



Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible  
y Desigualdades Sociales en la Región Andina

# **La necesidad de integrar un enfoque de equidad en el manejo de riesgos de desastres**

## **El caso de la infraestructura de mitigación en Ica, Perú**

### **Un documento de política**

### **Isabel Gonzales**



## Sobre la autora

---

### Isabel E. Gonzales

Isabel E. Gonzales es estudiante del doctorado de antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú, magíster en gestión de los recursos hídricos y egresada del Programa trAndeS. Actualmente se desempeña como investigadora asistente en el área de recursos naturales, industrias extractivas y conflictos sociales del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Su trabajo se enfoca en el análisis de la gobernanza de recursos naturales, en particular, el gobierno cotidiano de la pesca artesanal, los procesos de producción de riesgos sionaturales y los conflictos entorno al acceso del agua en la costa del Perú. Recientemente ha publicado investigaciones sobre las tensiones y desigualdades entorno al acceso al agua para consumo humano y uso agrario en Ica.

**Contacto:** [iegonzales@pucp.edu.pe](mailto:iegonzales@pucp.edu.pe)

### Defniciones

**Riesgo:** Probabilidad de ser afectado por la ocurrencia de un peligro (fallecimiento, lesiones, destrucción o daño de bienes). Producto de la combinación del nivel de vulnerabilidad y la magnitud de un peligro (Wisner et al., 2004).

**Vulnerabilidad:** Características de una persona o grupo que afectan su capacidad para anticipar, afrontar, resistir y recuperarse del impacto de un peligro. Es generada por procesos sociales, políticos y económicos que influyen en la manera cómo se distribuyen recursos (ibíd.).

**Peligro:** Eventos ambientales de intensidad y frecuencia variable con capacidad de afectar espacios y personas (ibíd.).

**Desigualdad social:** Distancia entre la posición de individuos o grupos en la jerarquía de posesión de bienes socialmente relevantes y recursos de poder (Braig et al., 2016).

# Introducción

La infraestructura de mitigación es un pilar importante para la prevención de desastres de origen natural, sin embargo, en el Perú existe un amplio déficit de provisión, una serie de falencias en el diseño, ejecución y mantenimiento ahí donde existe, y una importante desigualdad en su acceso. La población de bajos recursos, viviendas precarias y limitado acceso a servicios básicos es la que más sufre por los efectos de los desastres. Por ello, es necesario que las instituciones estatales garanticen su protección y promuevan la ruptura del ciclo de vulnerabilidad-desastre mediante el cierre de brechas de esta infraestructura crítica.

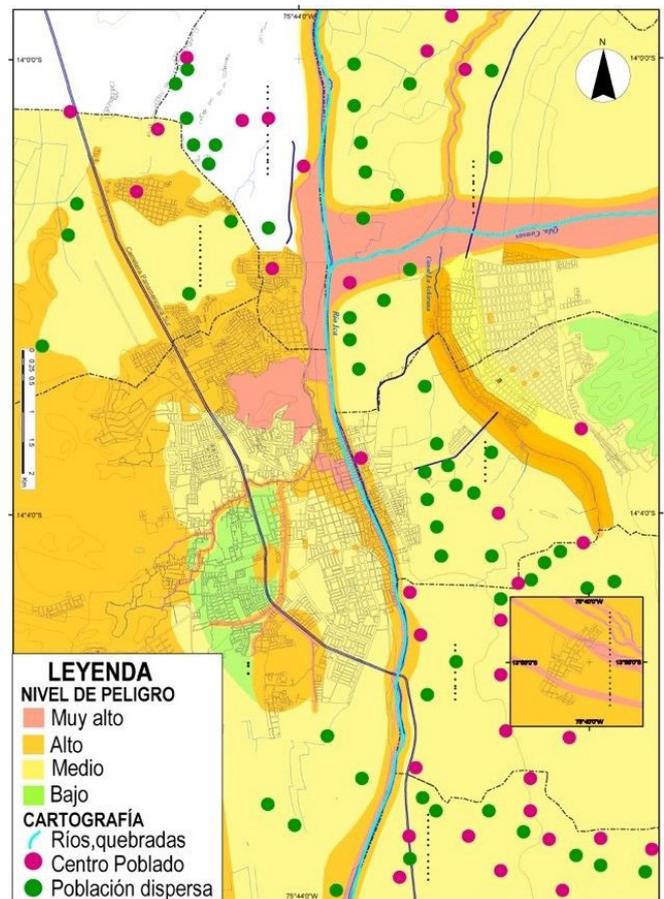
Este documento evalúa la situación de la provisión de infraestructura de mitigación de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico – lluvias intensas, inundaciones y huaycos – en la provincia de Ica, Perú; y propone recomendaciones para la inclusión de un enfoque de equidad en estos procesos. El texto recoge los hallazgos de una investigación realizada entre el año 2017 y 2019 que analizó cómo opera la desigualdad en el desarrollo de infraestructura de mitigación en Ica<sup>1</sup>, zona propensa a peligros agravados por la ocurrencia periódica del Fenómeno del Niño (FEN) (ver figura 1).

## 1. El crecimiento económico fomentado por la agro-exportación ha ido acompañado por la exacerbación de la vulnerabilidad a riesgos de desastres

El “milagro agroexportador” de Ica ha generado un importante progreso económico en los últimos años. Algunos de sus logros más importantes son la reducción del desempleo al 3 %, el alza sostenida del ingreso promedio regional muy por encima de la remuneración mínima vital (ver figura 2), y la disminución de la pobreza y pobreza extrema por debajo del 5 %, uno de los niveles más bajos en todo el país.

La demanda permanente de mano de obra y el incremento progresivo de los salarios ha provocado un flujo de inmigración creciente. Entre el 2007 y el 2017, la población de Ica se incrementó en un 26.74 %, siendo el 11.92 % inmigrante reciente, es decir, que llegaron del 2012 en adelante (INEI 2020a). Muchas de estas personas han ocupado asentamientos informales en los márgenes de los cascos urbanos o en uno de los 415 centros poblados que se encuentran dispersos entre el desierto y los campos de cultivo, varios de ellos próximos a los fundos agroindustriales donde trabajan (ver figura 1).

Figura 1: Mapa de peligros hidrometeorológicos de Ica



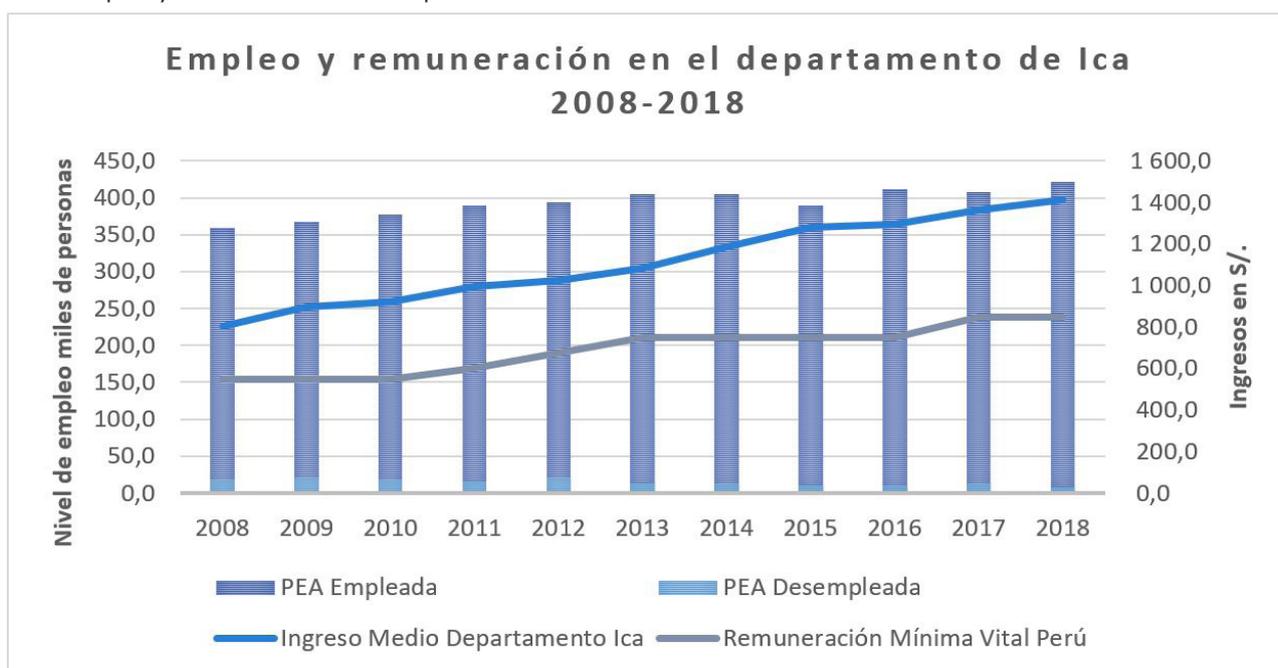
Fuente: Elaboración propia en base a INDECI y PNUD (2007) y PCM (2020)

<sup>1</sup> Tesis titulada: La reproducción de riesgos desiguales: infraestructura y desastres en el valle de Ica. Elaborada con el apoyo de la Beca de Maestría de trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina. Disponible en línea: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14082>

Pero la vulnerabilidad a riesgos de desastres no se relaciona únicamente con factores asociados a la pobreza, sino también con la exclusión social, la segregación espacial y la privación de bienes y servicios públicos. Así, a pesar del incremento sostenido de los ingresos, actualmente el 27.86 % de la población de Ica habita en viviendas precarias, cerca del 37 % no cuenta con un acceso óptimo

a servicios básicos como agua, saneamiento y electrificación (INEI 2017), y el 43.2 % además vive hacinada y/o no cuenta con una tenencia segura de vivienda (INEI 2020b) mientras que muchos asentamientos se ubican en zonas peligrosas como quebradas, pendientes, fajas marginales y suelos inestables.

Figura 2: Empleo y remuneración en el departamento de Ica 2008-2018



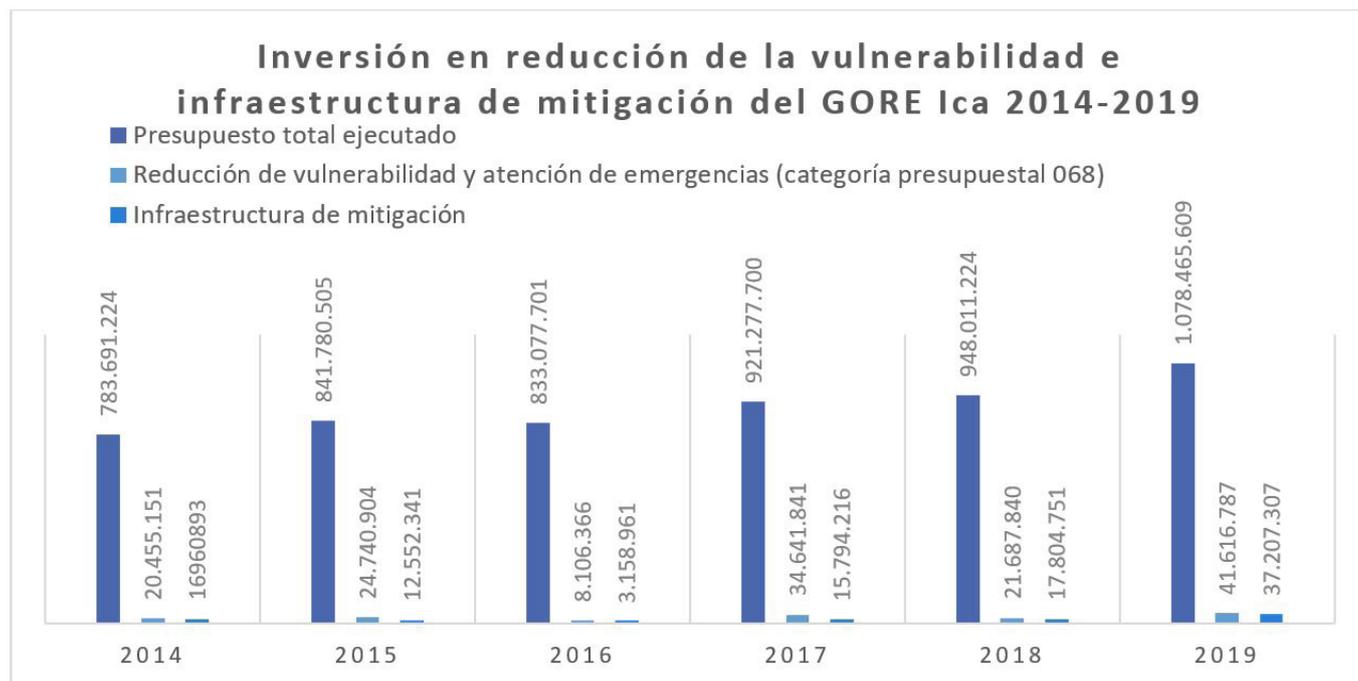
Fuente: Elaboración propia en base a INEI (2020)

## 2. La inversión pública en infraestructura de mitigación de riesgos de desastres es insuficiente

La mitigación de riesgos no ha sido prioridad en la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales y locales. En los últimos cinco años, el gasto promedio en infraestructura de mitigación del Gobierno Regional de Ica y el Municipio Provincial ha sido de 1.85 % y el 1.36 % respectivamente (ver figura 3). Los mayores niveles de inversión se han dado tras situaciones de emergencia, lo que afecta la eficacia de las obras: restricciones de presupuesto, falta de tiempo, mano de obra, capacidad técnica y fiscalización en estos periodos resultan en intervenciones incompletas, dispersas o de calidad reducida.

La inversión que sí llega a ejecutarse tiende a dirigirse a acciones localizadas y de impacto modesto. Por lo general, se trata de actividades de descolmatación de ríos y canales previos al inicio de la temporada de lluvias. De otro lado, el desarrollo de proyectos integrales con enfoque de cuenca requiere del acceso a grandes extensiones de tierra con alto valor agrícola, que compite con la demanda de la agroindustria – por ejemplo, pozas de derivación o recuperación de fajas marginales<sup>2</sup>.

Figura 3: Inversión en reducción de la vulnerabilidad e infraestructura de mitigación del GORE Ica 2014-2019



Fuente: Elaboración propia en base a MEF (2020)

### 3. El acceso a infraestructura de mitigación de riesgos es desigual y, en sistemas de cuencas, la protección de unos puede incrementar el riesgo de otros

Las empresas agroindustriales que colindan con ríos y quebradas, han desarrollado infraestructura individual con sus propios medios, como diques y muros de contención, para mitigar el riesgo en sus instalaciones. Ellas cuentan con capacidad económica y técnica para diseñar y ejecutar estos proyectos, y con la autorización de instituciones estatales que reconocen su derecho a proteger sus inversiones y propiedades.

No obstante, intervenciones localizadas y descoordinadas en cursos de agua, pueden incrementar el riesgo de poblaciones aguas abajo. Este es el caso en la quebrada de Cansas, donde la agroindustria y la expansión urbana canalizaron los flujos hacia el desaguadero Chanchajalla que desemboca en el centro poblado con el mismo nombre. Esta modificación, junto con la ocurrencia de eventos extremos durante el FEN del 2017, generó el desborde del desaguadero y dejó como saldo 4225 afectados, 1015 viviendas dañadas y destruidas y 80 has de cultivo afectadas.

La población vulnerable y expuesta a peligros depende ampliamente del estado para acceder a infraestructura de mitigación, pero cuenta con poca influencia sobre los procesos de toma de decisión sobre el presupuesto público. Los principales mecanismos de demanda de infraestructura de mitigación son la acción colectiva y el establecimiento de acuerdos implícitos de apoyo político a autoridades, pero el nivel de efectividad de estos mecanismos es bastante incierto.

Un obstáculo adicional es la existencia de un discurso que equipara la situación de riesgo con la informalidad, irresponsabilidad y marginalidad, lo que representa un límite a la legitimidad de las demandas de protección ante riesgos naturales. Este discurso sanciona la provisión de infraestructura pública de mitigación como un acto de consentimiento de las autoridades a actividades indeseables como la ocupación informal y el tráfico de tierras; y, en contraposición, privilegia el desplazamiento o reubicación de población a zonas de difícil acceso y sin servicios básicos.

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta situación fue la reducción de la capacidad de una poza de disipación en la zona de Batea Comezango en el año 2015, a causa de la negativa de una empresa agroexportadora a abandonar terrenos ubicados sobre la faja marginal.

## Recomendaciones de política

---

En una geografía compleja y propensa a peligros, con un número creciente de población que ocupa viviendas inadecuadas en asentamientos informales y sin acceso a servicios, y donde la seguridad solo es accesible para aquellos que pueden costear su propia protección, resulta urgente generar mecanismos para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la dignidad de toda la ciudadanía, sin excepción. Una manera de alcanzar este objetivo es mediante la inclusión de un enfoque de equidad en los procesos de desarrollo de infraestructura pública de mitigación de riesgos de desastres. En esa línea se recomienda:

- Modificar la Ley N° 30787, que incorpora el enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, para incluir a la prevención – no solo respuesta, rehabilitación y reconstrucción – y a personas vulnerables a riesgos – no solo afectadas – dentro de sus alcances.
- Considerar la infraestructura de mitigación de riesgos de desastres como infraestructura básica, garantizada por el estado, en consideración de las amenazas a la propiedad, los medios de vida y la salud e integridad de las personas que genera su ausencia.
- Fomentar alianzas público-privadas para la prestación de bienes (maquinaria y materiales) y servicios (asistencia técnica) en intervenciones regidas por una política de interés general y una lógica de prevención. Por ejemplo, aprovechar mecanismos existentes como “obras por impuestos” para la provisión de infraestructura de mitigación de riesgos de desastres.
- Establecer acuerdos de uso temporal de tierras privadas en épocas de avenida y/o programas de expropiación de terrenos en zonas intangibles (fajas marginales y riberas), para facilitar la ejecución de planes y proyectos integrales de mitigación de riesgos con enfoque de cuencas.
- Suspender autorizaciones de ejecución de infraestructura que afecte o modifique el flujo regular de un cuerpo de agua, sea en terrenos públicos o privados.
- Establecer mecanismos eficientes de rendición de cuentas de las autoridades regionales y locales en los procesos de provisión de infraestructura de mitigación y fortalecer el rol de control y vigilancia de organizaciones vecinales y usuarios de agua en la gestión de riesgos de desastres.

## Bibliografía

---

- Braig, Marianne; Costa, Sergio y Göbel, Barbara (2016): “Social Inequalities and Global Interdependencies in Latin America: A Provisional Appraisal”, *desiguALdades.net Working Paper Series*, No. 100. Berlín: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2007): *Mapa de peligros para las ciudades de Ica, Parcona, La Tinguiña, Subtanjalla y San José de los Molinos*. Recuperado de: <http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/documento/3060> (Consultado el 12 de mayo del 2020).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2017): *Sistema de Consulta de Base de Datos. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Recuperado de: <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/> (Consultado el 12 de mayo del 2020).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2020a): *Índice temático*. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/> (Consultado el 12 de mayo del 2020).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2020b): *Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/ciudades-y-comunidades-sostenibles> (Consultado el 6 de mayo del 2020).
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2020): *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)*. Recuperado de: <https://apps5.mineco.gob.pe/opds/Navegador/default.aspx> (Consultado el 12 de mayo del 2020).
- Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2020): *Plataforma Nacional de Datos Georreferenciados Geo Perú*. Recuperado de: <https://www.geoperu.gob.pe/> (Consultado el 12 de mayo del 2020).
- Wisner, Benjamin Goodwin; Blaikie, Piers; Cannon, Terry y Davis, Ian (2004): *At Risk: Natural Hazards, People’s Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge.

Publicada por:

trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina

Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, Rüdeshheimer Str. 54-56, 14197 Berlin, Alemania

Esta publicación se ha realizado bajo los términos de la licencia Creative Commons 4.0 Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License ([CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)).

El copyright de este documento pertenece a © Isabel Gonzales

Edición: Bettina Schorr, Frauke Berg, Joana Stalder

Todos los documentos de política están disponibles gratuitamente en formato electrónico en nuestra página web [www.programa-trandes.net](http://www.programa-trandes.net).

Gonzales, Isabel 2020: “La necesidad de integrar un enfoque de equidad en el manejo de riesgos de desastres. El caso de la infraestructura de mitigación en Ica, Perú”, **trAndeS** Documento de Política, No. 3, Berlín: **trAndeS** – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este manual de curso son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las de **trAndeS**. **trAndeS** no es responsable por posibles errores ni por el uso de la información contenida en este informe de políticas.

## Instituciones ejecutivas de trAndeS



### Berlín

Freie Universität Berlin  
Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Boltzmannstr. 1  
14195 Berlin  
T: +49 30 838 53069  
contacto@programa-trandes.net

Auspiciado por:

**DAAD**



### Lima

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento de Ciencias Sociales  
Universitaria 1801  
Lima 32, Peru  
T: +51 1 626 2000 Ext. 5138  
trandes@pucp.edu.pe

Con el apoyo financiero del

