

Estableciendo prioridades para las inversiones de reconstrucción: Documento breve de Política



Este documento breve de política está basado en un Análisis de Capacidades Post-Desastre (PERC), financiado por el Programa de Resiliencia frente a las Inundaciones de Zúrich. El documento analiza las inundaciones ocurridas en Perú por el Niño Costero en 2017. Se ha elaborado resumiendo temas importantes del documento PERC. El reporte completo se puede encontrar en: floodresilience.net/resources/collection/perc. Información adicional acerca de resiliencia frente a las inundaciones se puede encontrar en : www.infoinundaciones.com

Con frecuencia, los esfuerzos de recuperación a largo plazo se enfocan en la reconstrucción de infraestructura. Servicios principales, mercados y transporte son fundamentales para mantener los medios de sustento de las personas y la actividad económica. Sin embargo, considerando que Perú está diseñando e implementando planes de recuperación en respuesta a las inundaciones de 2017, la atención a algunos criterios adicionales permitirá aprovechar el gasto no solo para la reconstrucción, sino también para construir resiliencia a largo plazo.

Implementación en proceso

El Gobierno peruano ha puesto en consulta el Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (PIRCC), y sus planes de reconstrucción están definidos para un periodo de tres años. Además, ha creado la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios con el fin de aprobar y desembolsar fondos de reconstrucción, que será implementado a través de fondos públicos, privados y obras por impuestos. Hasta la fecha, 75 %



de los fondos son asignados para la recuperación de infraestructura gris, incluyendo inversiones importantes en reparación de vías y protección de infraestructura de inundaciones, así como la rehabilitación y expansión de sistemas de drenaje. El 23 % del presupuesto se destinará a obras de prevención y solamente 2 % al fortalecimiento de capacidades institucionales¹.

Los desafíos al futuro

- La reconstrucción es un proceso de largo aliento y probablemente durará más de tres años.
- Los gobiernos locales sienten que no se están considerando sus prioridades ni sus opiniones en el proceso de toma de decisión respecto a la asignación de fondos.
- El enfoque en infraestructura implica que la recuperación social y de medios de sustento de las personas se delegue directamente a los hogares y comunidades. Esto se aprecia en discusiones sobre reasentamientos, donde el énfasis está puesto en viviendas físicas en

lugar de ayudar a recuperar vidas y medios de sustento de las personas. Este enfoque probablemente resultará en un aumento de la vulnerabilidad para muchos hogares.

- La reconstrucción de infraestructura de protección con frecuencia repite errores del pasado. Los planes para mejorar el mantenimiento de estructuras y cauces son ambiciosos, sin embargo, el financiamiento es limitado y el cambio de autoridades es frecuente. Sin financiamiento continuo y mantenimiento regular los mismos errores pueden ocurrir en la siguiente inundación. Por otro lado, no contempla áreas verdes para la protección de riberas y la restauración de los ecosistemas a nivel de las cuencas.
- Capacidades técnicas existentes, por ejemplo, en las universidades y la sociedad civil no son usadas eficientemente para orientar la reconstrucción y procesos de recuperación.

Recomendaciones

- La reconstrucción debe estar vinculada al plan de desarrollo a largo plazo y se espera que el periodo de reconstrucción lleve más de tres años. El periodo inicial de tres años debe ser invertido en recuperar los principales servicios y su funcionalidad, reconstruir viviendas en

1 Plan Integral de Reconstrucción con Cambios: Versión para Consulta de Gobiernos Regionales y Locales, 18 de Agosto de 2017, página 10.



SISTEMAS SOCIALES PARA ABORDAR RIESGO RESIDUAL

Aún en las ciudades o países más desarrollados, existen riesgos residuales —riesgos de eventos no esperados—, de sistemas que fallan o se dañan, de eventos que exceden los umbrales de diseño, de mantenimiento aplazado. Además de un buen diseño, una óptima construcción y el mantenimiento de sistemas y servicios, las comunidades necesitan ciertas capacidades para manejar lo inesperado. Instituciones como las brigadas de gestión de riesgo comunitarias ofrecen oportunidad para entrenar a las personas para identificar, prevenir, reducir, y responder a los riesgos locales, y así reducir las demandas de respuesta urgente del Gobierno. La ventana de oportunidad para el desarrollo de políticas después de un desastre puede ser usada para institucionalizar tales sistemas y enfoques.

zonas donde no existan riesgos no mitigables y, en paralelo, para iniciar una discusión entre actores no estatales, agentes del Estado y gobierno descentralizado sobre cómo institucionalizar la reconstrucción dentro del plan de desarrollo.

- Los actores no estatales y del gobierno descentralizado, y la población deben ser incluidos en la toma de decisiones sobre el establecimiento de prioridades para la asignación de fondos para reconstrucción.
- Es importante plantear que la reconstrucción debe tener un enfoque de manejo integral de cuenca y que garantice la incorporación de la gestión de riesgo de desastres. En particular, el enfoque de cuenca debe de ser incluido en el diseño de las infraestructuras.
- Se recomienda expandir el enfoque para incluir recuperación social y de medios de sustento de las personas afectadas. Comparado con los inmensos costos de infraestructura, los de los programas sociales suelen ser más bajos y el costo-beneficio es usualmente mayor que los proyectos de infraestructura.
- Hay que aprovechar el periodo de tres años para “reconstruir mejor.” Esto incluye la

incorporación de principios de resiliencia sobre “falla segura²,” “redundancia³,” y “flexibilidad⁴” en el diseño de infraestructura y el desarrollo de planes claros, con fuentes de financiamiento y expectativas para mantenimiento continuo.

- Aprovechar la capacidad de las agencias técnicas, universidades y grupos de la sociedad civil para la reconstrucción, ya que ellos pueden contribuir no solo con capacidad técnica, sino con capacidad basada en un conocimiento de las necesidades, prioridades y valores locales. La reconstrucción será más efectiva y eficiente si se involucra a estos actores en los planes de recuperación y reconstrucción.
- Evaluar los éxitos de la recuperación e institucionalizar estos elementos en planes y sistemas de respuesta actual. Una vez que el Gobierno se encuentra en la fase de reconstrucción existe poca capacidad para

-
- 2 “Falla segura” se refiere a la habilidad de un sistema físico de fallar de forma predecible y/o planeada, lo que reducirá los daños o las fallas en cascada (por ejemplo, es mejor que fallen los fusibles y los interruptores en lugar de una descarga eléctrica que destruya aparatos electrónicos).
 - 3 “Redundancia” se refiere a la habilidad de un sistema físico de acomodar las interrupciones a través de varias vías para provisión de un servicio (por ejemplo, pueden existir múltiples carreteras de entrada y salida a la ciudad).
 - 4 “Flexibilidad” se refiere a la habilidad de un sistema físico de realizar tareas esenciales bajo múltiples condiciones (por ejemplo, los carriles para bicicletas en la ciudad aún funcionan mientras el agua es drenada durante una inundación).

desarrollar nuevos sistemas y aprender nuevos enfoques. Al aprender de la recuperación e incorporar este aprendizaje en modelos actuales, el Gobierno puede asegurar que la siguiente fase de reconstrucción sea más eficiente y efectiva.

- Es necesario fomentar infraestructura de pequeña escala, usando conocimientos locales y tecnología ancestral, en los casos donde sea relevante.
- Debe existir vigilancia ciudadana para plantear algunas estrategias y garantizar la calidad del gasto en la ejecución de las obras.
- Se debe vincular el plan de reconstrucción a los planes de desarrollo regionales y planes nacionales (como el Plan Bicentenario), a los planes de desarrollo urbano, planes de Desarrollo Concertado (PDC) y otros instrumentos.

Conclusión

Con frecuencia, la reconstrucción después de un desastre se realiza apresuradamente en un esfuerzo por normalizar la situación. Sin embargo, en el largo plazo, dejan debilidades centrales sin resolver, como es el caso de la vulnerabilidad que luego se reactiva en el siguiente desastre.

La reconstrucción debe ser usada como una oportunidad para aprender sobre las debilidades que existen y para desarrollar sistemas y servicios para abordar estas desde sus bases.

Para mayor información sobre el trabajo de Soluciones Prácticas en Perú, puede contactar a:

Pedro Ferradas Pedro.Ferradas@solucionespracticas.org.pe

Emilie Etienne Emilie.Etienne@solucionespracticas.org.pe

El PERC del Programa para la Resiliencia de Zúrich contribuye con investigación y revisión independiente de grandes inundaciones. Busca investigar preguntas sobre aspectos relacionados a la resiliencia frente a las inundaciones, manejo del riesgo de inundaciones, e intervención frente a catástrofes. Se enfoca en lo que ha funcionado bien, identificando las mejores prácticas y oportunidades para mejorar en el futuro.

Este documento preparado por el Programa para la Resiliencia de Zúrich y ISET-International es solo para propósitos de información. Toda la información ha sido obtenida de fuentes confiables; sin embargo, las opiniones expresadas son del Programa para la Resiliencia de Zúrich y de ISET-International. — agosto 2017.