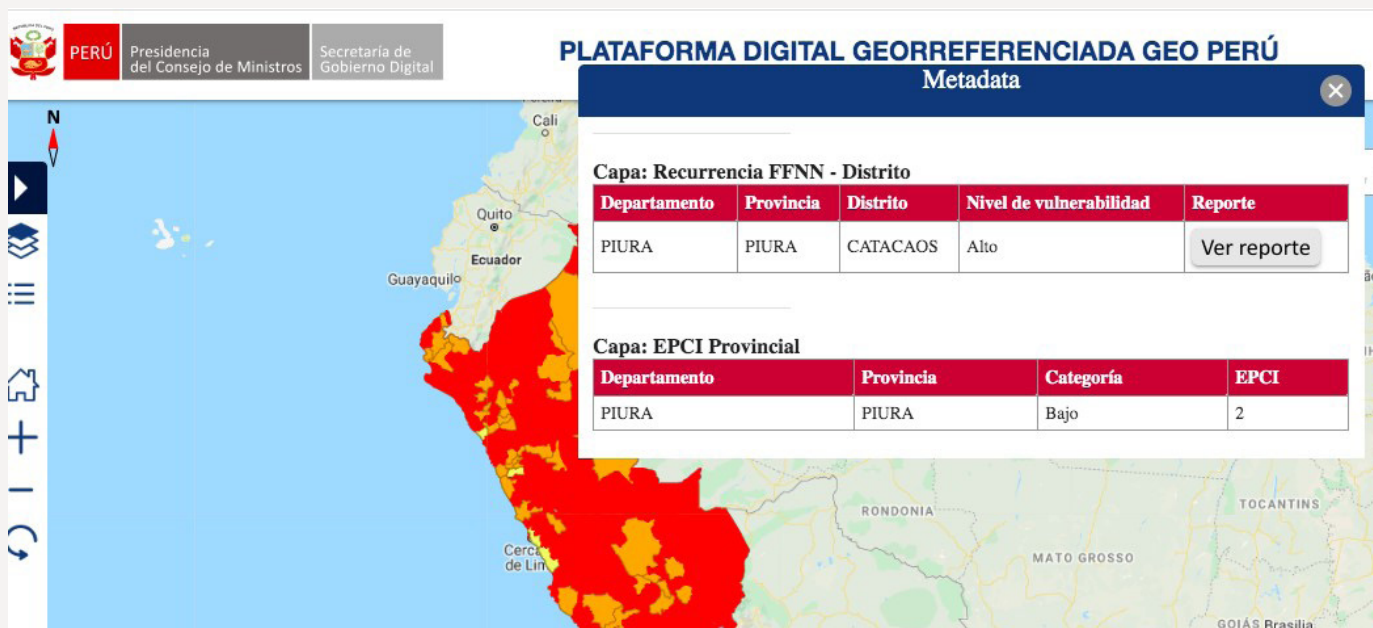
20 Por ejemplo, un funcionario de planeamiento urbano que vea el SIGRID podrá acceder a datos de CENEPRED sobre estimación de riesgo, pero no podrá ver las últimas incidencias socio-naturales en el territorio, pues las y los funcionarios del área de Defensa Civil subirán la información en el SINPAD. La recomendación del PLANAGERD buscaba, justamente, centralizar la información y generar un sistema que permita acumular conocimiento y no multiplicar esfuerzos de manera innecesaria.

21 Pp. 134.

Al ingresar al reporte, uno encuentra el nivel de vulnerabilidad frente al Fenómeno de El Niño; en este caso, “alto”. Sin embargo, la información es general para todo el distrito, sin mayor precisión sobre áreas específicas, centros poblados o manzanas. Al buscar la fuente, aparece “Programa Mundial de Alimentos (PMA). Mapa de vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria 2015”.

Ninguno de los funcionarios entrevistados utiliza esta plataforma.

Imagen 1. Captura de pantalla de la plataforma GEO



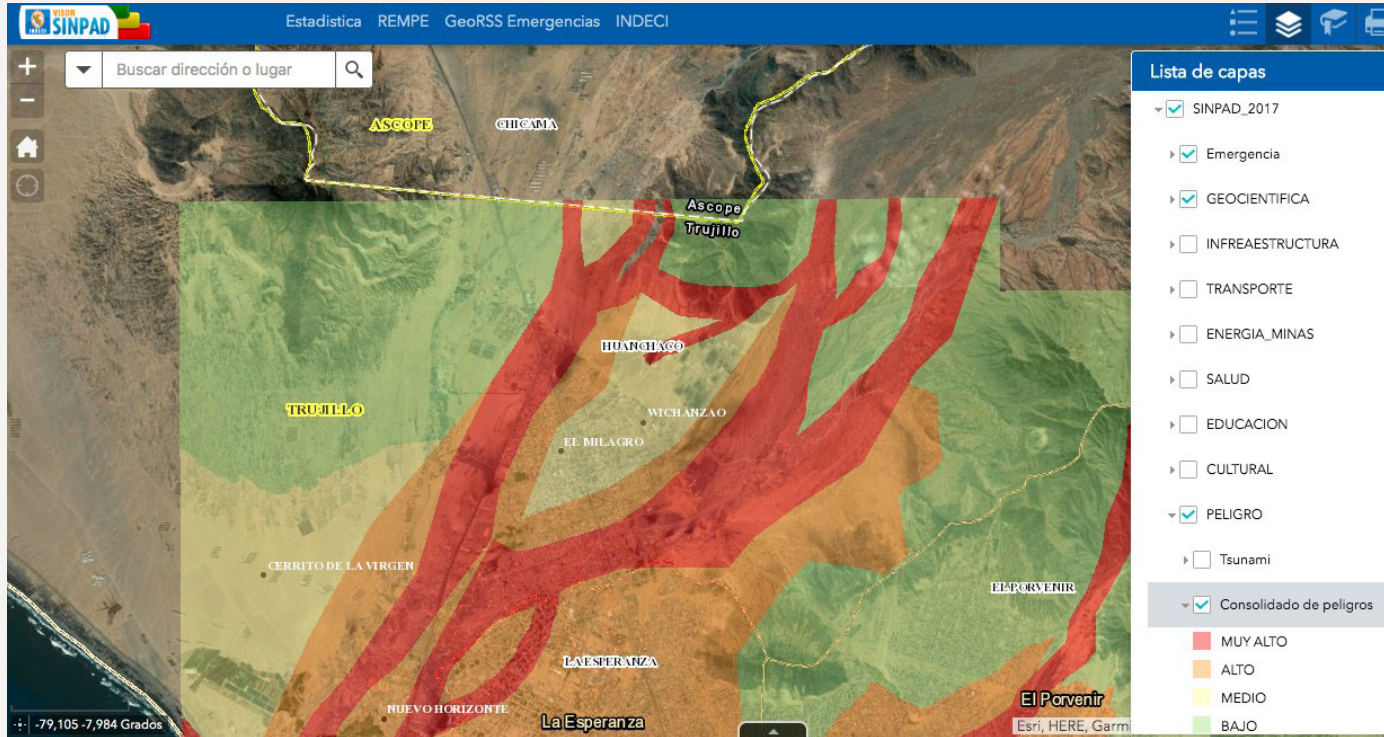
En el caso del SINPAD, el mapa interactivo tiene información actualizada al 2017. Las capas de información son 10, e incluyen infraestructura existente, servicios básicos, emergencias o peligros. En el caso de peligros, uno puede revisar los grados o niveles pintados sobre la superficie.

En la imagen podemos observar cómo el centro de la ciudad de Trujillo muestra, en general, un peligro “alto” o “muy alto”. Como señaló el representante de la subgerencia de Defensa Civil del gobierno provincial, “(en el mapa) todo es peligroso. Los mapas así sirven como pautas generales, pero requieren ser aterrizados para que sirvan en el territorio”. Por eso, se requiere un análisis de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida en la zona, así como del riesgo potencial ante un desastre.

El SINPAD tiene también una pantalla interactiva inferior que, al ser levantada, ofrece información sobre ríos, glaciares, centros poblados, distritos y provincias en la zona seleccionada, así como una lista de emergencias reportadas actualizada al 2018.

En general, los funcionarios de las áreas de planificación urbana y de defensa civil en Piura y en Trujillo coincidieron en dos cosas. Primero, que el SINPAD es una plataforma que usan sobre todo para reportar incidencias en sus zonas en busca de declaratorias de emergencia, y que les sirve también para recabar información sobre emergencias pasadas

Imagen 2. Captura de pantalla de la plataforma SINPAD



en la misma zona. Y segundo, que su información sobre peligros es solo “referencial”, y requiere de un trabajo de campo más detallado para poder determinar el riesgo real.

Finalmente, tenemos al SIGRID, que es la plataforma con más información vinculada a la gestión prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo de desastres. Tiene diez capas de información sobre las que organiza los datos, y cada una de ellas tiene datos desagregados.

A diferencia de las otras plataformas, uno puede hacer *click* sobre el mapa y se abre una ventana interactiva que, además de explicar el riesgo identificado, coloca un hipervínculo al estudio fuente. En la plataforma también se puede acceder a sus Mapas de Población Vulnerable. Uno puede encontrar, por ejemplo, el Mapa de Población Vulnerable del distrito de El Porvenir, en Trujillo, atravesado por parte de la quebrada de San Idelfonso. También están colgados informes del CENEPRED que describen los potenciales escenarios de riesgo por elevación o disminución de temperatura, o por lluvias.

Imagen 3. Captura de pantalla de la plataforma SIGRID



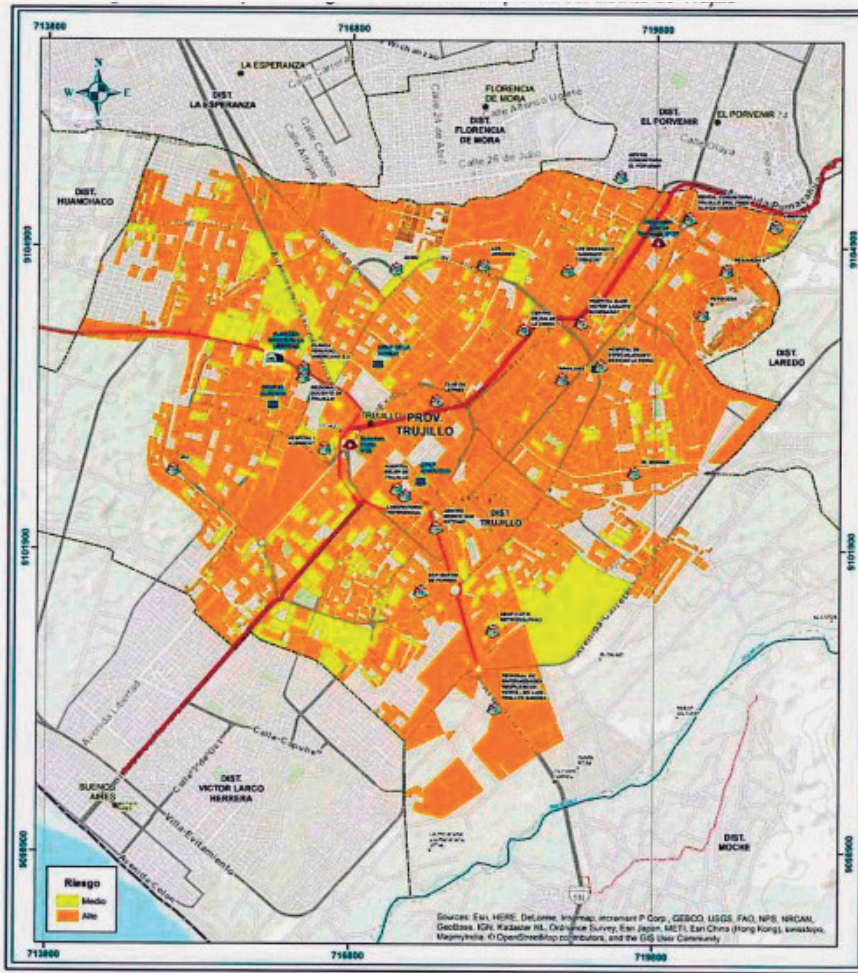
Dado el interés de este estudio, descargamos el escenario de riesgo ante la temporada de lluvias 2019-2020, el cual se basa en el pronóstico hecho por SENAMHI y estima los potenciales daños en las zonas afectadas por las lluvias. Luego de los informes, se emiten avisos meteorológicos que actualizan la información.

Tanto en el entorno urbano del río Piura como en el de la cuenca de San Idelfonso, el SIGRID reporta los informes de evaluación de riesgo, elaborados por el CENEPRED, para cada uno de los distritos que forman parte de las áreas metropolitanas o conurbadas dentro de la provincia. Estos informes fueron encargados por el Ministerio de Vivienda luego del Fenómeno El Niño Costero del 2017²². También se pueden encontrar estudios realizados por entidades privadas por encargo de un gobierno local, como el estudio del riesgo ante inundaciones fluviales hecho por PREDES para el distrito de Cura Mori, provincia de Piura²³.

22 Oficio 173 2017-VIVIENDA/VMVU y Oficio 236-2017-VIVIENDA/VMVU.

23 El estudio puede ser descargado desde esta dirección <https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/documento/9400>.

Mapa 1. Zonas de riesgo del centro de Trujillo



En el caso del distrito de Trujillo, el estudio de evaluación de riesgo ante una inundación pluvial, hecho por CENEPRED, arroja el siguiente resultado (mapa 1): en naranja, las manzanas con riesgo alto, y en amarillo, las manzanas con riesgo medio. Esto quiere decir que las consecuencias debido al impacto de un fenómeno natural pueden ser gestionadas con apoyo externo, en caso de peligro alto, o gestionadas con recursos disponibles, en caso de peligro medio²⁴.

Una vez llegado a este nivel de detalle, como el propio estudio señala, corresponde que el municipio tome medidas estructurales y no estructurales. Entre las primeras destaca la propuesta de construcción de un drenaje pluvial, y para las segundas sugiere, entre otras cosas, que la municipalidad distrital identifique el riesgo alto y medio, y planifique la ocupación del territorio de forma ordenada²⁵.

Lo sorprendente aquí es que, aunque el riesgo alto, medio y bajo ya ha sido identificado por CENEPRED en sus estudios, estos mismos estudios recomiendan que la municipalidad de Trujillo lo haga también. Aunque podría decirse que la recomendación es que la

municipalidad los “asuma” -es decir, que reconozca formalmente los resultados del estudio de CENEPRED-, lo que queda claro es que ninguno de estos estudios tiene un efecto real sobre el uso del suelo urbano, a no ser que sean integrados formalmente en la política municipal y sean sustento para la planificación y zonificación urbanas.

24 CENEPRED - Municipalidad de Trujillo 2017: 62.

25 CENEPRED - Municipalidad de Trujillo 2017: 64.

2.2 PELIGRO, VULNERABILIDAD Y RIESGO. ¿QUIÉN DECIDE CUÁNDO EL RIESGO NO ES MITIGABLE?

Antes de seguir, es importante reconocer la diferencia entre peligro, vulnerabilidad y riesgo. En el glosario de términos del CENEPRED encontramos las siguientes definiciones:

- a) Peligro: *probabilidad* de que un *fenómeno* físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, *se presente en un lugar específico* con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos;
- b) Vulnerabilidad: es la *susceptibilidad* de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas, *de sufrir daños por acción de un peligro* o amenaza;
- c) Riesgo: es la *probabilidad* de que la población y sus medios de vida *sufran daños y pérdidas a consecuencia* de su condición de *vulnerabilidad* y el impacto de un *peligro*²⁶.

Como hemos señalado, las plataformas GEO, SINPAD y SIGRID tienen información sobre peligro, vulnerabilidad y riesgo. Por su parte, el PLANAGERD 2014-2021 identifica a más de 18 millones de peruanas y peruanos vulnerables, equivalente al 61% de la población, y tiene incluso una estimación del número de viviendas vulnerables a nivel nacional.

Sin embargo, la existencia de medios de vida, como la vivienda en zonas peligrosas por huaicos o precipitaciones, no implica *necesariamente* la implementación de una política de reubicación. Si revisamos la mayoría de los mapas de riesgo, encontraremos áreas con manzanas enteras señaladas de “riesgo alto” en riesgo y vulnerabilidad, el nivel más elevado (los otros son “riesgo medio” y “riesgo bajo”). Sin embargo, esta declaración tampoco abre las puertas, por defecto, a un proceso de reubicación.

Por otra parte, la declaratoria de “riesgo alto” abre un debate sobre si este es o no mitigable. En el trabajo de campo para este estudio, funcionarios distritales y provinciales señalaron, con transparencia, que el costo político de la declaratoria de “riesgo alto no mitigable” no es asumido por ningún alcalde. Esto es así porque, en parte, la declaratoria oficial de riesgo pone límites a los procesos de formalización del suelo (titulación) y al acceso a servicios básicos.

Nos detendremos brevemente en este último punto. El reglamento de la Ley 28687 que regula el acceso a servicios básicos de predios informales señala que las empresas de agua, desagüe y electricidad deben otorgar el servicio, si es que hay factibilidad, cuando un potencial usuario presente una constancia de posesión. No se requiere nada más: ni un el proceso de titulación en curso ni una habilitación aprobada. Solo una constancia de ser poseionario de un lote, otorgada por el municipio distrital.

Los requisitos para solicitar una constancia de posesión son: una solicitud simple indicando nombre; dirección y número de DNI; la copia del DNI; el plano simple de la ubicación del predio; y el acta de verificación de posesión efectiva del predio, emitida por un funcionario de la municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio, o un acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio²⁷.

26 Las cursivas son nuestras.

27 Art. 28 DS 017-2006-VIVIENDA.

Los funcionarios municipales se veían casi obligados a entregar estas constancias pues adquirieron un carácter casi humanitario. Negarse era impedir el acceso a servicios esenciales. El reglamento señala algunas restricciones: no se otorgará constancias a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en zonas arqueológicas o que constituyan patrimonio cultural de la Nación, en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, y en aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo²⁸.

La Ley 28687 mantenía el esquema reactivo de Defensa Civil del que hablamos al inicio del estudio. Y la aprobación de un nuevo marco legal para la gestión del riesgo de desastres no implicó el cambio en la normativa vinculada a la formalización. En una entrevista, el actual director del CENEPRED nos informó que su institución acababa de asesorar a COFOPRI, la institución encargada de la formalización de predios, para actualizar su normativa.

Pero lo más importante es que no se pide, como condición previa a la emisión de la constancia, un informe de Defensa Civil sobre el nivel de riesgo del espacio. Solo se prohíbe su emisión si es que hay una declaratoria previa de zona de riesgo. Esto generó que los municipios distritales hayan entregado durante años constancias de posesión sin mayor problema, pues bastaba con que no existiera el informe de riesgo. Al no existir el informe, no existía el impedimento.

Recién con la ley que creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, en 2017, se introdujeron expresamente infracciones y sanciones administrativas que pueden acarrear responsabilidad civil y penal en funcionarios públicos por permitir ocupación en zonas de riesgo. Entre las infracciones se encuentran: a) permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable; b) instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable; c) presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres; d) exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras²⁹.

La ley trajo dos cambios no menores. El primero es que responsabiliza directamente a quienes permiten, facilitan o regularizan la ocupación de suelo en zonas de riesgo alto no mitigable. Y segundo, y tal vez más importante, es que no tienen que ser zonas declaradas de “riesgo alto”, sino que tienen que ser zonas de alto riesgo, a secas; es decir, no importa si existió o no la declaración. Esto hace que el funcionario que entrega una constancia de posesión tenga que asegurarse de que esta no sea en una zona de alto riesgo no mitigable.

Para graficar el cambio, coloqué dos testimonios recogidos en el trabajo de campo:

“Recién ahora podemos decirle que no al alcalde o a algún regidor cuando presionan para que demos constancia de posesión o visemos planos. Ya le puedo decir usted se consigue un EVAR (Evaluación de Riesgo de Desastres) que diga que no es riesgo y yo firmo. A la que pueden meter presa es a mí, y usted lo sabe”. (Funcionaria municipal. Área de responsable de emisión de constancias de posesión).

“Antes no me preguntaban nada. A cada rato iba a preguntar cómo es que se había autorizado la ampliación de un pueblo o asentamiento, y me decían que no me meta, que son temas políticos. En cambio, ahora me pasan todos los expedientes para que opine antes. Es que ahora se pueden ir a la cárcel. Ya no es tan fácil como antes”. (Responsable del área de defensa civil municipal).

28 Art. 29 DS 017-2006-VIVIENDA.

29 Ley 30556. Las infracciones están en la tercera disposición final complementaria.

Esto ha frenado en parte el otorgamiento de nuevas constancias y el visado de planos de ocupación de suelo para el reconocimiento de nuevos asentamientos humanos en zonas de riesgo alto. Sin embargo, hay aún un porcentaje importante de personas viviendo en zonas de riesgo alto, las cuales consiguieron en años anteriores constancias de posesión y que debieran ser reubicadas.

Con respecto a la reubicación, a la ya difícil declaración de “riesgo alto” o “muy alto” debe añadirse el carácter de “no mitigable”. El problema es que, como nos dice una experta en gestión del riesgo de desastres, la gente “ya aprendió que no mitigable quiere decir que no se quiere invertir”, “Muchas veces, qué es o no mitigable es, en el fondo, un análisis económico [y] no solamente un análisis de riesgo”.

Esta mirada coincide con la propia norma de reasentamiento poblacional, la cual define como zona de riesgo no mitigable aquella donde “existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro”, y donde “la implementación de medidas de mitigación resulta *de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo*”³⁰.

La declaratoria de zona de riesgo no mitigable debe ser hecha por el consejo municipal, lo que la vuelve extremadamente política, y luego debe pasar por una evaluación del programa Nuestras Ciudades del MVCS. Si hay visto bueno, la declaratoria pasa a CENEPRED y requiere luego una resolución de la PCM, lo cual marca el inicio del proceso de reubicación o reasentamiento. La financiación del proceso proviene de fondos municipales (canon y sobrecanon), con posible ayuda de gobiernos regionales. En caso demuestren que no existen fondos suficientes, pueden solicitarlos al gobierno nacional. Como se lee en el párrafo anterior, el proceso de reasentamiento debe ser de menor costo y de menor complejidad que invertir en mitigación.

Como se aprecia, la decisión de declarar una zona de alto riesgo no mitigable y el inicio de la reubicación es de alta complejidad, muy burocrática y acarrea costos políticos.

Si revisamos la ENAGERD 2018, podremos ver el nivel de avance en la declaración de zonas de alto riesgo no mitigable y los procesos de reubicación en curso³¹. Como se ve en el cuadro 2, solo 154 entidades -entre sectores, gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales- han definido zonas de riesgo no mitigable, lo que equivale al 8.1% de las entidades competentes. De ellas, solo siete cuentan con un plan de reasentamiento y apenas tres están en ejecución; es decir, el 0.3% y 0.1%, respectivamente.

30 Art 4.4 de la Ley 29869.

31 El objetivo específico 2.3, “Gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la gestión del riesgo de desastres”, incluye como acción estratégica “Promover el desarrollo de reasentamientos poblacionales en zonas de muy alto riesgo no mitigable”.

Cuadro 2. Avance de declaración de zonas de riesgo no mitigable y planes de reasentamiento poblacional

Entidad	Ha identificado zonas de riesgo no mitigable	Tiene Plan de Reasentamiento Poblacional	Ejecuta Plan de Reasentamiento Poblacional
Sector	1 (MVCS)		
Gobierno regional	4	1	
Municipalidad provincial	25		
Municipalidad distrital	124	6	3
Total (1900)	154 (8.1%)	7 (0.3%)	3 (0.1%)

Fuente: ENARGED 2018.

Elaboración propia.

En el trabajo de campo constatamos que, en el caso de Piura, las áreas declaradas como zonas de riesgo no mitigable están dentro de la declaratoria del MVCS. Lo mismo ocurre en el caso de La Libertad. Si bien la competencia para la declaratoria de zona de riesgo no mitigable es municipal, con la aprobación de la ley para la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios se abrió una ventana de tres meses para que esta competencia fuera asumida por los gobiernos regionales y, en su defecto, por el MVCS.

Este plazo comenzó a correr cuando se aprobó el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios³². En el marco de esa autorización, cuatro gobiernos regionales habrían identificado áreas de riesgo no mitigable, y también el MVCS.

Para el presente estudio, es importante citar la Resolución Ministerial 095-2018-Vivienda, que declara como zonas de riesgo no mitigable a diez áreas. Entre ellas, se encuentran parte del distrito de Tambogrande, en Piura, y parte de los distritos de Virú, Casa Grande, Chicama y Huanchaco, en La Libertad. Esta declaratoria ha sido inscrita en el catastro local y en los Registros Públicos como cargas.

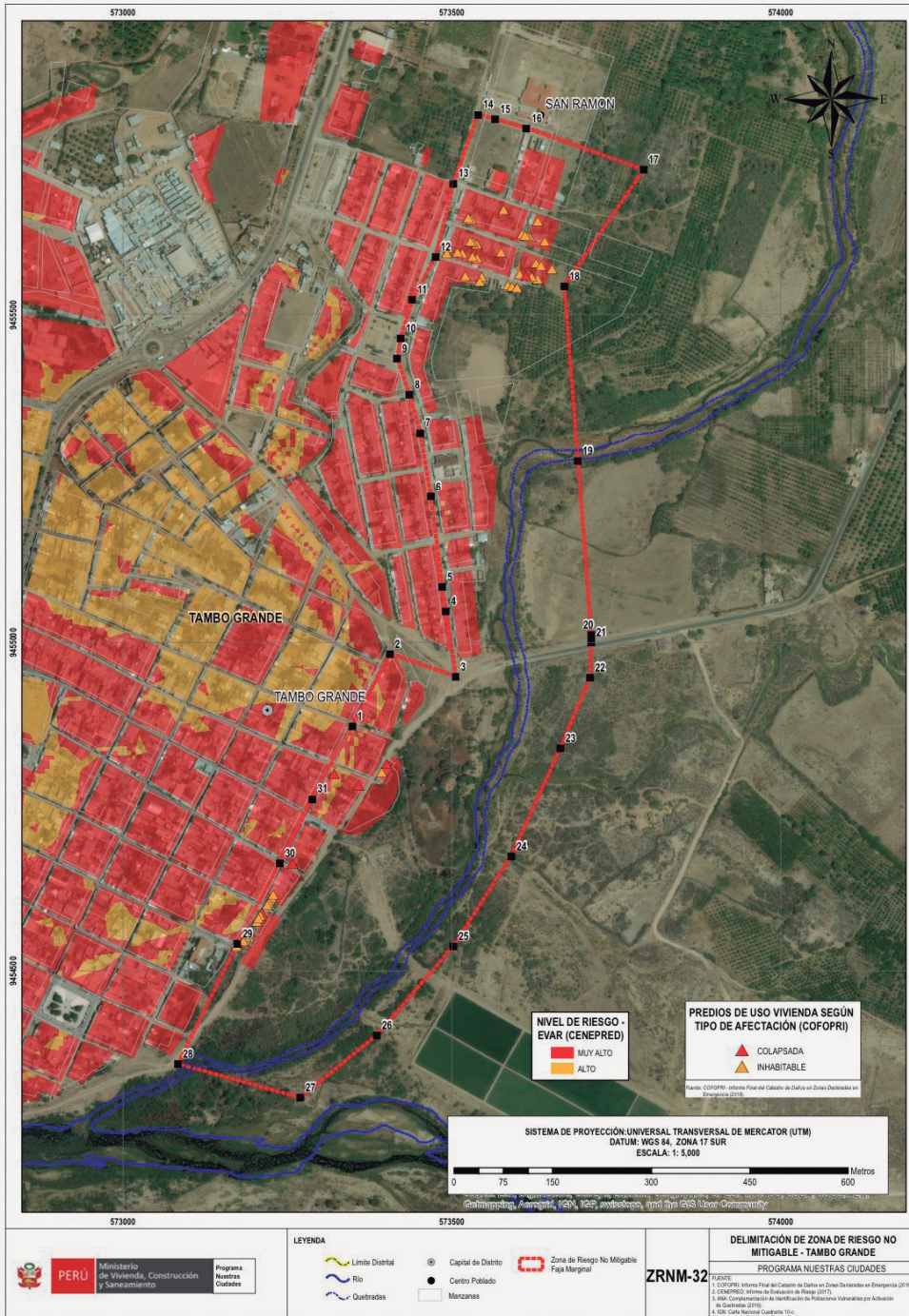
Los funcionarios de la municipalidad de Tambogrande con los que pudimos hablar señalaron que esta declaración debe ser acatada, pero que no tienen claro cómo se hará un plan de reasentamiento. Sin embargo, su crítica más dura fue hacia la utilidad de la declaración, pues sostienen que dentro del área declarada de riesgo no mitigable se ha incluido a dos pueblos que, si bien están cerca de la ribera del río, se encuentran en una pequeña colina que los vuelve menos vulnerables que otros asentamientos que no fueron incluidos en la resolución. Señalan además que no fueron consultados antes de que se emitiera la resolución: simplemente los notificaron.

La realidad muestra que algunas conclusiones de la Línea de Base del PLANAGERD 2014-2021 siguen vigentes, como la que sostiene que la “vasta producción de investigaciones y estudios orientados a la gestión del riesgo de desastres no está siendo valorada en términos de su uso y aplicación en la reducción y prevención de riesgos”. En otras palabras, los avances en el desarrollo del conocimiento del riesgo “no guardan correspondencia real ni directa” con la reducción de las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población³³.

32 Octava disposición complementaria final de la norma.

33 Línea de Base del PLANAGERD. pp. 73.

Mapa 2. Zonas de riesgo no mitigable de Tambogrande



3. Análisis crítico de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y de uso del suelo urbano en las cuencas de San Idelfonso y el Piura

Desde el inicio, los principales lineamientos para la implementación de una política de gestión del riesgo de desastres contemplan que los instrumentos de planificación del uso del territorio son gravitantes, pero que por distintas razones no tienen el peso necesario en el ordenamiento jurídico para influir en los patrones de ocupación del suelo.

Por ejemplo, el PLANAGERD 2014-2021 sostiene que el patrón de ocupación del territorio “se produce en gran medida sin planificación y sin control, ocasionando que la infraestructura y los servicios básicos sean costosos e inadecuados”, y eso, junto a “las prácticas inadecuadas de autoconstrucción”, ocasiona un alto grado de precariedad³⁴. A eso se le agrega “el incumplimiento de las normas que regulan el uso y ocupación del territorio a nivel urbano y rural”, lo cual incrementa “la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres”³⁵.

Por su parte, la Línea de Base del PLANAGERD ubica como un reto lograr “la articulación entre los diferentes instrumentos de gestión del territorio, así como asumir los vacíos en las normativas y procedimientos para el Ordenamiento Territorial”³⁶. Además, encuentran que “los instrumentos de ordenamiento territorial no serán efectivos en la medida que no se implementen los mecanismos de control del suelo, sobre todo a nivel urbano”³⁷.

Como se ve, la inexistencia de mecanismos de control urbano es un problema. Pero aún más grave es su futilidad para los funcionarios que deben resolver las urgencias de la gestión urbana. Las ciudades y los centros urbanos se desarrollan respondiendo a demandas sociales y del mercado en lugar de a la planificación.

3.1 DE LA ZONIFICACIÓN ECONÓMICA Y ECOLÓGICA SIN EXCLUSIONES NI ASIGNACIONES DE USO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL TRUNCO

El 2008 se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM), y entre sus funciones específicas estaba “establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general” para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso³⁸.

Además, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM incluye la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) como etapa previa al ordenamiento territorial³⁹. Esto abrió un episodio nuevo en la planificación nacional: nuevas

34 Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, pp. 22.

35 Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, pp. 34.

36 Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, pp. 74.

37 Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, pp. 78.

38 Decreto Legislativo 1013, Art. 7, literal c.

39 DS 007-2008-MINAM. Art. 11 literal i. Es importante recordar que, a fines del 2004, la ZEE fue reglamentada, siendo el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) el que lideraba el proceso. Las competencias del CONAM, incluida la ZEE, pasaron al MINAM el 2008.

herramientas de gestión para los gobiernos regionales y locales, con la rectoría del MINAM. Pero abrió también un debate -a ratos polarizante- a nivel nacional: ¿el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Económica y Ecológica pueden restringir algunas actividades económicas?

La respuesta debió ser simple: sí. La ZEE debe conciliar intereses, tanto los de aprovechamiento como los de conservación. Para hacerlo, debe definir áreas específicas para tipos de aprovechamiento y también definir áreas de reserva. No todo puede hacerse al mismo tiempo y en el mismo lugar.

Pero no fue así. En 2013, el MINAM aprobó la “Guía Metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial”⁴⁰. Este documento debía desarrollar los instrumentos técnicos que aparecen en los “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial” aprobado el 2010⁴¹. Sin embargo, incorporó un elemento hasta entonces desconocido: ya no solo se requería la ZEE para poder avanzar en el ordenamiento territorial, sino que se requerían también Estudios Especializados. Sin embargo, en los lineamientos no existe referencia a Estudios Especializados; el único paso previo al ordenamiento territorial era la aprobación de la ZEE. Pese a esto, la nueva resolución incorporó siete estudios complementarios, y estos nuevos requisitos complicaron el proceso.

La razón para esto parece encontrarse en el conflictivo camino de la aprobación de la ZEE en algunas regiones como Cajamarca, que enfrentaba entonces un conflicto socioambiental por el proyecto minero Conga, el cual marcó la política del país de muchas maneras. En el marco de este y otros conflictos sociales, grupos de poder económico, en particular el minero, expresaron sus temores frente al nuevo instrumento de planificación.

Pese a que se logró incorporar los siete estudios adicionales a la ZEE para obtener una política regional de Ordenamiento Territorial, en julio del 2014 el Gobierno de Ollanta Humala aprobó, mediante la Ley 30230, un paquete de medidas para la reactivación de la economía peruana que fueron conocidas como el “paquetazo ambiental”⁴².

Esta ley impactó en el ya difícil camino del ordenamiento territorial. Por ejemplo, su artículo 22 señalaba lo siguiente:

“El ordenamiento proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”.

De este modo, la norma complicó aún más la aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, al tener que ser aprobada necesariamente por el Consejo de Ministros. Además, creó una indefinición al decretar que ni el ordenamiento territorial ni la ZEE suponían la asignación y la exclusión de usos. Esto vaciaba de contenido el proceso, pues el ordenamiento territorial y la ZEE debían por lo menos definir condiciones, aptitudes y limitaciones de los

40 Resolución Ministerial 135-2013-MINAM.

41 Resolución Ministerial 026-2010-MINAM.

42 Varias publicaciones analizaron los impactos del llamado “paquetazo ambiental”. Pueden revisarse publicaciones de SPDA, DAR, Cooperación, GRUFIDES, La Red Muqui, entre otros. La Red Muqui publicó análisis de los paquetes ambientales aprobados en el Gobierno de Humala entre el 2013 y 2015, donde se analiza el impacto sobre la ZEE. Ver Red Muqui y Grufides (S/f).

territorios, y así brindar información clave para luego aterrizar en otros instrumentos usos permisibles. Sin embargo, se siguió adelante.

El golpe de gracia llegó finalmente el 2017, cuando el MINAM actualizó su ROF e hizo una modificación a las funciones del Viceministerio de Desarrollo Estratégico y Recursos Naturales. A la función de “diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial”, le añadió la palabra “ambiental”⁴³. El cambio parece ligero, pero no lo es. El propio MINAM parece haber renunciado así a la competencia *general* que le dio su norma de creación, y restringió su competencia a solo un Ordenamiento Territorial *ambiental*. Esto es un contrasentido pues, como lo indican los propios instrumentos aprobados por el MINAM, el Ordenamiento Territorial no es un proceso puramente ambiental sino económico, social y cultural.

El retiro de esta competencia del MINAM, sin modificación de la ley, resulta cuando menos cuestionable y parece ser una decisión del Gobierno del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski. Luego de este cambio, la PCM creó a fines de 2019 la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres, adscrito al Viceministerio de Gobernanza Territorial. Esta unidad recibió todas las competencias de formulación y diseño de instrumentos para el ordenamiento territorial⁴⁴. ¿Cuál será entonces el futuro del Ordenamiento Territorial? No queda claro. Lo cierto es que el camino ha quedado trunco por ahora.

Hasta ahora, dieciséis regiones han aprobado la ZEE. Cinco están en etapa de formulación y cinco están en etapa inicial. Ninguna ha logrado aprobar los estudios especiales, y por tanto ninguna tiene un plan de Ordenamiento Territorial regional.

3.1.1 La Zonificación Económica Ecológica en los casos de estudio

En el caso de La Libertad, el proceso de ZEE es inicial: es una de las cinco regiones más retrasadas. Por el momento, cuenta solo con una ordenanza regional que declara de interés regional el uso sostenible del territorio y de sus recursos naturales, y constituye la Comisión Técnica Regional de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial⁴⁵. Tiene además un proyecto de inversión pública en evaluación, y el proceso es asesorado por la dirección de Ordenamiento Territorial de MINAM. Sin embargo, no parece haber interés político regional y, como se ha mostrado en el punto anterior, las idas y venidas dentro del Estado no alientan a continuar con el proceso de Ordenamiento Territorial.

En el caso de Piura, el avance es mayor. La ZEE ha sido aprobada y se está avanzando hacia una política de Ordenamiento Territorial.

La relación de la ZEE en Piura con la gestión del riesgo de desastres está incorporada en la metodología de análisis. Las Unidades Ecológicas y Económicas (UEE) identificadas en la región son evaluadas por varios criterios, uno de los cuales es vulnerabilidad, y está orientado a determinar las UEE que “presentan alto riesgo por estar expuestas a la erosión,

43 DS 002-2017-MINAM, Art. 13, literal b.

44 No solo es cuestionable el retiro de una competencia al MINAM establecida por ley, sino también que la creación de esta unidad funcional, que asume competencias de ordenamiento territorial sin que exista una nueva normativa, se haya hecho con una resolución administrativa interna de PCM (Resolución de Secretaría General 027-2019-PCM/SG).

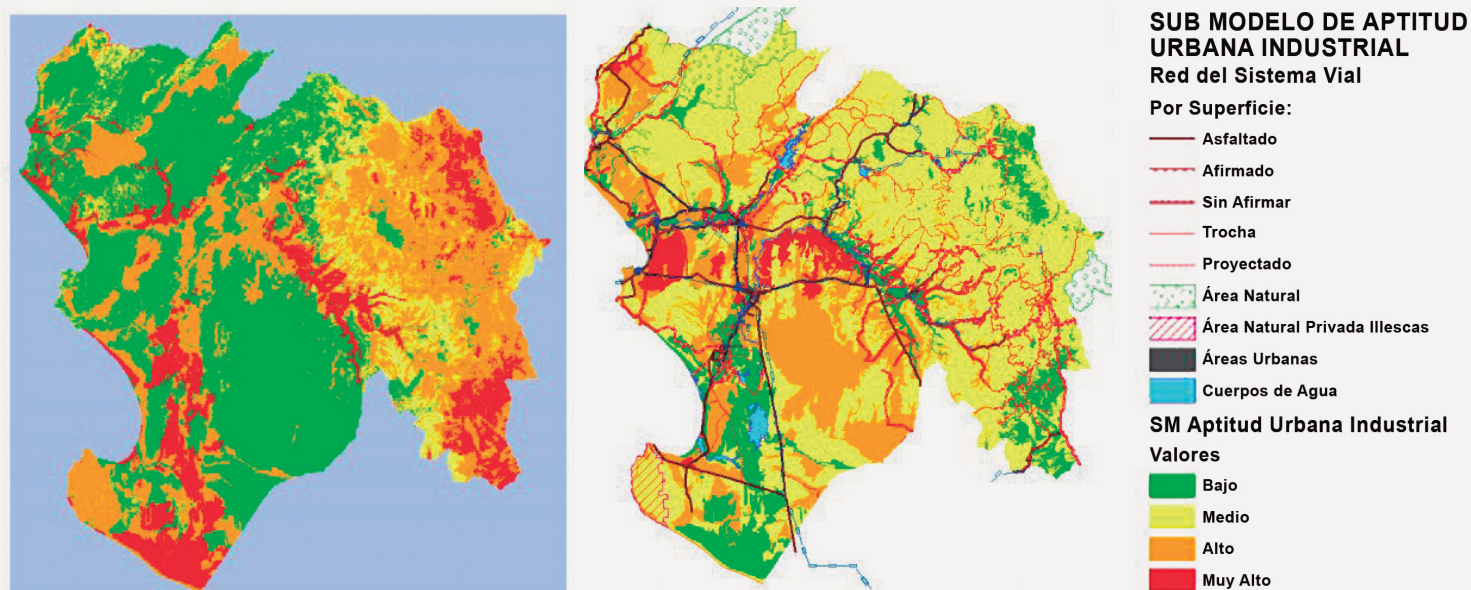
45 Ordenanza Regional 016-2008-GR-LL/CR.

inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y a sus poblaciones, así como los derivados de la existencia de las fallas geológicas”⁴⁶.

Con respecto a la caracterización del territorio, y al abordar el análisis del medio físico, la Memoria de ZEE de la región Piura señala que, con los recursos existentes y la escala de trabajo, “no puede realizarse un mapa de riesgo propiamente dicho, pero sí pueden elaborarse mapas indicativos de amenazas con calificaciones de riesgo relativo. En particular, se puede llamar la atención sobre la existencia de lugares de alto riesgo mediante la representación de sitios críticos”.⁴⁷

El análisis de peligros potenciales múltiples en Piura es visto desde los submodelos de inundaciones, erosión lateral, heladas, y deslizamientos. El mapa 3 muestra la síntesis. Hay un análisis posterior de vulnerabilidad, pero solo con mapas parciales de elementos expuestos a riesgos.

Mapa 3. Modelos de peligros potenciales múltiples



El mapa de la derecha presenta el Sub Modelo de Aptitud Urbano industrial, el cual, como indica la Memoria de la ZEE, está orientado a identificar las Unidades Ecológicas Económicas “que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial”, sobre la base de la evaluación de las variables de “Vulnerabilidad - peligros, ocupación física del territorio, infraestructura física de conectividad y comunicaciones y el valor natural de conservación (ANP)”⁴⁸.

46 Gobierno Regional de Piura (2012). pp. 10.

47 Gobierno Regional de Piura (2012). pp. 44.

48 Gobierno Regional de Piura (2012). pp. 114.

Sin embargo, el mapa tiene un nivel de detalle “meso”, correspondiente al tipo de ZEE del gobierno regional. Este permite un apoyo referencial para la planificación urbana, pero no llega al detalle para una política de ocupación de suelo en conglomerados urbanos ya existentes.

3.2 PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO NO VINCULANTES Y PERDIDOS EN LA GENERALIDAD

Parte de la reforma descentralista, la más importante emprendida en el Estado peruano después la recuperación de la democracia el 2001, supuso dar espacio a la participación ciudadana y a la planificación del desarrollo. La Ley de Bases de la Descentralización, al igual que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, dedican un apartado específico a los Planes de Desarrollo Concertado (PDC). Y como la ley de creación del SINAGERD y su reglamento señalan a los gobiernos regionales y locales como los principales ejecutores de la gestión del riesgo de desastres, es central que incluyan el enfoque de gestión del riesgo en su proceso de planificación.

En 2014, tres años después de aprobada la ley de creación del SINAGERD, el CENEPRED elaboró la “Guía Metodológica para la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastre en los Planes de Desarrollo Concertado⁴⁹”, la cual buscan hacer transversales la gestión prospectiva y correctiva en la preparación, diagnóstico, formulación, implementación y validación de los PDC.

La Guía planteaba la constitución de equipos técnicos de evaluación de riesgo como parte de los equipos de formulación de los PDC, y que los grupos de trabajo de gestión del riesgo de desastres, que todos los gobiernos locales deben conformar y ser presididos por el alcalde o alcaldesa según la norma, sean sensibilizados y capacitados en la gestión del riesgo.

Hay también en la Guía un desarrollo de cada uno de los aspectos de la GRD, desde la evaluación del riesgo, la vulnerabilidad, la tolerancia a los peligros existentes, hasta una evaluación de los instrumentos de gestión de ocupación de suelo, los cuales deberían contar con un análisis prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo. Finalmente, culmina con el tipo de proyectos de inversión que podrían presentar los gobiernos locales, respondiendo a la gestión del riesgo, y plantea la necesidad de formular una estrategia de financiamiento y un sistema de evaluación y monitoreo del PDC.

El problema con este planteamiento, cargado de buenas intenciones, es que no es exigible. Los dos PDC revisados para este estudio, de las municipalidades provinciales de Piura y Trujillo, no parecen haber tenido un equipo especial de evaluación de riesgo, y ciertamente no incluyen un análisis de los instrumentos de gestión de uso y ocupación de suelo desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres. Tampoco tienen un equipo humano existente encargado de la gestión del riesgo: uno es un documento elaborado por consultores externos que da cuenta de reuniones con el área de planificación municipal, y el otro fue realizado por el equipo del área de planeamiento metropolitano.

Una reflexión final: en la Guía, se recomienda incorporar los lineamientos técnicos para la estimación, prevención y reducción de riesgo de desastres aprobados por CENEPRED, y que sirven de base para los Planes de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres que todos los gobiernos subnacionales deben realizar. Dados los pocos recursos existentes en los gobiernos locales, y dado que los lineamientos son los mismos, parece más coherente incorporar el

49 Resolución Jefatural 044-2014-CENEPRED/J.

plan de reducción de riesgos de desastres como parte del PDC en lugar de exigir dos planes. Lo que termina pasando es que la mención a la gestión del riesgo de desastres en los PDC aparece más por cumplir con el requisito que como un verdadero proceso de hacer transversal el enfoque.

3.2.1 Plan de Desarrollo Concertado de la provincia de Piura 2016-2021

EL PDC de la provincia de Piura está dividido en tres capítulos y cinco anexos. Los capítulos se centran en identificar las características básicas del territorio y la población, e incluyen un análisis prospectivo de tendencias y la definición de una estrategia de desarrollo para la provincia. De los cinco anexos, uno está dedicado al Fenómeno de El Niño Costero. Este último fue incorporado el 2017, pues el momento de la aprobación del Plan coincidió con la emergencia de inundaciones por lluvias, el desborde del río Piura y los deslizamientos de quebradas.

Aunque el Plan cumple con los requisitos formales, su nivel de análisis es muy superficial en lo que a gestión del riesgo de desastres se refiere. Por ejemplo, en la caracterización de la población asentada en el área metropolitana, solamente se dice que existe una “alta vulnerabilidad frente a inundaciones por lluvias y desborde del río Piura” y que “parte de [la] población [está] asentada en zonas vulnerables no mitigables”⁵⁰. En el segundo capítulo, la generalidad se mantiene. Cuando pasamos al segmento llamado “tendencia 2: incremento de riesgos por efecto de desastres y cambio climático”, hay una descripción del Fenómeno de El Niño Costero en dos párrafos. En la “tendencia 3: incremento poblacional”, solo se señala que la mayor presión sobre el suelo y los servicios esenciales por el crecimiento poblacional del área urbana puede generar mayor vulnerabilidad.

Hay más ejemplos. Dentro del capítulo de prospectiva, en la identificación de eventos futuros, se desarrolla un cuadro con trece variables, siendo una de ellas la “vulnerabilidad por cambio climático y desastres”. Esta variable tiene como indicador el número de familias viviendo en zonas de peligro de inundación. El problema viene cuando se presenta el cuadro final, que debe contemplar la variación del indicador de cada variable desde el 2011 al 2015. Si uno observa esta variable, verá que no hay datos disponibles para ninguno de los años.

Pese a señalar que no tienen datos objetivos sobre población viviendo en zonas vulnerables por peligro de inundación, el diagnóstico final del capítulo dedicado a la descripción de esta variable señala que, lejos de disminuir, “el número de familias asentadas en zonas vulnerables este ha crecido, principalmente en las zonas periféricas de las ciudades de Piura y Castilla”⁵¹. Esta afirmación podría ser válida, pero no hay fuente citada ni presentación de mapas de ocupación de suelo que puedan ayudar al lector y al tomador de decisiones a identificar las nuevas áreas y su densidad. Preocupa también que el mismo documento señale, siete páginas después, que “el 60% de la población asentada en zonas inundables no mitigables por desborde de río o por precipitaciones en los distritos de Castilla, Piura, Veintiséis de Octubre, Catacaos, El Tallán y Cura Mori, ha sido trasladado hacia lugares más seguros”⁵², lo que contradice lo señalado previamente en el mismo Plan. Además, la información carece de fuente.

El último capítulo, dedicado a la estrategia, define objetivos, indicadores y acciones estratégicas. Para este estudio, los objetivos relevantes son: a) reducir la vulnerabilidad de la población ante el cambio climático y el riesgo de desastres; y b) promover el crecimiento ordenado, armónico y articulado de las principales ciudades de la provincia.

50 PDC Piura. 2017. pp. 19-20.

51 PDC Piura- 2017. pp. 80.

52 PDC Piura- 2017. pp. 87.

Para el primero se definen dos indicadores, uno vinculado al número de municipalidades que cuentan con planes de riesgo de desastres y el otro con mapas de riesgo. Para este caso, nuevamente, el estado del indicador está vacío: no se sabe cuántas municipalidades tienen estos instrumentos. Se espera que para el 2021 ocho hayan cumplido con la meta.

El segundo objetivo tiene como indicador de medición “número de ciudades capitales de distrito que elaboren e implementen planes de desarrollo urbano”. Aquí también el estado del indicador está en blanco: no se sabe cuántas ciudades capitales de distrito tienen planes de desarrollo urbano y si estos están siendo implementados. Se espera que al 2021 sean diez.

Finalmente, como se dijo al inicio, el PDC tiene un anexo dedicado al Fenómeno de El Niño Costero que fue incorporado de manera posterior, en abril del 2017. Se esperaría encontrar información más detallada sobre la situación del territorio y de la población; en cambio, se copian cuadros del INEI sobre damnificados y no se aporta ningún dato nuevo que pueda ayudar a una política de ocupación de suelo urbano con enfoque de gestión del riesgo de desastres.

3.2.2 Plan de Desarrollo Concertado de Trujillo 2017-2030

El PDC de Trujillo tiene un nivel de detalle e información mayor al de Piura, en parte por la tradición de planificación del municipio. La elaboración estuvo a cargo del Plan de Desarrollo Territorial de Trujillo, PLANDET, órgano desconcertado de la Municipalidad creado durante las gestiones de José Murgia (1990-2006)⁵³. Este tiene como función organizar, asesorar, promover y conducir integralmente la planificación del desarrollo local en el ámbito de la provincia de Trujillo, en coordinación con las municipalidades distritales, organismos del Estado, empresas de servicios públicos y organizaciones de la sociedad civil⁵⁴.

El Plan fue publicado en julio del 2016, e incluye un objetivo estratégico vinculado al objeto de nuestro estudio: mejorar la gestión del riesgo de desastres en la población e instituciones de la provincia. Como en el caso de Piura, el indicador de éxito es el número de viviendas en zonas de alto riesgo. La diferencia es que este sí contempla el valor actual del indicador (50 mil viviendas), y la meta al 2021 es llegar a tener solo mil viviendas en zona de alto riesgo. Este objetivo se relaciona con la idea de ser una “provincia con gestión del adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la gestión del riesgo de desastres”⁵⁵.

El Plan tiene un capítulo especial sobre peligros naturales, en particular sobre peligros de inundación y deslizamiento. Hay una descripción detallada de cada una de las quebradas que se activan, incluida la quebrada de San Idelfonso, así como los efectos de desborde del río Moche⁵⁶.

Los mapas del Plan que incluimos aquí son el de peligro de inundaciones (mapa 4) y el de peligros potenciales múltiples (mapa 5). Como se puede apreciar, la quebrada de San Idelfonso está en color rojo, señal de peligro “muy alto”. Sin embargo, su potencial efecto está en la parte alta del mapa y no se contempla los peligros que emergen en el recorrido del cauce hasta llegar a una salida al mar, que fueron tramos afectados durante el Fenómeno de El Niño Costero del

53 Originalmente se llamó Proyecto Especial Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – PLANDEMETRU.

54 Definición del portal municipal.

Para más información sobre el PLANDET, ver http://www.munitrujillo.gob.pe/portal/Organismos_municipales/457/010049.

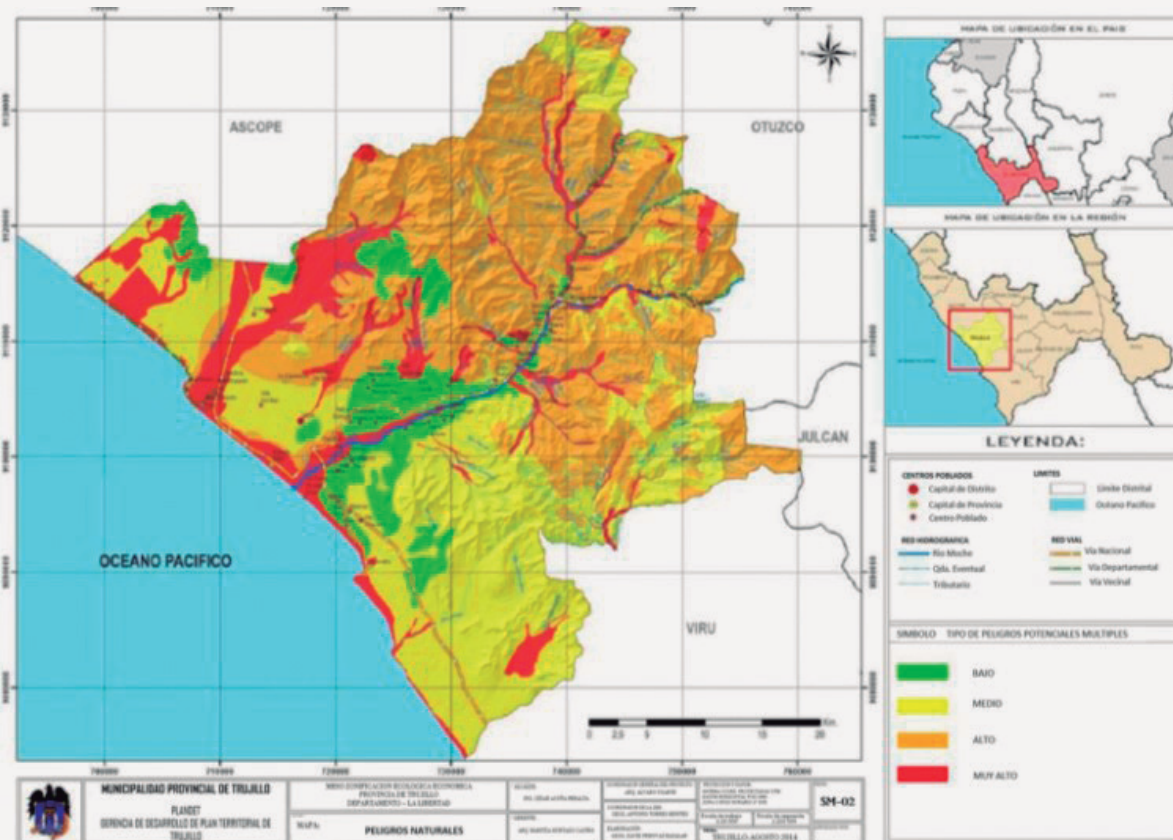
55 PDC Trujillo (2017). pp. 22.

56 Para una revisión detallada, ver páginas de la 56 a la 69 del PDC Trujillo 2017-2030.

3.3 PLANES URBANOS PRESCRITOS: LA FRAGMENTACIÓN DE LAS DECISIONES SOBRE EL SUELO URBANO, ENTRE EL TRÁFICO, LA ESPECULACIÓN Y EL ABANDONO

La normativa urbanística nacional es limitada. No tenemos una ley de desarrollo urbano ni una de uso y gestión del suelo. Las principales herramientas que tienen los municipios para planificar y controlar la ocupación del suelo están en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Si bien el MVCS ha elaborado varios reglamentos para guiar el proceso de planificación urbana y de acondicionamiento territorial, en forma de decretos supremos, sus normativas no tienen la fuerza de una ley y entran en controversia de competencia frente a las ordenanzas municipales. Aun así, estos instrumentos son vistos como guías, y en la mayoría de casos son asumidos por los gobiernos provinciales⁵⁸.

Mapa 5. Peligros naturales de la provincia de Trujillo



58 El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), aprobado por DS 022-2016-Vivienda, dice en su artículo 1: “El presente reglamento tiene por objeto regular los procedimientos técnicos que siguen los gobiernos locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones”.

Como se puede apreciar, la propia norma reconoce que son competencias exclusivas de los gobiernos locales. Lo que el RATDUS puede hacer es sugerir; por tanto, esta regulación no llega a ser mandatoria. La Municipalidad de Lima Metropolitana tiene una ordenanza que regula el proceso de planeamiento y gestión urbana con aspectos similares, pero también con diferencias.

En su artículo 73, la LOM señala algunas competencias básicas en materia de ordenamiento y planificación de uso de suelo urbano, incluyendo la planificación urbana, la zonificación, las habilitaciones urbanas, el catastro, el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos y el acondicionamiento territorial, entre otros. La misma ley señala como competencia municipal el diseño y ejecución de programas de vivienda para familias de bajos ingresos⁵⁹. Finalmente, determina el poder de los municipios, diferenciando provinciales y distritales, para limitar el ejercicio de la propiedad del suelo que debe hacerse en armonía con el bien común⁶⁰.

Por otra parte, el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS) pretende guiar el proceso de planeamiento y gestión urbana. En él, se señalan elementos básicos que deben tener los planes urbanos y de acondicionamiento territorial, su duración, la responsabilidad de los gobiernos locales de hacer control del cumplimiento de los planes -aunque no señala herramientas para ese control- e incorpora la gestión del riesgo de desastres. Coloca también elementos básicos de análisis de riesgo, incluyendo peligro y vulnerabilidad, y exige que los Planes de Desarrollo Urbano incorporen mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, evitando su nueva ocupación (artículo 66).

Dentro de los lineamientos para la conformación horizontal del componente físico-espacial en las ciudades, el RATDUS señala que, de acuerdo a medidas de prevención y reducción de riesgo, el área urbana se clasifica como i) área urbana apta para consolidación; ii) área urbana con restricciones para la consolidación por niveles de riesgo muy alto, y que por la ocupación (consolidación) está sujeta a clasificación de Zona de Reglamentación Especial (ZRE)⁶¹; y iii) área urbana en situación de alto riesgo no mitigable, sujeta a calificación como ZRE para fines de desocupación progresiva (artículo 82).

A continuación, analizamos el Plan de Desarrollo Urbano de Piura 2012-2032. En el caso de Trujillo, si bien existe un Plan del 2012, este tiene serios cuestionamientos por parte del propio equipo municipal; para ellos, el Plan “nunca debió aprobarse, pues nunca aterrizó ni en un plano de zonificación”. Es decir, no tiene ningún impacto en la política de uso del suelo en la provincia, y llevar a cabo un análisis del documento no tendría utilidad práctica⁶².

Cabe señalar que el MVCS ha contratado dos consultorías para la elaboración de ambos planes urbanos en el contexto de la Reconstrucción.

59 Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 79.

60 Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 88 al 96.

61 Cabe señalar que el reglamento permite que asentamientos humanos en zona de alto riesgo se mantengan (no se constituyen en áreas de desocupación progresiva) por el hecho de tener consolidación. Este tipo de regulación manda un mensaje a los asentamientos informales: si estás en zona de riesgo, pero hay altos niveles de consolidación no habrá mecanismo de reubicación obligatoria.

62 La tradición de planeamiento de la municipalidad no se condice con la situación del último Plan Urbano Metropolitano de Trujillo 2012-2021. Como se ha explicado en el texto, los planes urbanos y de acondicionamiento territorial adquieren concreción en su propuesta de reajuste de zonificación. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo, aprobado en julio del 2013, no llegó a aterrizar en un reajuste de zonificación, volviéndose así un texto de literatura, pero no un instrumento de planeamiento urbano.

El último “Plano de Zonificación General de Usos de Suelo del Continuo Urbano de Trujillo”, actualizado a diciembre del 2016, tiene como base el plano de zonificación aprobado mediante Ordenanza Municipal 031-2012-MPT, que a su vez corrige errores materiales del Plano de Zonificación aprobado por Ordenanza Municipal 001-2012-MPT de enero del 2012. Es decir, son previos al plan urbano “vigente”.

3.3.1 Plan de Desarrollo Urbano de Piura al 2032

Si bien el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) de Piura tiene un horizonte temporal hasta el 2032, su diseño tiene concentradas las acciones e indicadores hacia un mediano plazo, hasta el 2022, y hacia un corto plazo, al 2014. Los planes de desarrollo metropolitanos⁶³, como plantea el RATDUS, tienen un horizonte de largo plazo de 20 años, uno de mediano plazo de 10 años, y uno de corto de 2 años⁶⁴.

El plan está dividido en siete capítulos. De ellos, tres tienen elementos relevantes para el estudio: el diagnóstico, en particular lo referente a los aspectos físico-espacial y ambiental; el capítulo dedicado a propuestas específicas de desarrollo urbano, en particular el acápite sobre seguridad del asentamiento y proyección ambiental; y el capítulo del sistema de inversiones urbanas.

Con respecto al diagnóstico, hay un reconocimiento de un proceso de crecimiento que incluye la formación de asentamientos informales, la reducción de espacios públicos o de reserva por la invasión de terrenos, y la construcción en áreas de riesgo⁶⁵. Como el propio texto da a entender, esta situación se debe en parte a que hay un porcentaje alto de demanda insatisfecha de vivienda. Se incluyen datos de CAPECO y del MVCS que señalan que, en la ciudad de Piura, “de un total de 14,344 hogares que no son propietarios de vivienda y que constituyen la demanda potencial de viviendas nuevas, el 47% (6,748 hogares) constituyen la demanda efectiva; es decir, que quieren y pueden adquirir una vivienda en un plazo no mayor de dos años”⁶⁶.

Frente a la demanda insatisfecha efectiva, el PDU da cuenta del porcentaje (75%) de demanda de viviendas que se ubica por debajo de los 5,000 dólares. Esta demanda no es atendida por el mercado formal: “para el año 2010, 6,277 de los 6,478 hogares demandantes efectivos totales no satisfacen sus expectativas de consumo en el mercado de edificaciones urbanas de la provincia de Piura. Las viviendas con precios menores a 5,000 dólares son el intervalo más representativo de la demanda insatisfecha con el 80.72% -es decir, 5,087 hogares-, seguido del rango de precios comprendido entre 5,000 a 10,000 dólares, con el 13.27%”⁶⁷.

El PDU tiene también un recuento detallado de ocurrencias y riesgos en torno al Fenómeno de El Niño, y en general a los efectos de las lluvias en Piura. Sin embargo, señala a modo de reflexión que “las ciudades norteñas se siguen construyendo en lugares inadecuados, y la población sigue renuente a aceptar las medidas de previsión que elimine lamentaciones posteriores”⁶⁸. Según el PDU, la ocurrencia del último Fenómeno de El Niño, previo a la elaboración del

63 Si bien el título formal es PDU, el plan bajo análisis es en realidad Metropolitano. Se avanzó por primera vez en una propuesta que abarque tanto al distrito de Piura como al de Castilla y Veintiséis de Octubre. Aunque la población no llegaba al número establecido como área metropolitana por el MVCS, la tendencia de crecimiento sí, razón por la que optaron por este instrumento. Piura figura como metrópoli regional desde el 2016.

64 Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, Art. 20.

65 En las conclusiones del PDU sobre el diagnóstico general, se señala lo siguiente en relación a la ocupación de suelo: “Lamentablemente, presenta un crecimiento urbano parcialmente desordenado, cuyo resultado es el uso irracional de áreas que no responden con su potencial al uso actual que se les hace, perdiéndose su sostenibilidad en el tiempo, como son las áreas agrícolas, forestales y otras que se han desperdiciado con el paso del tiempo. Este patrón, es imitado en las áreas rurales donde se ocupan territorios que no necesariamente son los más adecuados”. pp. 170.

66 PDU de Piura (2010). pp. 147.

67 PDU de Piura (2010). pp. 147.

68 PDU de Piura (2010). pp. 157.

documento, trajo pérdidas de más de 600 millones de soles. El PDU también incluye análisis de riesgo, de vulnerabilidad y peligros bastante detallados⁶⁹.

Los problemas empiezan en el análisis FODA, que sirve luego para la elaboración de la estrategia de acción. Es cierto que hay un análisis amplio de condiciones ambientales y físicas; sin embargo, el balance institucional, aunque reconoce la necesidad de políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana, no incluye la urgencia de una política de control urbano.

El PDU incorpora también una síntesis de los talleres participativos desarrollados. Un elemento presente, importante para este estudio, es la relevancia que le da la ciudadanía a la necesidad de pensar en políticas de reasentamiento poblacional, al colocar como un problema a resolver la ocupación informal en áreas de alto riesgo y en suelo municipal destinado a usos comunes.

Sin embargo, en la sección que presenta la propuesta de desarrollo urbano, no hay un área especial zonificada o asignada para programas de vivienda para reubicación⁷⁰. Lo único expreso es “erradicar equipamientos existentes no compatibles con la zonificación establecida”⁷¹. Esta mención no señala cómo se llevaría a cabo esa erradicación ni da pistas sobre un plan de reasentamiento, ni del primer paso que lo que sería una declaración de área de riesgo no mitigable. En la parte final hay un subprograma que se llama de “reasentamiento”, pero sin mayor desarrollo que permita hacer un seguimiento.

69 Puede revisarse entre la página 162 y 170 del PDU de Piura.

70 En la propuesta final de desarrollo urbano lo único que se señala es esto:

“Esta situación se refleja en la ocupación de terrenos sin costo alguno, producto de invasiones, la existencia de muchos lotes con habilitaciones urbanas, otras en proceso de habilitación, algunas Asociaciones Pro-vivienda con terrenos y proyectos de habilitación, muchos terrenos y construcciones con propietarios fuera de la ciudad. En el centro de la ciudad encontramos muchas casas en estado de abandono, por la migración de sus dueños o porque esperan la oportunidad para invertir.

Esta situación económica, social y cultural de la ciudad está marcando una tendencia del crecimiento de la ciudad con una escasa densidad que no es conveniente alentar, porque la ciudad crece en sentido horizontal a un alto costo, en desmedro del área rural ocasionando abandono del área productiva.

Por lo que recomendamos a corto plazo cambiar la política de atención con los terrenos del estado o municipales en forma concordante con la atención de viviendas acorde al requerimiento económico y social de las familias niveles A, B, C y D. Estas políticas deberán ser coordinadas con los proyectos y programas del Gobierno Central y la empresa privada, propiciando el mejor servicio a los futuros beneficiarios tomando en cuenta el desarrollo rural”. (pp. 210)

71 Ídem 68. pp. 235.

Mapa 6. Plan de desarrollo urbano de Piura, Veintiséis de Octubre, Castilla y Catacaos al 2032



Finalmente, dentro de los proyectos de inversión hay varios vinculados a administración y gestión urbana, aunque no a control urbano. A la vez, se presentan fichas de proyectos relacionadas a acondicionamiento territorial, en especial por parte de municipalidades distritales, y de prevención y seguridad física, destinados a defensas ribereñas.

3.4 PLANIFICACIÓN POST FENÓMENO DE EL NIÑO COSTERO 2017

Con la Ley 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”, empezó el proceso de definición de proyectos de inversión prioritarios para los territorios afectados. Sin embargo, la priorización no contempló ningún proceso de planificación territorial. Como señaló Rafael Barrio de Mendoza, “la reconstrucción parece más una conexión desarticulada de intervenciones que un plan que tenga un horizonte coherente”⁷². La ausencia de Ordenamiento Territorial y de planeamiento urbano se torna evidente.

72 Ver Grupo Propuesta Ciudadana (2019a).

Junto a esta intervención desarticulada de inversiones de infraestructura, la reconstrucción de viviendas mantiene un patrón peligroso: se está reconstruyendo en el mismo lugar en el que estaban, salvo que sean declaradas zonas de riesgo no mitigable. Como ya explicamos, la declaración de riesgo no mitigable se vuelve un “ping-pong” entre autoridades, un peso muerto con el que nadie quiere cargar.

Sin embargo, estas zonas son de riesgo alto. Muchas familias, conscientes de esta situación, han buscado que los fondos existentes para la reconstrucción de sus viviendas sean invertidos en otras áreas, pero lograrlo ha sido imposible. El alcalde de Cura Mori y su equipo técnico nos dijeron que ellos habían presentado pedidos escritos y hasta viajado a Lima para solicitar al ministerio de Vivienda que, si las familias cuentan con otra propiedad en la que se pueda invertir, no se haga la reconstrucción en la misma zona de inundación. La respuesta fue “no se puede”. Si no hay declaratoria de riesgo no mitigable, se tiene que hacer en la misma zona; caso contrario, se pierde el beneficio.

El proceso de construcción de viviendas se hace por medio de compañías constructoras contratadas directamente por el MVCS. Pero, según la responsable del área urbana de Tambogrande, estas empresas actúan por su cuenta: “no nos han preguntado nada, han ido y han colocado las viviendas sin importarles si había algún proceso de planificación en curso”.

Frente a la crítica y a la evidencia de la urgencia de planificar el uso del suelo, el MVCS financió la elaboración de planes urbanos y planes de acondicionamiento territorial en más de 60 ciudades afectadas por el Fenómeno de El Niño Costero⁷³. Piura y Trujillo fueron incluidas.

3.4.1 Piura: procesos en paralelo y sin articulación

La Municipalidad Provincial de Piura ha puesto en funcionamiento el Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres, y tiene un sistema de coordinación permanente al interior del área de defensa civil provincial y las de los municipios distritales. Con respecto a la Gestión Reactiva, esta funciona de manera permanente. Sin embargo, la gestión Prospectiva y Correctiva -que buscan la reducción de riesgo y están vinculadas a las áreas de desarrollo urbano, obras o planeamiento- no tiene espacios de comunicación institucionalizados.

En Piura, hay tres procesos de planificación de vital importancia para la gestión prospectiva. El primero es el de planeamiento urbano, que incluye el Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Acondicionamiento Territorial de Piura, y el Plan Urbano para Tambogrande. El segundo es el Plan Maestro del drenaje pluvial de la ciudad de Piura. Estos dos están vinculados al planeamiento provincial. El tercer proceso, que está vinculado al planeamiento regional, es el Plan de Tratamiento Integral de la cuenca del río Piura. Este último incluye una propuesta de salida al mar, defensas ribereñas, tres represas laminadoras y forestación en la parte alta de la cuenca. Como dicen los responsables del diseño, este Plan no elimina el riesgo: lo reduce.

73 Procedimiento de Contratación Pública Especial 001-2018-VIVIENDA-OGA-UE.001, “Servicio de consultoría para la elaboración de planes de acondicionamiento territorial (PAT), planes de desarrollo metropolitano (PDM) y planes de desarrollo urbano (PDU) de la región Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima e Ica bajo los alcances de la Reconstrucción con Cambios”. Para detalles de bases de concurso y contratos, ver: <http://ww3.vivienda.gob.pe/ProcesosCE/>.

El Consorcio Inundaciones Piura está a cargo de realizar dos de estos tres procesos: el Plan Maestro del drenaje pluvial y el Plan de Tratamiento Integral de la cuenca del río Piura. Esto es una buena noticia, pues hay conexión en el diagnóstico y en las soluciones en ambos proyectos: la manera en la que se desfoguen las aguas que inundan Piura está conectada con la manera en la que se propone contener el crecimiento del río y, a la vez ayudar, en su salida al mar. Esto no ocurre en el caso de Trujillo, como veremos más adelante.

El problema, en el caso de Piura, es que el proceso de planeamiento urbano en curso no tiene canales de diálogo sostenidos con el equipo de consultores que están elaborando el Plan Maestro del drenaje pluvial. ¿Cuáles serán las áreas de desfogue dentro de la ciudad? La respuesta tiene estricta relación con decisiones de política de uso de suelo; en particular, decisiones en torno a la reubicación de algunos asentamientos humanos.

Durante el trabajo de campo, pudimos constatar un problema grave de coordinación entre el gobierno regional, el provincial y el Consorcio Inundaciones. En el área de la laguna Coscomba se procedió a colocar el desmonte de los sedimentos retirados del río Piura, trabajo hecho por una empresa contratada por el gobierno regional de Piura como parte de la limpieza del cauce. El material relleno por completo el área de laguna -seca en ese momento, pues se activa sólo en épocas de lluvia-, la cual se encuentra rodeada por más de diez asentamientos humanos. Una vez depositado el desmonte, se produjo una invasión (mapa 7).

El gobierno provincial ya ha realizado dos desalojos por pedido del Consorcio Inundaciones, pues tiene (o tenía) a la laguna Coscomba como una de las áreas de desfogue del drenaje pluvial. En el Plan Maestro se recomienda no sólo habilitar la laguna para recibir el desfogue del drenaje, sino que se plantea reubicar a los asentamientos humanos que están en el entorno ya que son áreas consideradas de riesgo alto y muy alto. Al momento de realizar el trabajo de campo no quedaba claro qué entidad se haría cargo de retirar todo el material colocado en la laguna, pues el gobierno regional señala que la autorización para el depósito del desmonte vino de la propia municipalidad provincial.

El Consorcio Inundaciones, tanto para la solución integral para la cuenca del río Piura como para el manejo del sistema de drenaje, está elaborando una propuesta que incluye obras de infraestructura y un diseño de gestión. Para la cuenca del río Piura hay además una propuesta de gobernanza regional, que incluye funciones de autoridades y de organizaciones sociales. En el caso del manejo del sistema de drenaje, plantearán un mecanismo de gestión dentro de la municipalidad provincial, pero con participación de los gobiernos locales. Recordemos que uno de los principales problemas de ciudades con lluvias irregulares y con sistemas de drenaje es el mantenimiento de la infraestructura, pues pueden pasar largas temporadas secas y sus canales y zonas de desfogue tienden a ser usados como depósitos informales de basura.

En el proceso de recojo y generación de información para el diagnóstico, el Consorcio Inundaciones utilizó la información de CENEPRED e INDECI. Sin embargo, como nos comentaron los técnicos a cargo del estudio, esta información resulta útil únicamente como referencia o como antecedentes para su propio estudio. El nivel de detalle que se requerían para diseñar soluciones no se encuentra ni en el SIGRID ni en el SINPAD.

Mapa 7. Área de Laguna Coscomba



Fuente: fotografías de campo a mapas de gerencia de Defensa Civil Piura.

A la izquierda mapa de asentamientos humanos. A la derecha mapa de riesgo, en rojo riesgo muy alto, en naranja riesgo alto y en amarillo riesgo medio. Para el funcionamiento del proyecto se debe reubicar al menos parte del Asentamiento Humano Temple Seminario, Héroes del Cenepa, Antonio Raimondi y Chavín de Huántar.

Por otro lado, los planes urbanos y de acondicionamiento territorial han sido licitados por una entidad diferente, el MVCS, y no se ha logrado integrar a los otros dos procesos en curso. Pero quizá el mayor límite sea la relación que se estableció entre el equipo de consultores y la Municipalidad Provincial de Piura⁷⁴. Al momento del trabajo de campo, pudimos entrevistar a funcionarios municipales que expresaron su preocupación y disconformidad con el proceso, porque el equipo de consultores tiene un trabajo desconectado del equipo municipal. Recientemente se ha establecido un protocolo de trabajo más coordinado, pero las distancias iniciales y la burocracia en la comunicación ha demorado considerablemente el proceso de planificación⁷⁵. Hoy sólo hay un diagnóstico, pero no se ha elaborado aún la propuesta urbanística, y las observaciones al documento de diagnóstico no han sido subsanadas⁷⁶.

En el caso del proceso de planeamiento urbano de Tambogrande, la desconexión entre el equipo de consultores y el equipo municipal es similar. Sin embargo, el peso de una municipalidad distrital es menor. El equipo de consultores del ministerio ya terminó el proyecto de plan urbano e incluso está colgado en la página web del ministerio, pero no

74 El lector no debe olvidar que el planeamiento es función exclusiva de los gobiernos municipales urbanos. Resulta sumamente grave que el proceso en curso no esté legitimado por el gobierno municipal.

75 Por ejemplo, cualquier comentario del equipo municipal debe pasar por el MVCS antes de ser enviado a los consultores.

76 Para revisar el capítulo de diagnóstico del PDU de Piura ver el siguiente enlace http://geo.vivienda.gob.pe/mvcs/docs/proyectos/PDM_Piura.pdf.

ha sido ni socializado con los funcionarios municipales ni con la sociedad civil. Al momento de redactar este estudio, nos comunicamos con la responsable del área urbana de la municipalidad, quien señaló no tener aún la versión final⁷⁷.

3.4.2 Trujillo: solución sin conexión

La Municipalidad Provincial de Trujillo ha desarrollado una fortaleza institucional superior al resto de municipios a nivel nacional, y tiene una tradición de planificación urbana que, aunque suspendida en algunos periodos, ha logrado mantenerse.

Al igual que la Municipalidad Metropolitana de Lima, tiene un organismo público descentralizado a cargo del planeamiento urbano: PLANDET, y a diferencia del caso de Piura, el equipo del PLANDET ha exigido al MVCS un tratamiento diferente. El Plan de Desarrollo Metropolitano y el Plan de Acondicionamiento Territorial de Trujillo no se harán por fuera de la institucionalidad local. Al momento del trabajo de campo, el MVCS había aceptado incluir, en los términos del contrato del equipo consultor para la elaboración de los planes, una cláusula de trabajo conjunto con el equipo municipal. Se espera así superar los problemas del Plan de Desarrollo Metropolitano vigente.

El PLANDET de Trujillo tiene un trabajo articulado con CENEPRED. No sólo han participado de los talleres de capacitación, sino que trabajan coordinadamente en la elaboración de los términos de referencia para los Estudios de Evaluación de Riesgo (EVAR) distritales que están por elaborar en la provincia. Sin embargo, para el gerente del PLANDET, los planes de riesgo tienen una utilidad que no supera los límites de la generalidad para el planeamiento urbano, y requieren evaluaciones de riesgo en cada barrio para determinar acciones concretas. No obstante, el principal problema de gestión urbana para ellos es la fiscalización y el control en el uso del suelo. Esto es así, entre otras razones, porque desde hace unos años las habilitaciones urbanas son distritales, llevando a que el municipio provincial pierda control del territorio. Como resultado, los nuevos asentamientos humanos, el mercado informal del suelo y los traficantes apuntan al gobierno distrital para conseguir certificados de posesión y luego seguir trámites en COFOPRI.

El caso más preocupante es el de Huanchaco. PLANDET ha denunciado que, en 2015, COFOPRI formalizó propiedad de suelo en áreas de riesgo según la zonificación vigente. Como se puede ver en el mapa, el cambio en la ocupación del suelo entre el 2009 y el 2019 es alarmante.

77 La propuesta de PDU de Tambogrande puede ser descargada de este enlace: http://geo.vivienda.gob.pe/mvcs/docs/proyectos/PDU_Tambo_Grande.pdf.

Imagen 4. Capturas de pantalla de Google Earth del crecimiento urbano de El Tablazo

De más reciente creación es el Servicio de Gestión Ambiental de Trujillo (SEGAT), que concentra las competencias ambientales⁷⁸. Luego de los sucesos de El Niño Costero, el SEGAT viene avanzando un plan provincial de cambio climático y ha elaborado el “camino del agua” para identificar su recorrido por la ciudad cuando se activa la quebrada de San Idelfonso.

El último cambio se dio al interior de Defensa Civil, que se ha transformado en la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Civil. A invitación de su gerente, pudimos asistir a la presentación de la propuesta del Consorcio Estudio de Ríos para el drenaje pluvial de la ciudad de Trujillo.

Como se ha señalado, el proceso de planeamiento urbano licitado por el MVCS recién empieza, y se espera que el trabajo sea coordinado. Por ejemplo, en el marco de la Reconstrucción con Cambios, se aprobó para Trujillo un estudio que diera solución a la inundación de la ciudad durante el Fenómeno de El Niño, así como una solución integral a la activación de la quebrada de San Idelfonso. Pero el camino aquí fue diferente al de Piura. El estudio para el drenaje pluvial de Trujillo salió por concurso público, mientras que la solución a la quebrada de San Idelfonso fue parte del proceso de promoción de alianzas público-privadas.

Un equipo de consultores, que buscó promover el proyecto de inversión vía una Asociación Público-Privada, presentó como solución para la quebrada de San Idelfonso la construcción de diques que contengan el material sólido que arras-

78 La web del SEGAT es muy completa e incluye también el SIAL, Sistema de Información Ambiental de Trujillo, en el que se puede encontrar toda la documentación vinculada a decisiones municipales de gestión del territorio y sus recursos: <http://www.segat.gob.pe/>.

tra el agua, así como un canal en la zona alta que desvíe la quebrada por el borde superior de la ciudad y desfogue en el río Moche. Esta solución, en teoría, evitaría el ingreso del caudal a la ciudad y daría una solución permanente al problema. La presentación de esta propuesta no generó el consenso esperado. Distintos actores de sociedad civil, en particular el Colegio de Arquitectos de Trujillo, cuestionó esta solución. Desde la municipalidad provincial también hubo duras observaciones, sobre todo por la ausencia de datos certeros sobre el caudal de agua y materiales sólidos que bajan por la quebrada. Quedó la sensación de una inversión muy grande que no garantizaba seguridad y que podría aumentar el riesgo en el área urbana en torno al río Moche. El gobierno regional, finalmente, suspendió el proceso.

En paralelo, tras haber ganado un concurso público licitado por el MVCS, el Consorcio Estudio de Ríos preparaba el proyecto de inversión para el drenaje pluvial de la ciudad. La presentación trajo sorpresas. El diseño, como pueden ver en la imagen 5, está pensado como una red de colectores subterráneos, estaciones de bombeo y puntos de descarga *solo* para el agua de lluvia. La pregunta es, ¿qué ocurrirá con el agua y el material sólido que vienen de la quebrada? Estas no forman parte del diseño del proyecto. Para este equipo de consultores, lo que ocurre fuera de los límites urbanos es parte de otra consultoría, una que debe dar una solución definitiva a la activación de la cuenca de San Idelfonso y, por tanto, no es parte de su problema. Pero es un problema, y uno muy grave, para la ciudad.

Imagen 5. Proyecto de drenaje de la ciudad de Trujillo



4. Analizando las brechas: entre lo gaseoso de la Gestión del Riesgo de Desastres y la realidad de la ocupación del suelo

A lo largo del estudio, hemos mostrado lo gaseoso que se vuelve la gestión del riesgo de desastres conforme avanza en su implementación, sobre todo en la parte prospectiva. No se puede negar que hay avances, pero, como se expuso en el primer capítulo, los instrumentos vinculados a la gestión del territorio, como el planeamiento y el control urbano, son los que más atrasos muestran. En cambio, la dinámica de ocupación de suelo sigue la lógica de la oferta y la demanda, sin mayor control en el mercado formal e informal.

Las dos ciudades visitadas para el estudio (Piura y Trujillo), tienen en sus distintos planes un recuento de los procesos de formalización de ocupación de suelo. Muchos de esos asentamientos están ubicados en zonas de riesgo. En este capítulo, veremos algunas brechas que pueden servir para identificar los cuellos de botella en la gestión del uso del suelo, en general, y de la gestión del riesgo en particular.

4.1 BRECHAS TÉCNICAS E INSTITUCIONALES: LOS NUDOS PERSISTENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La planificación urbana tiene como condición tener un efecto real sobre el control del uso del suelo. Y este control, en la mayoría de países, está a cargo de los gobiernos municipales mayores o provinciales. Un gobierno altamente centralizado en un vasto territorio no puede hacerlo; por eso, es una clásica función municipal. Sin embargo, con el paso del tiempo varias funciones de control del uso del suelo se han ido debilitando, perdiendo o superponiendo, lo cual veremos a continuación.

4.1.1 Incompleta distribución de funciones y competencias: Todos hacen todo, para que nadie haga nada

Como vimos en el primer capítulo, la gestión del riesgo de desastres requiere de la acción interinstitucional e intergubernamental. Sin embargo, el cuadro de distribución de competencias, lejos de aclarar las responsabilidades por actor, las superpone. El 2018, siete años después de aprobada la ley de creación del SINAGERD, se aprobó la estrategia de implementación del PLANAGERD 2014-2021. Si uno revisa el cuadro de asignación de competencias en las cuatro líneas estratégicas, podrá ver que se reproduce el problema del PLANAGERD ya descrito: son las mismas responsabilidades para todos los actores.

En el cuadro 3, hemos seleccionado una acción dentro de un objetivo estratégico por cada línea estratégica definida para lograr la implementación del PLANAGERD, así como el cuadro de responsabilidades. El lector verá lo fútil de una estrategia definida sin responsabilidades claras⁷⁹.

⁷⁹ Si se quieren revisar todas las líneas estratégicas, objetivos y tareas de la Estrategia de Implementación del PLANAGERD 2014-2021, revisar la Resolución Ministerial 145-2018-PCM.

Cuadro 3. Estrategia de implementación del PLANAGERD, 2014-2021

Objetivos estratégicos PLANAGERD 2014-2021	Acciones	Actores	Monitoreo
LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACCIÓN 1: Fortalecimiento de la organización y gestión institucional			
Desarrollar el conocimiento del riesgo	Impulsar y fortalecer el desarrollo de estudios (escenarios de riesgo, evaluaciones de riesgo, etc.) en las entidades del gobierno nacional, regional y local con asistencia de las entidades técnicas competentes especializadas, que sirvan como parte del diagnóstico en GRD, y como información relevante para la inclusión del enfoque de la GRD en el planeamiento estratégico institucional.	CENEPRED/Sectores/ Gobiernos regionales y locales	VGT-PCM CENEPRED
LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACCIÓN 2: Identificación y formulación de inversiones y actividades de Gestión de Riesgo de Desastres			
Desarrollar el conocimiento del riesgo	Impulsar y fortalecer el registro de información sobre la exposición de las edificaciones y la infraestructura pública ante riesgo de desastres.	SBN/CENEPRED/ Entidades técnico-científicas/ Sectores/ Gobiernos regionales y locales	VGT-PCM CENEPRED
LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACCIÓN 3: Desarrollar y aplicar mecanismos financieros para el financiamiento del PLANAGERD 2014-2021			
Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con enfoque territorial	Gestionar la operación de fondos que prioricen la ejecución de intervenciones de prevención y reducción del Riesgo de Desastres en las zonas de mayor riesgo de desastres.	MEF/VGT-PCM/ INDECI/Sectores/ Gobiernos regionales y locales	VGT-PCM CENEPRED/ MEF
LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACCIÓN 4: Implementar acciones e instrumentos de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del PLANAGERD 2014-2021			
Las mismas acciones para los 6 objetivos estratégicos	Desarrollar, gestionar su aprobación e implementar el Plan de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, para la verificación de la implementación del PLANAGERD 2014-2021, considerando la Línea de Base que permita identificar avances en la institucionalización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en la implementación del SINAGERD y PLANAGERD 2014-2021, así como plantear los ajustes y correctivos necesarios.	CENEPRED/MEF/VGT-PCM/INDECI/CEPLAN/ Sectores/Gobiernos regionales y locales	VGT-PCM

La implementación de la gestión del riesgo de desastres, como dice la propia estrategia, está principalmente en manos de los gobiernos subnacionales, pero estos se dividen en tres niveles de gobierno: regional, provincial y distrital. Todos los instrumentos aprobados hasta el 2018 no ayudan a aclarar responsabilidades. En el caso de la gestión reactiva, se

ha logrado resolver los vacíos por medio de los grupos de trabajo de gestión del riesgo, que exigen articulación constante dentro de las instituciones y entre ellas. Por ejemplo, los Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD) están constituidos sobre la base de los Centros de Operación de Emergencias (COE) locales, provinciales y regionales, que funcionan bastante bien y comparten información. Los sistemas de alerta temprana, además, han obligado a establecer mecanismos de comunicación constante.

Sin embargo, la gestión prospectiva y correctiva no tienen la misma suerte. Un ejemplo de esto, que vimos en el primer capítulo, son los problemas para la declaratoria de zona de riesgo no mitigable y de la puesta en marcha de proyectos de reasentamiento poblacional, que están a la cola de la implementación del PLANAGERD 2014-2021.

4.1.2 El cambio de zonificación antes que la planificación, o el debilitamiento de la capacidad de controlar el crecimiento urbano

La LOM otorga a los gobiernos municipales provinciales las competencias de asignación de zonificación, la cual define la función del suelo, si es urbano o no, si puede usarse como residencia, como comercio o industria, y en qué intensidad. En teoría, esta asignación se debe hacer junto con el proceso de planificación urbana, y de manera excepcional cuando lo solicita un administrado.

El problema es que en la mayoría de municipios existe un proceso permanente de cambios de zonificación que, en vez de ser la excepción, son la norma. Los promotores inmobiliarios o desarrolladores de proyectos evalúan sus opciones más en base a la conectividad o ubicación geográfica del predio que por la zonificación vigente. Las autoridades locales entrevistadas, tanto en Trujillo como en Piura, coincidieron en que es más común tener movimiento de usos de suelo por la demanda privada que por el proceso de planeamiento.

Si bien el plazo de duración de los planes urbanos no está decretado por ley, el propio manual del MVCS señala que el plazo está asociado al tipo de efecto que las medidas deben generar. El mediano plazo, que debe ir de 5 a 10 años, es el tiempo necesario para la gestión de proyectos *estructurantes* a nivel local⁸⁰, y la zonificación tiene justamente por objetivo *estructurar* en parte la dinámica de uso de suelo. Dada la dinámica económica en nuestro país, este plazo puede ser visto como excesivo para limitar los cambios de zonificación. Sin embargo, es central que exista algún límite temporal, pues la LOM no pone ningún límite de temporalidad a la opción de cambio de zonificación, y el RATDUS, que sirve como guía para los gobiernos locales, señala los requisitos que debiera presentar un administrado y los elementos que debe evaluar un gobierno local para aceptar un cambio, pero tampoco pone un candado temporal entre la aprobación del plan urbano y un pedido de cambio de zonificación. En la práctica, puede ocurrir que, a menos de un año de aprobado el Plan de Desarrollo Urbano y el Plan de Acondicionamiento Territorial, algún administrado solicite un cambio de zonificación y que el Concejo Municipal lo conceda. Siendo así, los costos de la planificación son altísimos, y su efecto sobre el uso de suelo se diluyen ante la facilidad de la modificación de asignación de zonificación urbana⁸¹.

80 Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. Aprobado por Resolución 325-2009 -VIVIENDA. pp. 21.

81 Una frase común entre los planificadores urbanos que se resisten a la lógica permanente de los cambios de zonificación es “lote a lote se arma el despelote”. No hay manera de hacer control urbano, ni de organizar el crecimiento de las ciudades, si tenemos una variabilidad tan alta de cambios de uso.

4.1.3 Las habilitaciones urbanas sin planeamiento integral y de predios menores. La multiplicación de “parches” en el tejido urbano

Una habilitación urbana es el proceso mediante el cual un predio deja de ser considerado rústico y se integra a la trama urbana. En teoría, son áreas de expansión en los bordes oficiales de la ciudad, pero en la práctica tenemos predios rústicos dentro de las ciudades, y muchos más de lo que se piensa⁸².

Para ser integrado, un predio rústico debe dar aportes, tales como áreas de terreno para uso común como vías, veredas, parques, educación, salud, entre otros. Sin embargo, si vemos la trama urbana de la mayoría de ciudades grandes del Perú, encontraremos barrios en los cuales no hay parques, donde las vías son muy angostas o no existen nuevos colegios públicos que atiendan la demanda ciudadana. Esto es así, en parte, porque las habilitaciones se hacen sobre terrenos muy pequeños y las áreas de aporte se redimen en dinero (pago por aporte) o quedan como pedazos de lotes que pasan a subasta pública. El espacio dejado para vías es el mínimo y no responde a un proceso de planeamiento integral.

Como siguiente paso, las municipalidades distritales aprueban la habilitación y dan cuenta a las municipalidades provinciales. Cuando los predios están dentro del área urbana ya no forman parte del espacio de expansión, eximiéndolos de un planeamiento integral, haciendo de su incorporación un paso automático. Muchas habilitaciones se han hecho en áreas de riesgo, con calificación de zona de reglamentación especial.

Por si esto fuera poco, el 2007 se aprobó la Ley 29090, “Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones”. Esta norma introdujo la licencia automática de habilitaciones urbanas de predios de hasta cinco hectáreas, o de predios que cuenten con planeamiento integral previo, solo con la firma del profesional responsable. El rechazo del gremio de arquitectos y de las propias municipalidades se hizo sentir. La norma sufrió seis modificaciones posteriores, generándose confusiones en quienes debían implementarla. Finalmente, el 2017 el MVCS publicó un decreto supremo con el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, donde se restringió el uso de la licencia automática.

Sin embargo, el problema mayor viene con los procesos de formalización, que detallaremos a continuación. Pero en lo que a habilitaciones urbanas se refiere, cuando un asentamiento humano informal, sea fruto de invasión o de tráfico de suelo, logra ingresar en el proceso de formalización en COFOPRI, el saneamiento físico legal suele hacerse “sobre la realidad”. Casi no hay margen para corregir trazo de vías ni para lograr aportes reglamentarios. Los espacios públicos desaparecen o aparecen solo en el papel, siendo en la realidad la parte alta de una ladera o algún espacio inaccesible.

4.1.4 La formalización de la ocupación del suelo: la excepción que se hizo norma

La LOM de 1984 otorgó a los gobiernos locales la potestad de formalizar asentamientos humanos. El procedimiento, bajo control municipal, permitió que áreas importantes de terrenos eriazos públicos pasaran a ser calificadas como

82 En el caso de Lima, el ejemplo clásico de un predio urbano no integrado -y que por tanto no paga el monto regular de impuesto predial- es el Hipódromo de Monterrico. Uno de los problemas de su uso como predio rústico es que no ha hecho aportes reglamentarios en materia de vías, y por tanto avenidas importantes de la ciudad se ven afectadas. Hace pocos años, la Municipalidad Metropolitana de Lima “invadió” el terreno y se apropió de lo que debiera ser aporte para vía. El hecho generó gran debate. Al respecto, ver: <http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/37417-poder-judicial-da-la-razon-a-la-mml-para-continuar-obras-de-proyecto-el-derby-en-terreno-ocupado-por-el-jockey-club>.

áreas urbanas⁸³. Destacan el Programa Municipal de Habilitación Urbana de Lima, entre 1984 y 1986, o el Programa Municipal de Ocupación Guiada “El Alto”, formulado en 1995 dentro del “Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo al 2010”⁸⁴.

Algunos programas, como el de “El Alto”, acompañaron todo el proceso desde el diseño y trazo de los barrios -dejando áreas para la integración vial a la ciudad, espacios públicos y áreas para equipamientos- hasta la propia construcción de las viviendas, la ubicación de columnas, ventilación y pavimentación del suelo.

Durante el trabajo de campo conversamos con José Murgia, alcalde de Trujillo entre 1990 y 2006. Contó con orgullo el trabajo hecho en “El Alto” durante su gestión, y la calificó como una manera de garantizar vivienda para quien realmente la necesita, pero sin renunciar a construir ciudad. El equipo humano que empujó el proyecto, liderado por la Arquitecta Nelly Amemiya, colocaba condiciones básicas. El requisito central era que realmente no se tuviera otra vivienda y se optara por vivir en la zona. Acompañaron el diseño, ocupación, construcción y la posterior formalización. El proceso ponía límite a los traficantes de suelo, que empezaba a ser una práctica de ocupación como “reserva” para la venta posterior, y hoy es el eje central de las invasiones.

En parte por la proliferación de asentamientos humanos informales sin acompañamiento municipal alguno, y en parte por la vigencia de la teoría de Hernando De Soto sobre la “solución” de la precariedad de la vivienda otorgando títulos de propiedad, el gobierno de Fujimori promulgó en 1996 el Decreto Legislativo 803, “Ley de promoción del acceso a la propiedad informal”. Este decreto creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI, y quitó esa competencia a los gobiernos municipales.

Recuperada la democracia y puesto en marcha el nuevo proceso de descentralización, se aprobó en 2003 una nueva LOM, que volvió a otorgar esta competencia a los gobiernos municipales provinciales. Sin embargo, no se desactivó COFOPRI. Tres años después, en marzo del 2006, se promulgó Ley 28687, “Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos”, la cual señalaba en su artículo 4 que las municipalidades provinciales asumían “de manera exclusiva y excluyente” la competencia de formalización. Con esto, parecía retornar con claridad la competencia municipal.

Pero en diciembre de ese mismo año, se dictó la Ley 28923, “Ley que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos”. Este señalaba en su artículo 3 que COFOPRI asumía “de manera excepcional” y por un plazo de tres años “las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales”. Una vez más, se les quitaba oficialmente esta competencia a los municipios provinciales.

Entre 2009 y 2017 se han dictado cuatro leyes para prorrogar este plazo excepcional. En diciembre de 2021 vencerá la última prórroga. Al momento de redactar este estudio, en el Congreso de la República se han presentado cuatro proyectos de ley para una nueva ampliación de plazo.

Esto marca dos cosas. Por un lado, la decisión de reconocimiento y formalización de asentamientos humanos queda fuera del ámbito municipal y fuera del proceso de planeamiento urbano. Si bien se han incluido recientemente límites

83 Para una mirada a la construcción progresiva del hábitat (autoconstrucción) a finales de los años 80, ver Riofrío (1987).

84 Para un mayor análisis de los programas de habitabilidad básica, ver la tesis doctoral de Gesto (2015).

a la formalización en áreas declaradas de alto riesgo, aún no es asumido por la población como un verdadero freno al proceso de ocupación. Y la gestión del riesgo de desastres tampoco es una línea formalmente asumida por COFOPRI. Al desarrollar el trabajo de campo, pudimos comprobar que el CENEPRED y COFOPRI estaban elaborando de manera conjunta un nuevo reglamento para la institución. Siendo la entidad que controla la formalización de asentamientos humanos, resulta extraño que COFOPRI no se encuentre dentro del cuadro de entidades responsables de implementar el PLANAGERD 2014-2021.

Por otro lado, que COFOPRI mantenga la competencia de formalización, además de mermar las competencias municipales en materia de desarrollo urbano, muestra que la verdadera política de acceso a suelo urbano para la población de escasos recursos es por la vía de la invasión-regularización. Y en las últimas décadas, la verdadera política de acceso a suelo urbano es a través de la legalización del mercado informal, pero de las mafias de tráfico de suelo en lugar de un apoyo a la organización popular en proceso de apropiación y creación de hábitat⁸⁵.

4.2 BRECHAS POLÍTICAS: LA TENTACIÓN DEL CORTO PLAZO

La gestión del riesgo de desastres es un tipo de política con resultados lentos e intangibles, particularmente en la gestión prospectiva y correctiva. Como se aprecia en la línea de tiempo (cuadro 4), entre su inclusión oficial en el 2011 y la aprobación de la estrategia para la implementación del PLANAGERD pasaron 7 años. La última ENAGERD, publicada el 2019 con datos del 2018, muestra que el nivel de avance en la mayoría de indicadores del plan no llegan siquiera al estado “inicial”.

Cuadro 4. Evolución de la planificación de la GRD, 2011-2018

2011	2012	2014	2015	2017	2018
Ley que crea Sistema Nacional de Riesgo de Desastres (SINAGERD)	Aprueba Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Aprueba Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021	Línea de Base PLANAGERD 2014-2021	Encuesta Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (ENAGERD)	Aprueba Estrategia de Implementación del PLANAGERD 2014-2021

Como nos comentó una de las especialistas consultadas para el estudio, en la gestión del riesgo “no hay nada que inaugurar y sí muchos pleitos que ganar”. En el caso de la gestión reactiva, las autoridades locales pueden recurrir a fondos de ejecución inmediata, desplegar ayuda con alimentación y carpas de Defensa Civil, y gestionar recursos para reconstrucción: son bienes y servicios tangibles, registrables en imagen y que atraen la atención de la prensa. Pero constituir un equipo de planeamiento, hacer estudios de evaluación de riesgo o incorporar la gestión del riesgo en el planeamiento urbano no está en el centro de la noticia ni suele ser valorado por los votantes. La tradición de planificación se ha ido perdiendo. Por eso, lemas como “obras y no palabras” son clásicos en las campañas electorales de las últimas décadas.

⁸⁵ Sobre el tipo de actor social y la transformación de invasiones populares a mafias de tráfico de tierras, revisar el prefacio a la segunda edición de Calderón (2016).

En cambio, declarar una zona de alto riesgo no mitigable -que supone la restricción de instalación de servicios básicos y la obligatoriedad de su reubicación- es una acción que genera un alto rechazo de la población afectada, y la mayoría de veces protestas violentas. Lo mismo ocurre con otras políticas de control urbano, como la clausura de locales o la demolición de construcciones irregulares. En términos pragmáticos, ¿cuál sería el beneficio político de esto para una autoridad?

Esta valoración es fundamental a la hora de proponer y diseñar políticas públicas: combinar acciones de gabinete con resultados concretos que puedan mostrarse para mantener la legitimidad de la propuesta. Las ventanas de oportunidad que permiten la inclusión de un tema en la agenda pública, como el desborde de quebradas por lluvias intensas que genere daño en viviendas en laderas, no son permanentes y pueden cerrarse cuando las autoridades sienten que ya cumplieron con la urgencia. Esto es evidente con la gestión del riesgo de desastres: la aprobación del marco legal y de los planes y estrategias de implementación “calman la conciencia”, pero no solucionan el problema de fondo⁸⁶.

4.3 BRECHAS ECONÓMICAS: ENTRE LA CENTRALIZACIÓN DE FONDOS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIA Y LA INJUSTA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS DEL CRECIMIENTO URBANO

Las brechas económicas en el ordenamiento urbano son de dos tipos: presupuestales, vinculadas a los recursos públicos para la gestión del riesgo de desastres, y de mercado, pues las reglas de oferta y demanda han generado mercados informales de suelo urbano, los cuales atienden la necesidad de vivienda de sectores populares sin respetar normas vigentes.

4.3.1 El rediseño del Programa Presupuestal 0068 para alinearse al PLANAGERD 2014-2021

A fines del 2019, salió de la PCM una publicación que detalla “mecanismos de financiamiento para el SINAGERD”. En ella, se explica de manera detallada el tipo de productos y proyectos de inversión que los gobiernos locales pueden solicitar, en el marco del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y la Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED) y el Fondo para la Intervención ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES)⁸⁷.

A continuación, colocamos un cuadro con la alineación del PLANAGERD 2014-20121 con el PREVAED, en las acciones y objetivos vinculados a la gestión prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo.

86 Para un análisis sobre la aparición de ventanas de oportunidad y la formación de la agenda de problemas públicos, revisar Kingdon (2011).

87 Pudimos asistir a un taller de capacitación a autoridades locales en Piura, donde se presentó la publicación. El texto ayuda a los funcionarios a ubicar estrategias posibles de financiación. Si quiere consultarse puede descargarse en el siguiente enlace: <https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2020/01/SINAGERD.pdf>

Cuadro 5. Acciones del PLANAGERD de prospección y corrección de la GRD

Acciones del PLANAGERD relacionadas con Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva de la GRD	Productos posibles en el marco del PREVAED (PP 0068)
Objetivo estratégico 1: Desarrollar el conocimiento del riesgo	
Realizar el análisis del riesgo a nivel territorial para la toma de decisiones en GRD, en el proceso de planificación del desarrollo. (A 1.2.2)	1. Estudios de estimación del riesgo de desastres.
Desarrollar mecanismos para la difusión del conocimiento del riesgo. (A 1.3.1)	2. Personas con formación y conocimiento en Gestión del Riesgo de Desastres.
Desarrollar la gestión del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. (A 1.3.2)	
Articular los sistemas de información existentes con el SINAGERD a nivel territorial. (A 1.3.3)	
Objetivo estratégico 2. Evitar y Reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial	
Actualizar e implementar los planes relacionados al ordenamiento y gestión territorial y afines, considerando el manejo y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas incorporando la GRD. (A 2.1.2)	1. Edificaciones seguras ante riesgo de desastres.
Promover la incorporación de la GRD en el desarrollo de mancomunidades. (A 2.1.3)	2. Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a los peligros.
Gestionar la instalación y acondicionamiento de instituciones educativas y establecimientos de salud seguros. (A 2.2.2)	
Gestionar servicios seguros de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana, bomberos y equipamientos públicos. (A 2.2.3)	3. Servicios públicos seguros ante emergencias y desastres.
Desarrollar y proteger los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres. (A 2.2.4)	
Desarrollar y sistematizar la información catastral prioritaria para la GRD. (A 2.3.1)	
Adecuar normas y estandarizar procedimientos de licencias de edificación y habilitación urbana y rural con enfoque de GRD. (A 2.3.3)	
Adecuar normas y estandarizar procedimientos para licencias de funcionamiento con enfoque de GRD. (A 2.3.4)	
Adecuar normas y estandarizar procedimientos de control y fiscalización del uso adecuado del territorio. (A 2.3.5)	
Promover el desarrollo de reasentamientos poblacionales de zonas de muy alto riesgo no mitigable. (A 2.3.6)	
Objetivo estratégico 5. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres	
Fortalecer la inclusión de la GRD en los instrumentos de gestión de las entidades públicas. (A 5.1.2)	1. Acciones comunes: Desarrollo de instrumentos técnicos. Monitoreo y asistencia técnica.
Fortalecer capacidades en GRD a las autoridades, funcionarios y especialistas técnicos de los tres niveles de Gobierno. (A 5.1.3)	
Desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de GRD. (A 5.1.4)	

Es fácil advertir que muchas acciones que deben ser desarrolladas por los gobiernos locales no tienen cómo calzarse dentro de los productos definidos en el PP 0068. Por ejemplo, dentro del objetivo estratégico 2, acciones destinadas al control urbano (Acción 2.3.5), a la actualizar e implementar los planes relacionados al ordenamiento y gestión territorial (Acción 2.1.2) o de desarrollo de recalentamiento poblacional por riesgo no mitigable (Acción 2.3.6) del PLANAGERD no parecen fáciles de integrar en proyectos de inversión compatibles con los productos del programa presupuestal.

Probablemente por eso, el nivel de avance de estas acciones está por debajo de la fase inicial, como vimos en el primer capítulo. Como nos dijo uno de los funcionarios consultados, “es bien fácil encargarte todo y después no darte recursos para hacerlo. Así se libran del problema, pero no dan soluciones. Quieren que hagamos magia”.

4.3.2 Privatización de plusvalías urbanas y socialización de costos del desarrollo urbano

Una de las causas de la ocupación informal del territorio es el alto costo del suelo urbano. Un terreno para el desarrollo de una vivienda o un edificio de departamentos en las áreas consolidadas de nuestras ciudades tiene un valor superior al que se puede cubrir con programas de vivienda social como el Bono Familiar Habitacional o Techo Propio. Como vimos en los datos del Plan de Desarrollo Urbano de Piura, más del 60% de la demanda efectiva de vivienda no encuentra oferta asequible en el mercado formal. Esto responde a que la urbanización en América Latina, como dice Martim Smolka, “está asociada a una fuerte presión por la oferta de tierra dotada de servicios, lo que ha generado cambios significativos en el valor del suelo que se distribuyen desigualmente entre los propietarios del suelo y otros actores vinculados”. Las políticas e instrumentos fiscales convencionales descuidan “tanto la forma como los costos de proporcionar infraestructura urbana y servicios son socializados, así como la forma en que los beneficios se privatizan”⁸⁸.

Cuadro 6. Efectos de cambios de usos del suelo en precios del suelo

Tipo de cambio de uso del suelo	Precios antes del cambio (USD/m ²)	Incremento (%)	Precios después del cambio (USD/m ²)	Ganancias inmerecidas en 5,000 m ² (USD)
Conversión de rural a urbano	2	400	10	40,000
Coefficiente de edificabilidad	100	80	180	400,000
Regulación de zonificación	200	100	400	1'000,000

El Estado peruano realiza un conjunto de intervenciones, desde decisiones administrativas hasta obras de infraestructura pública, que van cambiando el valor del suelo. Smolka llama a estas decisiones administrativas “multiplicadores de valor”. En el cuadro 6, se puede ver cómo un metro cuadrado de suelo eriazado cambia de valor hasta en 400% con el solo hecho de recibir la calificación de suelo urbano.

88 Smolka (2013). pp. 2.

Esta elevación de valor -la plusvalía urbana- es generada por decisiones públicas, pero es privatizada por el propietario del suelo o inmueble. En el Perú aún no desarrollamos instrumentos para la recuperación de esta plusvalía, pero los costos del crecimiento urbano -como el arreglo de pavimento de vías por mayor tránsito, la ampliación de las redes de servicio de agua o la construcción de infraestructura de captación de recursos hídricos para aumentar la presión del servicio- son pagados por los ciudadanos de manera igualitaria. A esto se refiere Smolka cuando habla de socialización de los costos⁸⁹.

Como resultado, familias de escasos recursos son incapaces de pagar el precio de una vivienda dentro de la ciudad consolidada. Son expulsadas a los márgenes de la ciudad, la mayoría a zonas de riesgo donde quedan a merced de traficantes de suelo y sufren la espera de 5 o 10 años para el acceso a servicios como agua y desagüe. Este tipo de soluciones ha generado condiciones no pensadas para la propagación acelerada de enfermedades como el COVID-19, dado el nivel de hacinamiento y la carencia de servicios básicos.

89 Smolka (2013).

5. La agenda pendiente: planificación efectiva, control urbano eficaz, vivienda asequible y captación de plusvalías

La implementación de la GRD requiere de una verdadera política de ordenamiento territorial nacional. En el Perú no hemos logrado pasar del proceso de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), y el Ejecutivo ha frenado el impulso inicial y ha dejado sin cabeza oficial el proceso. Tampoco parece que tendremos una Ley de Ordenamiento Territorial en un futuro próximo.

Pero sí tenemos normas y procedimientos que regulan el uso del suelo en espacios locales, que deben ser utilizadas de mejor manera por los gobiernos municipales. La gestión del riesgo de desastres requiere, sobre todo en gestión prospectiva y correctiva, gobiernos locales fortalecidos, con competencias claras y capacidad de gestión del territorio en sus jurisdicciones. En esa línea, nos animamos a plantear algunas recomendaciones para incidir en la capacidad de planificación y control del uso del suelo urbano, y abordar dos factores que aumentan el riesgo de desastres: la ausencia de una política real de vivienda social y el incremento acelerado del valor del suelo.

Antes de pasar a las recomendaciones, cabe señalar que este estudio se ha redactado en medio de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno tras la aparición en el Perú del COVID-19. Los problemas encubados en nuestras ciudades estallaron en medio de esta pandemia. Desigualdad urbana, injusticia en el acceso a un hábitat seguro y a servicios básicos, así como viviendas inadecuadas y hacinadas, aparecen en medios de comunicación y en el debate académico. Una realidad dura que nos acompaña hace mucho tiempo y que se ha vuelto visible ante los ojos de generadores de opinión, y esperemos también ante los de los tomadores de decisiones. Estas recomendaciones también se inscriben en la urgencia de generar condiciones adecuadas para la vida en ciudades ante emergencias sanitarias como la que nos toca vivir hoy.

5.1 CONCENTRACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN: MENOS PLANES, PERO MÁS EFECTIVOS

Los gobiernos locales han estado elaborando, de manera paralela y no articulada, un conjunto de planes con incidencia sobre el territorio. Planes de Desarrollo Concertado, Planes Urbanos y de Acondicionamiento Territorial, Planes de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres: cada uno de estos planes, en teoría, prioriza un conjunto de proyectos de inversión pública y proponen medidas de gestión pública a ser implementadas. Sin embargo, los mismos gobiernos locales también elaboran presupuestos municipales, planes estratégicos y operativos institucionales que no responden de manera obligatoria a lo priorizado por los planes antes señalados. Por supuesto que hacen referencia a ellos, pero no son una concreción de estos, y en la gran mayoría de casos definen nuevas estrategias y acciones. Junto a estos planes hay diversos tipos de estudios de riesgo -evaluaciones de riesgo, mapas de riesgo- que se superponen en lugar de profundizarse o complementarse.

La planificación es circunstancial. No guía las decisiones y acciones de autoridades, y los gobiernos subnacionales pueden seguir operando sin la elaboración e implementación consistente de los planes mencionados. En el mejor de los casos, una vez desarrollados se tornan referenciales para el equipo municipal. En el peor, los productos son guardados en anaqueles o colgados en una web que nadie consultará.

La planificación local no tiene el carácter obligatorio que debería tener. Pero este límite no es solo municipal. Lo tiene también la planificación nacional. Basta con preguntarse por la relevancia del CEPLAN en el proceso de programación presupuestal del Estado. Más que continuar dando leyes que obliguen a los gobiernos locales a desarrollar nuevos estudios, hagamos que la información existente sea útil y necesariamente usada en el trabajo cotidiano municipal.

Dentro de los planes antes señalados, hay uno que es obligatorio: el Plan de Desarrollo Urbano o Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), dependiendo de la dimensión de la ciudad. El problema es que este instrumento se ha debilitado, como se mostró en el cuarto capítulo, por la extrema facilidad con la que se realizan cambios de zonificación. Sin embargo, sigue siendo el instrumento de planeamiento urbano más importante. La recomendación que hacemos es que sea más efectivo; es decir, que su nivel de impacto sobre el uso del suelo empuje el crecimiento urbano de manera sostenible y ordenada. Para eso, es central asegurar en ciudades intermedias y grandes:

- Un marco temporal rígido de efectividad de los PDU o PDM. Una vez aprobada una planificación urbana que reajusta el plano de zonificación provincial, no se puede permitir una modificación de la zonificación en al menos dos años. Lo ideal sería extender hasta cinco años la prohibición, incorporándose de manera excepcional cambios al uso del suelo sólo si responden a planeamientos integrales o planes parciales que dan cuenta de la dinámica urbana de áreas mayores a 10 manzanas. Cambios de zonificación lote a lote, con efectos sobre un frente de manzana, no debieran permitirse.
- Incluir en los PDU o PDM instrumentos de gestión de suelo efectivos. La mayoría de las legislaciones urbanas en América Latina ya los incorporan. Sugerimos incluir al menos tres:
 - a. *Desarrollo obligatorio y prioritario, con opción de enajenación forzosa.* Como hemos visto, las habilitaciones urbanas se hacen en terrenos cada vez menores dentro de la ciudad. Esto se debe a que nuestra normativa urbana no ha introducido la figura de desarrollo obligatorio y prioritario. Este instrumento de gestión de suelo permite que los gobiernos locales definan dentro de los PDU o PDM qué áreas de la ciudad deben habilitarse forzosamente. En concordancia con lo analizado, existen terrenos que no han pasado por el proceso de habilitación urbana, pese a encontrarse dentro de zonas consolidadas, y tampoco han entregado aportes reglamentarios, dificultando la movilidad urbana y la planificación de desarrollo de espacios públicos y equipamientos urbanos. A su vez, debe determinarse qué áreas de la ciudad deben construirse forzosamente. Es una figura similar a la anterior, pero en predios urbanos que sí han sido habilitados, pero donde los propietarios del suelo no han construido y siguen como espacios vacíos dentro de la ciudad. En caso el propietario no asuma el mandato del PDU en cinco años, el municipio puede apelar a la *enajenación forzosa del bien*.
 - b. *Declaración de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).* Es un tipo de zonificación inclusiva, usada principalmente en Brasil, que parte por identificar áreas de baja densidad, pero con accesibilidad (vías troncales y sistemas de transporte) y conexión a servicios básicos adecuada. En ellas se asigna una zonificación de uso ZEIS que obliga a los propietarios a incluir en sus planes de desarrollo inmobiliario viviendas de interés social o prioritario. Es una calificación dentro de la planificación para definir inclusión social obligatoria. En medio de esta pandemia, el nivel de hacinamiento de las viviendas en nuestro país propicia un problema de salud pública, producida por la poca oferta adecuada del mercado y la necesidad forzada de familias de mantenerse en el mismo techo (padres, hijos, nietos, sobrinos). En ese sentido, la calificación de áreas para desarrollo obligatorio de vivienda social dentro de la ciudad consolidada debe abordarse como una urgencia.
 - c. *Reajuste de Tierras y constitución de Unidades de Gestión Urbanísticas.* Puede aplicarse como medida para reorganizar el territorio en asentamientos humanos en vías de formalización, pero también para terrenos rústicos no habilitados. La idea es sumar fracciones de suelo (lotes) para poder hacer un mejor planeamiento,

dejando áreas de aporte concentradas (parques grandes en lugar de remanentes laterales que no alcanzan a verlas) que permiten centralidades en los nuevos desarrollos. Se exige el acuerdo del 60% de propietarios del suelo, y una vez logrado, se torna obligatorio para toda el área identificada en el proyecto.

- La formalización de asentamientos humanos debe volver a manos de los gobiernos provinciales. Y debe tener como requisito un planeamiento integral y condiciones mínimas de habilitación urbana. No hay planeamiento urbano posible si la decisión en torno a la formalización está fuera del mandato de la autoridad municipal. La política “para pobres” no puede ser la política de relajamiento de las medidas de reducción del riesgo. Sin embargo, una política estricta de regularización de tenencia debe estar acompañada de una política real de vivienda social. Muchos asentamientos requieren un reasentamiento poblacional, pero los proyectos de vivienda alternativos, si es que se proponen, están ubicados en áreas lejanas que marcan un desarraigo y generan rechazo de la población.
- Promoción de la ciudad compacta y los usos mixtos. Este punto dentro de la planificación escapa la agenda estricta de la gestión del riesgo de desastres, y se acerca a la necesidad de pensar ciudades resilientes, capaces de adaptarse y superar crisis como la que vivimos en el tiempo del COVID-19. Lo primero es dejar en claro que ciudad compacta y de alta densidad no quiere decir ciudad hacinada y de aglomeraciones⁹⁰. Quiere decir planear el espacio urbano para que podamos, en un radio relativamente cercano, tener servicios públicos como salud o educación, comercio local, mercados y servicios financieros, y espacios públicos para esparcimiento, evitando desplazamientos largos que sean innecesarios y promoviendo el uso de medios como la bicicleta. Para lograrlo, requerimos una zonificación que promueva usos mixtos, no solo residenciales, y que asegure mínimos de concentración de población para generar dinamismo al entorno, garantizando espacios públicos de calidad y equipamiento adecuado, como veredas anchas y señalética que hagan valer los derechos del peatón y del ciclista. Calles con veredas muy pequeñas, que concentran población esperando en paraderos a subir de manera abultada a buses de transporte público, son garantía de contagio y propagación enfermedades como el COVID-19.

5.2 SIN CONTROL NO HAY CORRECCIÓN: LA NECESIDAD DEL GARROTE EN LA POLÍTICA DE OCUPACIÓN DE SUELO

“¿Qué podemos hacer? ¿demoler? Eso cuesta mucho, lo paga la municipalidad y solo genera enemigos”. Esta reacción de un funcionario municipal, obtenida durante el trabajo de campo, es habitual en todo el país y es algo que saben tanto el inversionista privado como el traficante de tierras. Una vez que hay consolidación en la construcción, es muy difícil que se logre el desalojo o la demolición. De hecho, aún tenemos vigente la Ley 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común, que, como su nombre lo indica, determina el procedimiento para regularizar las edificaciones.

Las primeras fases son las instancias en las que el control urbano puede tener algún nivel de efectividad. Pero si la fiscalización debe ser cubierta con recursos municipales generales, lo cierto es que no se destinarán los suficientes para poder hacer un verdadero control del territorio. Una de las salidas posibles es que lo recaudado por multas

90 La última conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y ciudades, Hábitat III, generó como producto la “Nueva Agenda Urbana”. Recoge parte de los consensos globales en torno a planificación de ciudades compactas, residentes. Para más detalle, consultar en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

y sanciones, en el ejercicio de fiscalización, no entre a la caja común municipal, sino que se constituyan en fondos exclusivos para la función fiscalizadora.

Recientemente tuvimos un escándalo mediático: un incendio en el centro comercial Las Malvinas que puso en evidencia que la licencia de funcionamiento de estos locales, que incluye una autorización de defensa civil, ya no debía ser renovada por el administrado. Una vez obtenida la verificación oficial no se requería mayor trámite. En un país con tasas de informalidad tan altas, lo que suele ocurrir es que cualquier galería comercial realiza cambios en la distribución de espacios todos los años. Mientras tanto, no hay capacidad instalada en los gobiernos locales para poder revisar de maneja inopinada todas estas modificaciones. La única manera de garantizar la revisión es la necesidad de renovación de la autorización.

Pero la parte más compleja de la fiscalización urbana es el control de ocupaciones o invasiones de terreno. La modalidad actual no es de gran invasión sino de “hormigueo”: ocupan el área equivalente a cinco o seis lotes, aplanan el terreno, colocan una caseta prefabricada y avanzan. En un mes puede haber una ocupación de área equivalente a 30 lotes. Normalmente son detectados por vecinos que hacen la denuncia a la comisaría y simplemente no pasa nada. La decisión sobre el desalojo es una decisión costosa e implica a varias autoridades. Si no logramos un mecanismo de reacción efectiva ante la invasión, no habrá manera de planificar el desarrollo urbano, menos aún con un enfoque de gestión del riesgo de desastres.

En esa línea, un paso importante se logró con la ley que crea la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, pues incorporó responsabilidades penales en los funcionarios municipales que otorgan constancias de posesión en áreas que puedan ser de riesgo, más allá de si están calificadas o no como tales. Sin embargo, aún es posible otorgar constancia de posesión en áreas urbanas sin riesgo. A mediados de 2020, se estuvo debatiendo en el Congreso una norma que permite formalizar ocupaciones hechas hasta el 2017, cuando la norma mandaba a que se frenara la regularización en ocupaciones hechas hasta el 2013. Esto hace viable aún el proceso de formalización de propiedad, y, por tanto, lo vuelve la única vía para miles de familias de acceder a suelo para vivienda. Siendo así, el “mercado” para los traficantes de tierras sigue activo.

La Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) lleva ya varios años esperando que se permita la aprobación de la Ley para el desalojo de invasiones en predios del Estado, aunque hayan logrado niveles medios de consolidación. Hoy sólo puede hacerlo cuando la ocupación no está consolidada. Como podemos ver, hay costos altos y límites legales para el control urbano, mientras hay facilidades para la regularización. El mensaje es claro: más fácil es pedir perdón que pedir permiso.

5.3 LA VIVIENDA SOCIAL: GENERACIÓN DE VIVIENDA ADECUADA PARA SECTORES POPULARES. UN ADELANTO DE LA AGENDA POST COVID-19

América Latina se caracteriza por ser una región cada vez más urbana. También se caracteriza por tener a grandes sectores de la población de bajos recursos que acceden a una vivienda vía el mercado informal, creando asentamientos humanos, villas o favelas: nombres diferentes para fenómenos similares. Sin embargo, la política pública de provisión de vivienda no ha sido la misma. Países como Chile⁹¹ y México se caracterizan por tener tasas de desarrollo de nuevas

91 Chile es uno de los países con una política sostenida de vivienda social. Una reflexión sobre cambios y continuidades en su política se encuentra en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.html>.

viviendas para sectores populares muy altas. Uno de los casos más estudiados es el chileno, en parte por las altas tasas de segregación social que ha generado⁹². Una mala política de vivienda social puede terminar en el abandono de esa vivienda, como se ha hecho evidente en México, que tiene uno de los porcentajes de casas vacías más altos de la región⁹³. Son continuos urbanos, mas no ciudades: no tienen equipamientos, comercio local ni parques. Sólo son construcción de viviendas.

A pesar de ello, son políticas de vivienda. En el Perú, la necesidad de la población pobre de acceder a una vivienda convive con un abandono sostenido del Estado. En general, el Fondo MiVivienda está pensado para activar el negocio de la construcción y asegurar mejores condiciones de vivienda para sectores medios, pero no es una política para sectores populares. Para ellos y ellas hay el programa Techo Propio: en la modalidad de vivienda nueva, que son departamentos muy pequeños que suelen no construirse en grandes ciudades, y en la modalidad de apoyo económico para la construcción en sitio propio. Esta última, que es la más usada, tiene como condición previa ser propietario del suelo; es entonces la parte “B” de la política de formalización de la propiedad. Así, el mensaje del Estado para los sectores pobres es: invadan, resistan, logren la formalización y después les daré un subsidio para la construcción.

Como ha quedado dolorosamente claro en medio de la pandemia por el COVID-19, la precariedad de las viviendas construidas, en lugares remotos, sin acceso a servicios básicos y con hacinamiento, es el destino de cientos de miles de peruanos. Es también el escenario propicio para la propagación del virus.

Para tener una verdadera política de vivienda social, es central:

- Determinar que las áreas públicas no utilizadas dentro de la ciudad consolidada se constituyen en “Banco de Tierras” para programas de ciudad, con centralidad de la vivienda social. Esto incluye las áreas de cuarteles que tiene el Ministerio de Defensa, las cuales no pueden ser vistos como mercancía.
- Política de densificación habitacional y acompañamiento a la autoconstrucción de la vivienda. Muchos barrios en nuestras ciudades se asentaron en suelo apto para edificación, sin riesgo o con uno de fácil mitigación. Sin embargo, su uso es disperso y precario. Es central promover programas de densificación; es decir, de construcción en altura. Pero debe ser desde la lógica de reajuste de tierras, al menos en manzanas, para poder concentrar la construcción y dejar áreas para ampliación de vías y creación de nuevos espacios públicos. Asimismo, muchos de los asentamientos humanos empezaron con procesos de autoconstrucción sin apoyo del Estado. Recuperar lo hecho en El Alto en Trujillo es central. Muchas veces, el diseño de la vivienda, como dónde colocar una ventana para generar una corriente y con eso permitir ventilación, puede significar un cambio sustancial, sobre todo desde la mirada de salud pública.
- Creación de la cuota de vivienda social de desarrollo obligatorio en todo proyecto inmobiliario. Cada vez son más países y ciudades que aplican normativas de desarrollo urbano inclusivo. El objetivo es combatir la segregación social; es decir, la expulsión de sectores pobres a las periferias, y generar nuevas unidades de vivienda social para cubrir la demanda insatisfecha. Para eso, se determina un porcentaje de construcción obligatoria a las empresas desarrolladoras. No es una vivienda que se deba donar. Esta entra en el mercado, pero a precio social y por tanto el esquema de negocio debe incluir una especie de subsidio cruzado. Una manera de cubrir los costos adicionales es entregar un “premio de altura” a los desarrollos inclusivos. Países como Colombia, y en particular ciudades como

92 Ídem 91.

93 El caso de México saltó a la prensa internacional por la dimensión del abandono de viviendas. Al respecto, ver: https://elpais.com/sociedad/2019/06/11/actualidad/1560286523_032163.html.

Bogotá, lo aplican de manera exitosa. Las cuotas varían dependiendo de la necesidad insatisfecha de vivienda social (en Bogotá llega al 20%). Ciudades como Barcelona se han sumado a la lógica de la obligatoriedad de desarrollo de vivienda social⁹⁴.

5.4 CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS: PONIENDO LÍMITES A LA ESPECULACIÓN DEL VALOR DEL SUELO

Uno de los problemas más frecuentes del desarrollo urbano inclusivo es el financiamiento. No existen recursos suficientes para proveer vivienda digna a sectores populares o para financiar nuevos equipamientos para cultura, recreación o deporte, y menos para generación de nuevas áreas verdes. Sin embargo, esta realidad es contradictoria con el crecimiento acelerado del PBI que concentran las ciudades y el incremento del valor del suelo urbano.

Desde David Ricardo, pasando por Henry George y hasta llegar a Thomas Piketty, los economistas han marcado la relevancia (y prejuicio) de la renta del suelo a la economía. Lo cierto es que el suelo es un bien finito, y tiende a acumular valor en lugar de depreciarse. Ocurre particularmente en las ciudades, donde el suelo urbano absorbe el valor de las inversiones públicas y privadas que se realizan en su entorno: nuevas obras que permiten acceso a servicios como agua y desagüe aumentan el valor del suelo; el desarrollo de infraestructura que garantice sistemas modernos de transporte aumenta el valor del suelo; la mejora de un parque aumenta el valor del suelo. Las decisiones de la administración pública en torno a los usos del suelo, como vimos en el cuarto capítulo, multiplican el valor del suelo. La pregunta es, ¿por qué si generamos socialmente tanto valor no tenemos recursos para políticas de desarrollo urbano inclusivo y sostenible?.

La captación de plusvalías urbanas permite financiar el desarrollo urbano y a la vez poner freno a la tendencia especulativa en el mercado del suelo. De esa manera, evitamos que su valor en el mercado aumente sobremanera expulsando a sectores vulnerables y pobres. Algunas de las herramientas de captación de plusvalías más usadas⁹⁵, y que recomendamos se introduzcan en la normativa nacional o se retome su uso, son:

- *Contribución por mejoras.* El objetivo de este instrumento es recuperar la plusvalía generada en el suelo urbano por la inversión pública en el barrio (obra pequeña) o en la ciudad (obras interdistritales). Se hace una valoración de la obra y una valoración del incremento del valor de los predios en el entorno, se divide el costo y se cobra una alícuota por cada predio. El valor máximo del cobro es el equivalente al añadido por la obra, aunque por lo general es mucho menor. Requiere de un mecanismo preciso de medición de valor y de transparencia en la definición de costos, cuotas y destino final de recursos.
- *Incorporación del coeficiente de aprovechamiento básico y la venta de derechos de edificabilidad.* El derecho de propiedad del suelo no supone el derecho ilimitado de construcción sobre el suelo. El coeficiente de aprovechamiento define una dimensión mínima a desarrollar por los propietarios, pero superado este límite la posibilidad de ampliar el área construida es un derecho de la ciudad y, por tanto, puede ser cedido por esta al desarrollador inmobiliario, pero de manera onerosa; es decir, cobrando por los derechos de edificabilidad.

94 Un estudio del 2015 del Lincoln Institute of Land Policy puede ayudar a ver el panorama en ciudades de Norte América: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/inclusionary-housing-full_0.pdf

Sobre la decisión del Ayuntamiento de Barcelona, ver:

https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/entra-vigor-medida-estrella-colau-vivienda_207174_102.html.

95 Las herramientas que recomendamos y otras más están recopiladas por Smolka y Furtado (2014).

- Participación en el incremento del valor de suelo por decisión administrativa. Como explicamos en el cuarto capítulo, hay decisiones administrativas sobre el uso de suelo, ya sea para que pase de rural a urbano, para que cambie de tipo de uso de residencial a comercial o industrial, o para que se aumente la intensidad de un mismo uso, residencial de densidad baja a densidad alta. Cada cambio agrega valor al suelo. Este instrumento plantea que cada incremento de valor por decisión administrativa sea cobrado al momento de realizarse de manera proporcional al valor creado; es decir, de poner en uso el nuevo atributo adquirido.

El mes de febrero del 2020, antes de la declaratoria de emergencia nacional por razones de salud por la presencia en nuestro país del COVID-19, cerró con damnificados en Cusco y Tacna por activación de quebradas o desborde de ríos. La centralidad que ha adquirido la pandemia ha dejado de lado, una vez más, la tarea pendiente alrededor de la reducción de riesgos de desastres. Pero debemos hacer un esfuerzo por no olvidar esta agenda, pues tarde o temprano pagaremos los costos del olvido.

La pérdida de vidas humanas y la destrucción de infraestructura privada y pública es el común denominador de los fenómenos socioclimáticos. El Fenómeno de El Niño Costero en el norte del país puso en evidencia los límites alrededor de la reconstrucción “con cambios” prometida por el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Los sucesos de febrero del 2020 muestran que los discursos, políticas y programas nacionales de gestión del riesgo de desastres no han logrado aún cambiar la cultura de ocupación de suelo en los centros urbanos; en parte porque, como hemos visto a lo largo de este estudio, no se llega a tomar realmente en serio prospectiva en la gestión del riesgo de desastres ni se fortalece al actor clave en el uso del suelo urbano: los gobiernos municipales. La definición clara de funciones y competencias, así como la asignación de recursos para cumplirlas, no puede esperar más.

La planificación en el país se ha vuelto un saludo a la bandera. Un saludo de alto riesgo en lo que a Ordenamiento Territorial se refiere. La Zonificación Económica y Ecológica quedó trunca. Los planes de desarrollo concertado son líneas generales de niveles medio que no terminan de aterrizar en las dinámicas territoriales existentes, y mucho menos de ordenarlas. Y los planes urbanos, en su mayoría caducos, no son renovados, en parte por la facilidad con la que las dinámicas especuladoras logran los cambios de zonificación y las ocupaciones informales —e incluso ilegales— logran la legalización de la tenencia del suelo. El mercado, formal e informal, se impone.

Vivimos en riesgo permanente y no tenemos una política clara de reducción de riesgo o de reubicación en caso el riesgo no sea mitigable. Cuesta mucho no tenerla, económica y socialmente. No tenemos una política seria de vivienda social, permitiendo el crecimiento desordenado de los centros poblados al ritmo del tráfico y la especulación inmobiliaria. Sin una Ley de Ordenamiento Territorial y una ley general de desarrollo urbano sostenible, que incluya instrumentos de gestión de suelo urbano como los que hemos propuesto, no lograremos un efectivo control urbano. Por el contrario, tendremos, y con más frecuencia, desastres con altos costos humanos y económicos.

Anexos

Anexo A. Procesos y funciones según nivel de gobierno descentralizado

Estimación de riesgo	
Gobierno regional	Gobierno local
Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia.	Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia.
Aquellos que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.	Aquellos que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.
<u>Identifican el nivel de riesgo existente en sus áreas de jurisdicción</u> y establecen un plan de gestión correctiva del riesgo, en el cual se establecen medidas de carácter permanente en el contexto del desarrollo e inversión.	<u>Identifican el nivel de riesgo existente en sus áreas de jurisdicción</u> y establecen un plan de gestión correctiva del riesgo, en el cual se establecen medidas de carácter permanente en el contexto del desarrollo e inversión.
Generan información sobre peligros vulnerabilidades y riesgo de acuerdo a los lineamientos emitidos por el ente rector del SINAGERD, la cual será sistematizada e integrada para la gestión prospectiva y correctiva.	Generan información sobre peligros vulnerabilidades y riesgo de acuerdo a los lineamientos emitidos por el ente rector del SINAGERD, la cual será sistematizada e integrada para la gestión prospectiva y correctiva.
Incorporar e implementar en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.	Incorporar e implementar en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.
Prevención del riesgo	
Gobierno Regional	Gobierno Local
Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.	Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.
Son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.	Son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.
Aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.	Aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.

<p>Son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político-administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado.</p>	<p>Son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político-administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado.</p>
<p><u>Incorporan en los planes de desarrollo urbano, planes de acondicionamiento territorial, así como en las zonificaciones</u> que se realicen las consideraciones pertinentes de existencia de amenazas y condiciones de vulnerabilidad.</p>	<p><u>Incorporan en los planes de desarrollo urbano, planes de acondicionamiento territorial, así como en las zonificaciones</u> que se realicen las consideraciones pertinentes de existencia de amenazas y condiciones de vulnerabilidad.</p>
<p>Incorporan e implementan en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.</p>	<p>Incorporan e implementan en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.</p>
<p>Reducción de riesgo</p>	
<p>Gobierno regional</p>	<p>Gobierno local</p>
<p>Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.</p>	<p>Formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.</p>
<p>Son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.</p>	<p>Son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.</p>
<p>Aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.</p>	<p>Aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.</p>
<p>Son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político-administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado.</p>	<p>Son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político-administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado.</p>
<p>incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres.</p>	<p>incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres.</p>
<p>Incorporar e implementar en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.</p>	<p>Incorporar e implementar en su gestión, los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.</p>

Fuente: Matriz de RM 046-2013-PCM.

Anexo B: Objetivos estratégicos, específicos y acciones vinculadas a estimación, prevención y reducción de riesgo con participación de gobiernos locales

Objetivo Estratégico 1: Desarrollar el conocimiento del riesgo			
Objetivo específico	Acción	Descripción	Actores
Fortalecer el análisis del riesgo de desastres (OE 1.2).	Realizar el análisis del riesgo a nivel territorial para la toma de decisiones en GRD, en el proceso de planificación del desarrollo (A 1.2.2).	Desarrollo de estudios de riesgo a nivel territorial (rural y urbano) para el desarrollo integral de medidas en GRD a nivel de planificación de servicios y control del uso del territorio sobre la base de estudios técnicos científicos.	SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/PRIVADO/ UNIVERSIDADES/ORG. SOCIALES
Desarrollar la gestión de información estandarizada en GRD (OE 1.3).	Desarrollar mecanismos para la difusión del conocimiento del riesgo (A 1.3.1).	Desarrollo de planes comunicacionales de difusión de los estudios, reportes y prácticas eficientes en GRD para la orientación a la población, sociedad organizada y entidades públicas o privadas.	PCM/CENEPRED/INDECI/ SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/PRIVADO/ UNIVERSIDADES
	Desarrollar la gestión del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (A 1.3.2).	Desarrollo de el acceso y registro de información estandarizada adecuada y oportuna para la GRD por parte de los sectores, gobiernos subnacionales y demás entidades acreditadas dentro del marco del Sistema Nacional de Información para la GRD (SNIGRD).	PCM/CENEPRED/INDECI/ SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ UNIVERSIDADES
	Articular los sistemas de información existentes con el SINAGERD a nivel territorial (A 1.3.3).	Desarrollo de la articulación a nivel institucional entre el SNIGRD y demás sistemas de información en materia vinculante a la GRD (gestión socioambiental, gestión de sectores productivos, gestión de inversiones y demás) a nivel de cuenca o distrito.	PCM/CENEPRED/INDECI/ SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ UNIVERSIDADES
Objetivo Estratégico 2. Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial			
Fortalecer el proceso de planificación del ordenamiento y gestión territorial con enfoque de GRD (OE 2.1).	Actualizar e implementar los planes relacionados al ordenamiento y gestión territorial y afines, considerando el manejo y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas incorporando la GRD (A 2.1.2).	Elaboración o actualización de los planes vinculados al ordenamiento y gestión territorial (planes de ordenamiento territorial, planes de acondicionamiento territorial, planes de desarrollo urbano y rural, planes de gestión de recursos naturales y planes de gestión de servicios o infraestructura, entre otros) con enfoque de GRD tomando las cuencas hidrográficas como referencia.	SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ UNIVERSIDADES
	Promover la incorporación de la GRD en el desarrollo de mancomunidades (A 2.1.3).	Acompañamiento técnico para el desarrollo de mancomunidades para la implementación estratégica y compartida en GRD.	PCM/CENEPRED/ INDECI/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES / UNIVERSIDADES

Desarrollar condiciones de seguridad de los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres (OE 2.2).	Gestionar la instalación y acondicionamiento de instituciones educativas y establecimientos de salud seguros.(A 2.2.2).	Desarrollo e implementación de instituciones educativas y establecimientos de salud seguros en sus componentes estructural, no estructural y funcional-organizacional.	SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO
	Gestionar servicios seguros de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana, bomberos y equipamientos públicos (A 2.2.3).	Desarrollo e implementación de sistemas de servicios esenciales (sectores agua y saneamiento, energía, transporte y comunicaciones, seguridad y auxilio) en sus componentes estructural, no estructural y funcional- organizacional.	SECTORES GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES
	Desarrollar y proteger los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres (A 2.2.4).	Desarrollo de intervenciones a la población vulnerable principalmente (incluidos los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad), en la protección y generación de activos físicos, naturales, sociales y financieros en áreas expuestas a peligros para reducir la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres.	SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES
Gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la GRD (OE 2.3).	Desarrollar y sistematizar la información catastral prioritaria para la GRD (A 2.3.1).	Actualización del catastro mediante la implementación de un sistema informático institucional que permita monitorear permanentemente la gestión territorial y la dinámica del riesgo de desastre.	MVCS/ GOBIERNOS LOCALES
	Adecuar normas y estandarizar procedimientos de licencias de edificación y habilitación urbana y rural con enfoque de GRD (A 2.3.3).	Elaboración, difusión e implementación de instrumentos que permitan orientar y fortalecer el proceso de otorgamiento de licencias de edificación y habilitación urbana y rural con enfoque de GRD por parte de las entidades públicas.	MVCS/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES
	Adecuar normas y estandarizar procedimientos para licencias de funcionamiento con enfoque de GRD (A 2.3.4).	Elaboración, difusión e implementación de instrumentos que permitan orientar y fortalecer el proceso de otorgamiento de licencias de funcionamiento con enfoque de GRD por parte de los gobiernos locales.	CENEPRED/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES
	Adecuar normas y estandarizar procedimientos de control y fiscalización del uso adecuado del territorio (A 2.3.5).	Elaboración, difusión e implementación de instrumentos que permitan orientar y fortalecer el proceso del control y fiscalización del uso adecuado del territorio.	MVCS/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNO LOCAL
	Promover el desarrollo de reasentamientos poblacionales de zonas de muy alto riesgo no mitigable (A 2.3.6).	Acompañamiento técnico para la identificación de zonas de muy alto riesgo no mitigable y el desarrollo respectivo del reasentamiento poblacional mediante una planificación especializada.	CENEPRED/MVCS /GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES

Objetivo Estratégico 5. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres			
Institucionalizar la GRD en los tres niveles de gobierno (OE 5.1).	Fortalecer la inclusión de la GRD en los instrumentos de gestión de las entidades públicas (A 5.1.2).	Desarrollo y actualización de los planes estratégicos y operativos (planes de desarrollo concertado, planes estratégicos sectoriales, planes estratégicos institucionales y afines), así como la adecuación de los instrumentos de gestión institucionales (ROF, MOF, POI, entre otros) para la implementación de la GRD a nivel institucional.	PCM/CENEPRED/ INDECI/SECTORES / GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ UNIVERSIDADES
	Fortalecer capacidades en GRD a las autoridades, funcionarios y especialistas técnicos de los tres niveles de gobierno (A 5.1.3).	Desarrollo de capacitación a funcionarios públicos incidiendo en la ejecución de la administración pública (planificación, presupuesto, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, auditoría, entre otros) con enfoque de GRD.	PCM/CENEPRED/ INDECI /SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ UNIVERSIDADES
	Desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de GRD (A 5.1.4).	Elaboración, difusión e implementación de instrumentos que permitan el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de GRD incluyendo los mecanismos de la gestión financiera del riesgo de desastres.	PCM/CENEPRED/ INDECI/SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES

Fuente: Decreto Supremo 034-2014-PCM. PLANAGERD 2014-2021.

Bibliografía

BALLÓN, Eduardo

2010 “Las dificultades y los Desafíos del Proceso de Descentralización Peruano”.

CALDERÓN, Julio

2016 “La Ciudad Ilegal: Lima en el siglo XX”.

CARE Perú

2019 “Mecanismos de Financiamiento para el Sinagerd”. Presidencia del Consejo de Ministros. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2020/01/SINAGERD.pdf>

CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CENEPRED.

2014 Resolución Jefatural N°044-2014-CENEPRED/J. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www3.vivienda.gob.pe/grd/normas/37.%20RJ%20044-2014-CENEPRED.pdf>

2018 “Resultados Ponderados de la Encuesta Nacional: De Gestión del Riesgo de Desastres”. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://dimse.cenepred.gob.pe/src/informes_grd/InformePonderadosENAGERD2018.pdf

2019 “Estudio del Riesgo ante Inundaciones Fluviales en el Distrito de Cura Mori, Provincia de Piura, Región Piura”. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//9400_estudio-del-riesgo-ante-inundaciones-fluviales-en-el-distritos-de-cura-mori-provincia-de-piura-region-piura.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2008 “Creación, Organización y Funciones del Medio Ambiente”. Decreto Legislativo 1013-2008. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://sial.segat.gob.pe/normas/decreto-legislativo-creacion-organizacion-funciones-ministerio-ambiente>

2011 “Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)”. Ley 29664. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-de-ley-n-29664-605077-1/>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 “Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú”. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/9d9ee-contraloria_informe_final_2606.pdf

GESTO, Belén

2015 “Los Programas Municipales de Ocupación Guiada: Instrumentos Preferentes de Habitabilidad Básica Versus la Urbanización Informal Futura. El caso de Trujillo (Perú)”. Consulta: 16 de junio de 2020.

http://oa.upm.es/39714/1/BELEN_GESTO_BARROSO.pdf

GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD

2008 “Declara de necesidad e interés regional el uso sostenible del territorio y de sus recursos naturales y constituye la Comisión Técnica Regional de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial”. Ordenanza Regional 016-2008-GR-LL/CR.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

2012 “La Zonificación ecológica económica (ZEE) de la región Piura”.

KINGDON, John W.

2011 “Agendas, Alternatives and Public Policy”.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2008 “Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente”. Decreto Supremo 007-2008-MINAM. Consulta: 16 de junio de 2020.

http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_007-2008-minam.pdf

2010 “Lineamientos de Política para el Reordenamiento Territorial”. Resolución Ministerial 026-2010-MINAM. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-no-026-2010-minam/>

2013 “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial”. Resolución Ministerial 135-2013-MINAM. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-guia-metodologica-para-la-elaboracion-de-los-ins-resolucion-ministerial-n-135-2013-minam-934328-1/>

2017 “Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente”. Decreto Supremo 002-2017-MINAM. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/D.S-N%C2%B0-002-2017-MINAM1.pdf>

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2016 “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible”. Decreto Supremo 022-2016-Vivienda. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per165079.pdf>

2018 “Procedimiento de Contratación Pública Especial 001-2018-Vivienda-OGA-UE.001”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://ww3.vivienda.gob.pe/ProcesosCE/>

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2018 “Poder Judicial da la razón a la MML para continuar Obras del Proyecto El Derby en Terreno Ocupado por el Jockey Club”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/37417-poder-judicial-da-la-razon-a-la-mml-para-continuar-obras-de-proyecto-el-derby-en-terreno-ocupado-por-el-jockey-club>

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PIURA, CATACAOS, CASTILLA, 26 DE OCTUBRE

s/f “Plan de Desarrollo Metropolitano Piura-Catacaos-Castilla-26 de Octubre 2020-2040”. Consulta: 16 de junio de 2020.

http://geo.vivienda.gob.pe/mvcs/docs/proyectos/PDM_Piura.pdf

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBOGRANDE

s/f “Plan de Desarrollo Urbano, PDU, de Tambogrande 2020-2030”. Consulta: 16 de junio de 2020.

http://geo.vivienda.gob.pe/mvcs/docs/proyectos/PDU_Tambo_Grande.pdf

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO

2012 “Plano de Zonificación y usos del Suelo del Continuo Urbano de la Ciudad de Trujillo”. Ordenanza Municipal 031-2012- MPT. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://sial.segat.gob.pe/normas/aprueba-actualizacion-plano-zonificacion-usos-suelo-continuo-urbano#:~:text=Ordenanza%20Municipal%20N%C2%BA%20031%2D2012,Urbano%20de%20la%20Ciudad%20de>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONONÓMICOS, OCDE

2016 “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>

PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL, PLANDET

2013 “Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Trujillo 2012- 2021”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://sial.segat.gob.pe/documentos/plan-desarrollo-urbano-metropolitano-trujillo-2012-2022>

2016 “Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de Trujillo 2017-2030”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://sial.segat.gob.pe/documentos/plan-desarrollo-local-concertado-provincia-trujillo-2017-2030>

2016 “Plano de Zonificación General de Usos de Suelo del Continuo Urbano de Trujillo”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://sial.segat.gob.pe/mapas/plano-zonificacion-general-usos-suelo-continuo-urbano-trujillo-3>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 “Estado de Emergencia varios distritos de algunas provincias del departamento de Amazonas, por impacto de daños ante lluvias intensas”. Decreto Supremo 048-2011-PCM”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-en-estado-de-emergencia-va-rios-d-decreto-supremo-n-048-2019-pcm-1752610-1/>

2013 “Modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros”. Decreto Supremo 055-2013-PCM. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/297289/Decreto_Supremo_N%C2%BA_055-2013-PCM_Modifica_el_Reglamento_de_Organizaci%C3%B3n_y_Funciones_de_la_PCM.pdf

2014 “Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Linea-de-Base-PLANAGERD-2014-VERSION-FINAL-2.pdf>

2014 “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/PLANAGERD.pdf>

2017 “Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros”. Decreto Supremo 022-2017-PCM. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-022-2017-pcm-1491051-1/>

2018 “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021”. Resolución Ministerial 145-2018-PCM. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-estrategia-de-implementacion-del-plan-nacional-d-resolucion-ministerial-no-145-2018-pcm-1658019-1/>

2019 “Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las Entidades del Estado en los tres niveles de Gobierno” y su anexo”. Resolución Ministerial 046-2013-PCM. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/RM-N%C2%B0-046-2013-PCM-Directiva-001-2013-PCMSI-NAGERD-Lineamiento-Marco-Resp_SINAGERD.pdf

2019 Resolución de Secretaría General 027-2019-PCM/SG. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/349191/RSG_N__027-2019-PCM-SG.pdf

PROPUESTA CIUDADANA

2013 “Perú: balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1399570558Estadodelartedeladescentralizacion.pdf

2019a “Balance 2018: estos son los avances de la reconstrucción en las regiones del norte”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://propuestaciudadana.org.pe/comunicaciones/gpc-en-medios/balance-2018-estos-son-los-avances-de-la-reconstruccion-en-las-regiones-del-norte/>

2019b “¿Reconstrucción sin Instituciones?: Gobierno de los desastres socionaturales en el Perú 1997-2019”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://propuestaciudadana.org.pe/publicaciones-gpc/reconstruccion-sin-instituciones-gobierno-de-los-desastres-socionaturales-en-el-peru-1997-2019/>

RED MUQUI y GRUFIDES.

s/f “Paquetes Normativos 2013-2015 y su Impacto en los Derechos de las Personas en el Perú: Análisis”. Consulta: 16 de junio de 2020.

<https://grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Paquetazos%20Antiambientales%20Doc.%20An%C3%A1lisis%20Final.pdf>

RIOFRÍO, Gustavo

1987 “¿Qué vivienda han construido?: Nuevos problemas en viejas barriadas”.

SERVICIO DE GESTIÓN AMBIENTAL DE TRUJILLO, SEGAT. Página web. Consulta: 16 de junio de 2020.

s/f <http://www.segat.gob.pe/>

SMOLKA, Martim O.

2013 “Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano”. Lincoln Institute of Land Policy. Consulta: 16 de junio de 2020.

https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

SMOLKA, Martim O y Fernanda FURTADO

2014 “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:

https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación
Arariwa



Centro de Estudios
para el Desarrollo
Regional - CEDER



Centro de Estudios
para el Desarrollo y
la Participación - CEDEP



Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios
y Promoción del
Desarrollo - Desco



Centro Ecuménico
de Promoción y
Acción Social Norte -
Cedepas Norte



Centro de Investigación
Social y Educación
Popular - Alternativa



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar
Teléfono: 998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe
contacto@propuestaciudadana.org.pe