



Situación de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria en los gobiernos regionales y locales

2021

Informe de Adjuntía n° 10-2021-DP/AAE

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico:
consulta@defensoria.gob.pe
Página web:
<http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición, Lima, 30 de noviembre de 2021

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n° 2021-13983.

Informe de Adjuntía n° 10-2021-DP/AAE “Situación de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria en los gobiernos regionales y locales”.

El presente informe fue elaborado por el comisionado Russell Zevallos Bejar, bajo la dirección de la Adjunta para la Administración Estatal, Alicia Abanto Cabanillas.

Se expresa un especial agradecimiento a las oficinas y módulos defensoriales que participaron en la supervisión nacional.

Índice

Introducción	4
Capítulo I: La Defensoría del Pueblo y la aplicación de un enfoque de derechos en un contexto de emergencias o desastres	6
Capítulo II: Marco teórico y normativo	10
Capítulo III: Los almacenes para la ayuda humanitaria, vulnerabilidad y daños ante emergencias y desastres	19
Capítulo IV: Aspectos generales de la supervisión de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales	26
Capítulo V: Principales resultados de la supervisión de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales	28
Capítulo VI: Supervisión de las zonas afectadas por el sismo en el departamento de Piura ...	74
Capítulo VII: Asignación y ejecución de recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria en el 2021	92
Capítulo VIII: Casos emblemáticos tras la supervisión de almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales	106
Conclusiones	119
Recomendaciones	125
Anexos	130

Introducción

El Perú, al ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico se encuentra altamente expuesto a diversos peligros como el Fenómeno El Niño, lluvias intensas, inundaciones, movimiento en masa, deslizamientos, sismos, bajas temperaturas, entre otros eventos, que vienen afectando a miles de personas cada año.

Conforme lo señalado por las Naciones Unidas los derechos y las libertades fundamentales se ven afectados por los desastres, los mismos que vienen aumentando en gran medida durante la última década, lo cual ha repercutido en un incremento significativo de las víctimas y de los daños materiales.

De acuerdo al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD, la población vulnerable proyectada para el 2021 a nivel nacional, ante los peligros de origen natural y los inducidos por acción humana, sería de 21,092.624 habitantes; asimismo, según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) del 2003 al 2020 se ha registrado más de 98,000 emergencias que afectaron a más de 20 millones de habitantes, ocasionando cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura.

Ante este escenario, es deber del Estado promover, respetar y proteger los derechos humanos de las personas damnificadas y afectadas, propiciando la restitución de los derechos fundamentales vulnerados como consecuencia de desastres; además de garantizar la asistencia humanitaria, que constituye un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad, que abarca el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que incluye alimentos, vivienda y otros medios necesarios para mantener la salud, en virtud de los principios humanitarios.

En esa línea, las entidades de los tres niveles de gobierno tienen la responsabilidad de garantizar la custodia, conservación, distribución y supervisión de la entrega de los bienes de ayuda humanitaria a la población afectada por emergencias y desastres según la capacidad de respuesta y el nivel de emergencia, para ello, deben implementar almacenes con infraestructura adecuada y el stock de bienes necesarios para atender las necesidades de las personas damnificadas y afectadas.

En atención a lo expuesto, y la necesidad de brindar una adecuada atención a las personas damnificadas y afectadas en situaciones de emergencias y desastres, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, supervisó a nivel nacional 22 gobiernos regionales, 54 municipalidades provinciales y 58 municipalidades distritales con la finalidad de conocer el nivel de implementación de los almacenes, para garantizar una oportuna asistencia humanitaria conforme a los estándares internacionales, en cumplimiento de la Ley n° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento y demás normas complementarias sobre la materia.

El informe contiene, en la primera parte el análisis de aspectos referidos al enfoque de derechos y obligaciones del Estado en un contexto de emergencias y desastres, precisando el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas por desastres como titulares de derechos y el deber del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos de dichas personas, así como del cumplimiento de la Ley

n° 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas y damnificadas por desastres por las entidades del SINAGERD.

Posteriormente, se advierte la importancia del cumplimiento de los estándares internacionales sobre la asistencia humanitaria y la atención preferente a las poblaciones más vulnerables cuyos derechos hayan sido afectados por los desastres; asimismo, se desarrolla la operación y activación de los almacenes de ayuda humanitaria en los tres niveles de gobierno, en aplicación del principio de subsidiariedad de los gobiernos locales y regionales. Además, se precisa aspectos generales de la supervisión de los almacenes regionales de ayuda humanitaria.

El presente informe consolida los resultados de la supervisión nacional de 134 entidades, de cuyo análisis resaltamos que, el 82% (110) no contaba con ambientes exclusivos para el almacenamiento de alimentos y el 17% (23) tampoco contaba con dichos ambientes exclusivos para almacenar otros bienes de ayuda humanitaria. Asimismo, el 22% (29) registraba la presencia de insectos, el 14% (19) de aves y el 13% (17) de roedores; mientras que el 5% (7) presentaba vegetación adyacente.

Sobre el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria la información recabada a través de la supervisión muestra que el 85% (114) de las entidades supervisadas no contaba con alimentos en sus almacenes. También se identificó la falta de kits de higiene en el 71% (95) de los almacenes, cocina en el 57% (77), colchas en el 54% (73), triplay en el 51% (69), mantas en el 46% (62), cama plegable en el 20% (27), colchón y frazadas en el 16% (21) y carpas en el 14% (19), entre otros. Asimismo, el 93% (125) no contaba con bienes para la atención de manera diferenciada según las necesidades de cada grupo vulnerable.

Respecto de los mobiliarios para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria y condiciones de los bienes almacenados se advierte que el 71% (95) no contaba con montacargas, el 66% (88) con balanzas y registro de vencimiento de bienes, el 55% (74) con tarimas, el 43% (57) con estantes, el 30% (40) con parihuelas. Además, el 30% (40) de las entidades supervisadas tenían los bienes de ayuda humanitaria en el piso, 22% (30) empolvados y el 4% (6) en la intemperie.

Asimismo, el informe contiene las principales intervenciones realizadas en las zonas afectadas por el movimiento sísmico del 30 de julio del 2021 en el departamento de Piura, así como lo referente a la asignación y ejecución de gasto para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria por los gobiernos regionales y locales a través del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. También se presenta algunos casos emblemáticos tras la supervisión realizada.

Finalmente, en el marco del SINAGERD y los resultados obtenidos en la supervisión, la Defensoría del Pueblo formula recomendaciones a los tres niveles de gobierno con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la preparación para brindar una inmediata y eficaz asistencia humanitaria con enfoque de derechos a las personas damnificadas y afectadas por la ocurrencia de emergencias y desastres.

Capítulo I

1. La Defensoría del Pueblo y la aplicación de un enfoque de derechos en un contexto de emergencias o desastres

1.1 Competencia de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo en cumplimiento de su mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la adecuada prestación de los servicios públicos, realiza acciones orientadas a velar por la vigencia de los derechos de la persona en un contexto de emergencias y desastres, así como del cumplimiento de las obligaciones de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, en salvaguarda de la vida de las personas y sus medios de subsistencia.

La actuación de nuestra institución se centra en la atención prioritaria de la persona y en la defensa y protección de sus derechos que son afectados por los desastres. La gestión del riesgo de desastres en todos sus procesos debe incorporar necesariamente el enfoque de derechos que exige, principalmente, al Estado la realización de buenas prácticas que aseguren la protección de los derechos fundamentales.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo presentó el Proyecto de Ley n° 01358-2016/DP «Ley que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres», planteando la aplicación de un enfoque de derechos a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, mediante la respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los servicios e infraestructura de uso público afectados por estos¹.

El 9 de junio del 2018 se publicó la Ley n° 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, la misma que considera a las personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención a los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional. A partir de ello, todas las entidades y empresas públicas, así como el sector privado y la ciudadanía están obligadas a incorporar la aplicación del enfoque de derechos en las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los servicios e infraestructura afectadas.²

En tal sentido, las entidades del SINAGERD deberán tomar en cuenta en toda planificación y acciones de la gestión del riesgo de desastres la aplicación del enfoque de derechos, privilegiando la promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales afectados por el desastre, así como la atención prioritaria a las personas en situación de vulnerabilidad.³

¹ Ver en:

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0135820170508.pdf

² Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-incorpora-la-aplicacion-del-enfoque-de-derechos-en-f-ley-n-30787-1658139-1>

³ Artículo 3.2 de la Ley 30787.

Cuadro n° 01
Aplicación del enfoque de derechos en el marco de la Ley 30787

Ley 30787	Derechos de atención prioritaria
Art. 4.1	Son considerados de atención prioritaria: los derechos a la vida, alimentación, salud, educación, vivienda, el acceso a la justicia y seguridad ciudadana, y protección del interés social y económico de las personas; así también, el acceso al agua y los servicios de saneamiento e infraestructura de transporte.
Art. 4.2	Las personas afectadas o damnificadas por desastres tienen derecho a una respuesta inmediata del Estado, sin distinción alguna.
Art. 4.3	La atención prioritaria inicial debe asegurar, mínimamente y sin perjuicio de las demás acciones que correspondan, atención médica y psicológica, la dotación de albergue, agua, alimento, vestido, y seguridad y orden público, teniendo en cuenta la identidad cultural individual y colectiva de las personas afectadas o damnificadas.
Atención prioritaria a las personas en situación de vulnerabilidad	
Art. 5.1	Es deber del Estado brindar atención preferente a las poblaciones más vulnerables cuyos derechos hayan sido afectados por desastres.
Art. 5.2	Se consideran personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención a los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional.
Art. 5.3	La atención preferente comprende, sin carácter restrictivo, la satisfacción de los derechos a la alimentación, salud, educación, seguridad y vivienda.
Art. 5.4	La atención preferente a las personas en situación de vulnerabilidad, comprende especialmente la necesidad de: a) Evitar la separación de la familia y brindar soporte emocional a los niños, niñas y adolescentes. b) Evitar todo tipo de explotación, trata, tortura y toda forma de violencia, especialmente la física, psicológica y sexual. c) Evitar la pérdida o reducción de la atención de servicios en alimentación, salud, educación, seguridad y transporte.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo tiene el encargo de supervisar el nivel de avance de la implementación de los procesos y actividades de la gestión del riesgo de desastres⁴, lo cual incluye el proceso de preparación y respuesta con énfasis en brindar la asistencia humanitaria, así como lo relativo al funcionamiento de los almacenes de los gobiernos regionales y locales, así como del stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuentan para la atención de la población damnificada y afectada por los desastres.

1.2 La aplicación del enfoque de derechos en situaciones de emergencia o desastres

Conforme lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos, “los desastres naturales tienen efectos multidimensionales en los derechos humanos”⁵, dado que ocasionan una situación de crisis que afecta a los derechos a la vida, a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad y el acceso a la justicia.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030⁶, propugna entre otras la necesidad de aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar **una respuesta eficaz (...)**.

⁴ Artículo 7.4 de la Ley 30787.

⁵ Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor de Derechos humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

⁶ El Marco de Sendai, incorpora como principios rectores: c) La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación; d) La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y

De acuerdo a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los derechos humanos y las libertades fundamentales se ven gravemente afectados por los desastres naturales⁷.

Al respecto, la Asamblea General de la Naciones Unidas a través de dicha resolución, encargó al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos la elaboración del informe sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

Dicho informe señala que los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana⁸. Precisando que el enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano destinado, desde un punto de vista operacional, a promover y proteger los derechos humanos, que tiene como principal objeto analizar las desigualdades subyacentes a los problemas de desarrollo y las situaciones de emergencia, así como suprimir las prácticas discriminatorias y la distribución no equitativa del poder, que dificultan el desarrollo⁹.

La aplicación del enfoque de derechos en situaciones de emergencia o desastres implica el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas por desastres como titulares de derechos y el deber del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos de dichas personas, propiciando la restitución de los derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del desastre. Esta aplicación preferente del enfoque de derechos debe ser entendida como prioridad en las acciones de respuesta.

Es deber del Estado brindar atención preferente a las poblaciones más vulnerables cuyos derechos hayan sido afectados por desastres. Las personas afectadas o damnificadas por desastres tienen derecho a una respuesta inmediata del Estado, sin distinción alguna, así la atención prioritaria inicial debe asegurar, mínimamente y sin perjuicio de las demás acciones que correspondan, atención médica y psicológica, la dotación de albergue, agua, alimento, vestido, y seguridad y orden público, teniendo en cuenta la identidad cultural individual y colectiva de las personas afectadas o damnificadas.

Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú señalan que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física, así como a su libre desarrollo y bienestar.

Asimismo, el artículo 44 de nuestra Carta Magna establece que son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes (...); g) La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentalmente en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, en base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales.

⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución A/HRC/RES/22/16 del 10 de abril del 2013, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

⁸ Naciones Unidas informe definitivo Cit. Pág. 4

⁹ Naciones Unidas informe definitivo Cit. Pág. 12

Por otro lado, la Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, reconoce en su artículo 4, principios que rigen dicha gestión, entre otros, el principio protector que señala la persona humana es el fin supremo de la gestión del riesgo de desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir.

En ese contexto, ante situaciones de emergencias o desastre corresponde al Estado atender y garantizar de manera prioritaria aquellos derechos y servicios públicos que guardan una estrecha relación con las necesidades básicas de las personas y con las condiciones mínimas que garanticen a la población damnificada y afectada una vida digna.

Capítulo II

2. Marco teórico y normativo

2.1 Obligaciones del Estado en situaciones de emergencia o desastre

Los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en su territorio conforme a los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias en la materia.¹⁰

Desde esta perspectiva, las personas afectadas por desastres no se diferencian de otros habitantes del Estado, y por lo tanto, se encuentran también protegidos por las obligaciones respecto de los derechos humanos en vigor en el Estado que ostenta la soberanía territorial.¹¹

En situaciones de emergencia o desastre, resulta de vital relevancia identificar las diferentes obligaciones que debe cumplir el Estado para la atención de la población, especialmente las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad como son los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y las gestantes.

A nivel internacional, se reconocen diferentes tipos de obligaciones comunes que los Estados asumen respecto de los derechos humanos como son:

- ✓ Obligaciones de respetar, que comprende el deber del Estado de no poner obstáculos o impedir el goce o ejercicio del derecho.
- ✓ Obligaciones de proteger, implica a decir el Estado debe impedir que terceros obstaculicen e impidan el goce o ejercicio del derecho.
- ✓ Obligaciones de garantizar por lo cual el Estado debe asegurar que las personas ejerzan sus derechos cuando no puedan hacerlo por sí mismas.
- ✓ Obligación de promover que comprende el deber del Estado de desarrollar las condiciones necesarias para que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos.

En un contexto de emergencia o desastre, los titulares de derechos son las personas damnificadas y afectadas, así como los principales actores de la protección; mientras que los titulares de deberes y principales actores de protección desde un enfoque basado en derechos son los Estados de acuerdo a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho de los refugiados.

2.2 Marco internacional en materia de gestión del riesgo de desastres: preparación y respuesta ante situaciones de emergencia o desastre

En el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), el

¹⁰ CDI: A/CN.4/598, 2008. p.11

¹¹ A. DE GUTTRY et al., 2012. op. cit. p. 31

Estado Peruano asumió su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres en base a las prioridades siguientes:¹²

- **Prioridad 1:** Comprender el riesgo de desastres.
- **Prioridad 2:** Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para la gestión de dicho riesgo.
- **Prioridad 3:** Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- **Prioridad 4:** Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

La prioridad 4, se orienta al fortalecimiento de la preparación para casos de desastres, así como la adopción de medidas anticipadas a los acontecimientos, integrando la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaz basados en equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Para lograr lo anterior en el nivel local y nacional plantea:

- Preparar y actualizar periódicamente los planes de preparación y contingencia.
- Desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana.
- Promover la resiliencia de la infraestructura.
- Planificar y preparar la recuperación y reconstrucción después de los desastres.
- Capacitar a la fuerza de trabajo y reforzar las capacidades técnica y logística para asegurar una mejor respuesta en situaciones de emergencia.
- Asegurar la continuidad de las operaciones en la fase posterior a los desastres.
- Promover la realización de ejercicios de simulacros.
- Promover la cooperación de diversas instituciones, autoridades y actores pertinentes a todos los niveles.
- Promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres.
- Elaborar directrices para la preparación con miras a la reconstrucción después de los desastres.
- Considerar la posibilidad de trasladar las instalaciones e infraestructuras públicas a lugares situados fuera de las zonas de riesgo.
- Reforzar la capacidad de las autoridades locales.
- Establecer un mecanismo de registro de casos y una base de datos sobre la mortalidad causada por los desastres.
- Reforzar los planes de recuperación.
- Examinar y reforzar las leyes y procedimientos nacionales sobre cooperación internacional.

Asimismo, en la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 25 de setiembre de 2015, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acuerdo marco que rige las actividades para el bienestar de las personas por los próximos 15 años. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están relacionadas con el Marco de Sendai, manteniendo entre otros

¹² Puede ver en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

una relación directa el ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, considerando la meta 11.5, que señala que al año 2030 se busca reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos.

Igualmente, la estrategia Andina de Gestión del Riesgo de Desastres, norma supranacional, actualizada y alienada a los contenidos del Marco de Sendai en el año 2017, ha sido aprobada en la Cuadragésima Reunión del Consejo Andino con la Decisión 819, cuyo objetivo se orienta a contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estratégicas, programas y subprogramas comunes entre los países; planteando entre otros ejes temáticos los referidos al incremento en las medidas de preparación ante desastres en todos los niveles, con el fin de contar con una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en el ámbito de la rehabilitación y reconstrucción¹³.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPLAN) plantea como propuesta orientadora analítica para orientar la elaboración de políticas públicas de protección social ante los desastres, el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (en particular las metas 1.5 y 13.1, que plantean el fomento de la resiliencia frente a fenómenos extremos relacionados con el clima y los desastres en general), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (en particular la prioridad 3 de invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, fortaleciendo las políticas inclusivas y de protección social), y el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que destaca la importancia de atender a las poblaciones y comunidades vulnerables¹⁴.

2.3 La asistencia humanitaria en situaciones de emergencia o desastre

La acción humanitaria engloba operaciones de asistencia, socorro y protección destinadas a salvar y preservar vidas en las situaciones de crisis humanitaria o en el periodo inmediatamente posterior a éstas, pero también medidas dirigidas a facilitar o permitir el acceso a las personas necesitadas y la libre circulación de la ayuda. El objetivo de la acción humanitaria es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo¹⁵.

De acuerdo al Proyecto Esfera de la Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria¹⁶, el derecho a la asistencia humanitaria constituye un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad el cual involucra el acceso a alimentos y

¹³ Puede ver en: http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/2017522151956estrategia_andina.pdf

¹⁴ CEPAL: Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47375/3/S2100468_es.pdf

¹⁵ Definición adoptada por el Consejo de la Unión Europea (2008) “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y la Comunidad Europea”.

¹⁶ Carta humanitaria y normas para la respuesta humanitaria. Tercera edición 2011. Pág.24

agua en calidad y cantidad suficiente y una vivienda adecuada, así como los medios necesarios para mantener la salud, la cual debe brindarse en virtud al principio de imparcialidad, esto es, de acuerdo a las necesidades de la población y en promoción a éstas.

La Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁷, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas; precisa que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

Cuadro n° 2
Principios humanitarios

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad
El sufrimiento humano debe ser atendido donde ocurra.	La ayuda humanitaria debe ser brindada sin importar el orden político, racial, religioso o ideológico.	La acción humanitaria debe ser brindada sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La citada Resolución, además de los mencionados plantea los siguientes principios:

- ✓ Cada Estado tiene la responsabilidad de hacerse cargo de las víctimas de los desastres naturales y otras emergencias en su territorio.
- ✓ En atención a la soberanía, la asistencia humanitaria debe darse con el consentimiento del país afectado, si bien dicho consentimiento no podrá negarse de forma arbitraria.
- ✓ Se exhorta a los Estados afectados a facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias, para el suministro de alimentos, medicamentos, techo y atención médica.
- ✓ Se debería tratar especialmente de que los gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptarán medidas de prevención y preparación en relación con los desastres.

Los principios humanitarios constituyen la base primordial para la acción humanitaria, siendo esencial para el acceso a la población damnificada o afectada, el cumplimiento de dichos principios en la respuesta humanitaria.¹⁸

2.4 El derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencias o desastre

El derecho a una alimentación adecuada se desprende del principio de dignidad de la persona y es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos, así el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado con buena salud y bienestar para sí mismo y para su familia, incluyendo la alimentación (...)”.

¹⁷ Constituye uno de los principales documentos rectores para la asistencia humanitaria. Ver en: <https://undocs.org/es/A/RES/46/182>

¹⁸ Puede ver en: <http://bvsper.paho.org/share/ETRAS/AyS/texcom/desastres/redlacgp/cap3.pdf>

Constituye una obligación del Estado realizar o hacer efectivo el derecho de disfrutar de una alimentación adecuada. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) señala que las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos, *impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en situaciones de emergencia*¹⁹.

Por otro lado, la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera²⁰ desarrolla los derechos de la población afectada por desastres, así como los derechos de protección recogiendo las disposiciones del DIH, los derechos humanos y el derecho de los refugiados del siguiente modo:

- El derecho a vivir con dignidad.
- El derecho a recibir asistencia humanitaria.
- El derecho a la protección y a la seguridad.

Proyecto Esfera tiene como objetivo mejorar la calidad de la asistencia que se presta a las personas afectadas por desastres. Para ello, establece normas mínimas referidas a la seguridad alimentaria y nutrición, la misma que comprende: i) evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición, ii) alimentación del lactante y del niño pequeño, iii) tratamiento de la malnutrición aguda y las carencias de micronutrientes y iv) seguridad alimentaria.

Asimismo, la Carta Humanitaria señala que el acceso a los alimentos y el mantenimiento de un estado nutricional adecuado resultan cruciales para la supervivencia de las personas en casos de desastre. Las personas afectadas por un desastre suelen estar ya en un estado de desnutrición crónica. La desnutrición es un grave problema de salud pública y una de las principales causas de muerte, sea directa o indirecta.

Del mismo modo, considera que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana²¹. La seguridad alimentaria permite que las personas afectadas por emergencias o desastres tengan derecho a una asistencia alimentaria humanitaria que asegure su supervivencia, defienda su dignidad, y evite, en la medida de lo posible, el deterioro de sus bienes, y fomente su resiliencia.

¹⁹ Puede ver en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

²⁰ Es un proceso que se da con la iniciativa de un conjunto de ONG humanitarias y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que nace en 1997. Se basa en dos convicciones principales, que se deben de tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y que las personas afectadas en los caso de desastres tienen derecho a vivir con dignidad.

²¹ Carta Humanitaria – Proyecto Esfera: Componentes de la definición de seguridad alimentaria:

1) Por disponibilidad se entiende la cantidad, calidad y estacionalidad del suministro de alimentos en la zona afectada por un desastre. Incluye las fuentes locales de producción (agricultura, ganadería, pesca, alimentos silvestres) y los alimentos importados por comerciantes (las respuestas de gobiernos y organizaciones pueden afectar a la disponibilidad). La existencia de mercados locales que pueden suministrar alimentos a la población determina de manera decisiva la disponibilidad. 2) Por acceso se entiende la capacidad de un hogar para obtener en condiciones seguras los alimentos necesarios a fin de satisfacer las necesidades nutricionales de todos sus miembros. Mide la capacidad de cada familia para adquirir alimentos mediante la producción y las reservas en el hogar, la compra, el trueque, los donativos, los préstamos o las distribuciones de alimentos y las entregas de dinero en efectivo y/o de cupones. 3) Por uso se entiende la utilización que hace el hogar de los alimentos a los que tiene acceso, lo que incluye el almacenamiento, el procesamiento y la preparación, y la distribución dentro del hogar. Es también la capacidad de cada persona de absorber y metabolizar los nutrientes, capacidad que puede verse afectada por la enfermedad y la malnutrición.

2.5 La asistencia humanitaria en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

El artículo 5 de la Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), define la Política Nacional de GRD, como *“el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”* y establece sus lineamientos.

Dicha Política Nacional se establece sobre la base de los siguientes componentes:

- a. **Gestión prospectiva:** Evita y previene la conformación del riesgo futuro que podría originarse.
- b. **Gestión correctiva:** Corrige o mitiga el riesgo existente
- c. **Gestión reactiva:** Enfrenta los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

Estos componentes se materializan a través de los siguientes procesos: i) estimación del riesgo, ii) prevención, iii) reducción del riesgo, iv) **preparación**, v) **respuesta**, vi) rehabilitación y vii) reconstrucción.

La citada Ley precisa que, todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de incluir en sus procesos institucionales los componentes, procesos, y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres, siguiendo los mecanismos e instrumentos particulares que sean pertinentes²².

La asistencia humanitaria comprende actividades como: instalación de albergues, administración de campamentos, reubicación temporal en zonas seguras, asistencia de salud física y mental, así como la distribución de bienes de ayuda humanitaria²³.

Las actividades orientadas a la asistencia humanitaria, **a través de la entrega de bienes de ayuda humanitaria** a las personas damnificadas y afectadas por la ocurrencia de emergencias o desastres, comprende los subprocesos de preparación²⁴ y respuesta²⁵.

En los cuadros se pueden observar la secuencia lógica existente y la articulación e interdependencia entre estos procesos para la asistencia humanitaria.

²² Numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 29664.

²³ Numeral 47.1 del artículo 47 del Reglamento de la Ley 29664, aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

²⁴ Artículo 30 del Reglamento de la Ley 29664, precisa que son subprocesos de la preparación los siguientes: i) Información sobre escenarios de riesgo de desastres, ii) planeamiento, iii) desarrollo de capacidades para la respuesta, iv) gestión de Recursos para la Respuesta, v) monitoreo y Alerta Temprana, vi) información Pública y Sensibilización.

²⁵ Artículo 32 del Reglamento de la Ley 29664, señala que son subprocesos de la respuesta los siguientes: i) conducción y coordinación de la atención de la emergencia o desastre, ii) análisis operacional, iii) búsqueda y salvamento, iv) salud, v) comunicaciones, vi) logística en la respuesta, vii) asistencia humanitaria, y viii) movilización.

La asistencia humanitaria en los procesos de preparación y respuesta

Cuadro n° 3
Preparación

Subprocesos	Detalle	Responsables
Planeamiento	Formular el planeamiento para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria.	INDECI, gobiernos regionales y gobiernos locales.
Desarrollo de capacidades para la respuesta	Promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en la asistencia humanitaria.	
Gestión de recursos para la respuesta	Gestionar recursos para infraestructura de almacenes , así como adquisición de bienes de ayuda humanitaria que incluye alimentos.	

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro n° 4
Respuesta

Subprocesos	Detalle	Responsables
Logística en la respuesta	Abastecimiento de bienes de ayuda humanitaria en cantidades adecuadas y requeridas.	INDECI, gobiernos regionales y gobiernos locales.
Asistencia humanitaria	Brindar techo, abrigo, enseres y herramientas. Disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos en emergencias o desastres.	

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, el Reglamento de la Ley n° 29664, Ley que crea el SINAGERD²⁶, establece entre otras funciones de los gobiernos regionales, las siguientes:

- En los casos de peligro inminente establecer los mecanismos necesarios de preparación para la atención a la emergencia con el apoyo del INDECI.
- Priorizar dentro de su estrategia financiera para la gestión del riesgo de desastres, los aspectos de peligro inminente, que permitan proteger a la población de desastres con alta probabilidad de ocurrencia (...)
- Operar los almacenes regionales de bienes de ayuda humanitaria, y los gobiernos locales, en convenio con los gobiernos regionales, operando los almacenes locales adelantados.
- Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda humanitaria directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación a la población afectada.

El numeral 37.1 del artículo 37 del Reglamento de la Ley n° 29664, precisa que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) establece líneas estratégicas, los objetivos y las acciones de carácter plurianual necesarias para concretar lo establecido en la Ley del SINAGERD y la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres. El PLANAGERD constituye el documento orientador de la planificación de la GRD para los tres niveles de gobierno, el cual incluye acciones estratégicas que permiten su incorporación en los instrumentos de planificación y presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y locales.

²⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011- PCM.

El 2014 a través del Decreto Supremo n° 034-2014-PCM se aprobó el PLANAGERD para el periodo 2014 -2021, con el objetivo nacional de reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres, dicho plan contempla como objetivo específico 3.2: Desarrollar capacidades para la atención de emergencias y desastres y acción estratégica 3.2.2: *Fortalecer capacidades para la primera respuesta y asistencia humanitaria considerando el enfoque de género, grupos etarios y personas con discapacidad*. No obstante, un dato relevante es que las entidades del Estado en sus tres niveles de gobierno al 2019 han logrado únicamente un avance del 19% en promedio en la implementación de las acciones estratégicas previstas en el citado Plan²⁷.

Por su parte, la nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) al 2050²⁸, incorpora como quinto objetivo prioritario “asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres”; asimismo, en el desarrollo de dicho objetivo se precisa que el Estado requiere implementar estrategias para fortalecer la gestión de los recursos para la respuesta fortaleciéndose las capacidades de una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de casa territorio, población (sexo, grupo etario, poblaciones con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida; además la PNGRD busca que la población sea atendida oportunamente y eficazmente ante emergencias y desastres que ocurran en el territorio nacional.

En dicho contexto, es de vital importancia que el PLANAGERD para el 2020-2030 sea actualizado en base a la nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050²⁹, además de la incorporación del carácter inclusivo, con enfoque de género e interculturalidad, así como la articulación y adecuación del diseño del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” (PP0068) a sus objetivos estratégicos.

Por otro lado, para viabilizar la asistencia humanitaria se requiere operar los almacenes de bienes de ayuda humanitaria incluidos alimentos para la población damnificada y afectada ante la ocurrencia de una emergencia o desastre. La asistencia humanitaria debe ser otorgada de manera inmediata por las entidades del SINAGERD según nivel de emergencia.

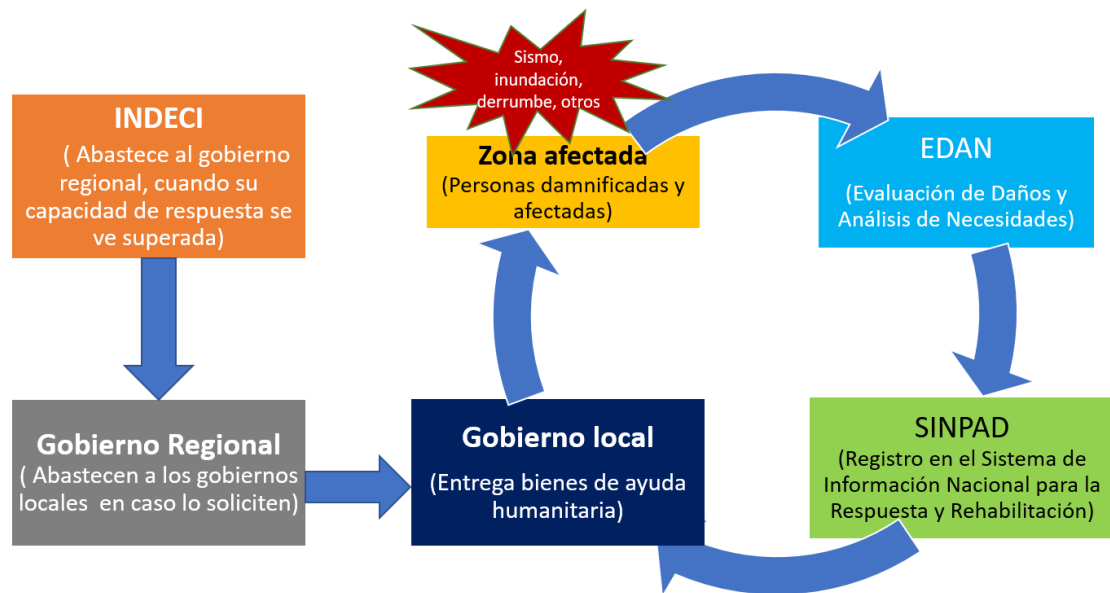
En el presente gráfico se muestra el circuito para la asistencia humanitaria referida a la entrega de bienes de ayuda humanitaria incluidos alimentos a la población damnificada y afecta ante la ocurrencia de una emergencia o desastre.

²⁷ Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD) 2019 actualizado a octubre de 2020.

²⁸ Aprobada mediante el Decreto Supremo n° 038-2021-PCM.

²⁹ Aprobada mediante el Decreto Supremo n° 038-2021-PCM.

Gráfico n° 1
El circuito de la entrega de bienes de ayuda humanitaria



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

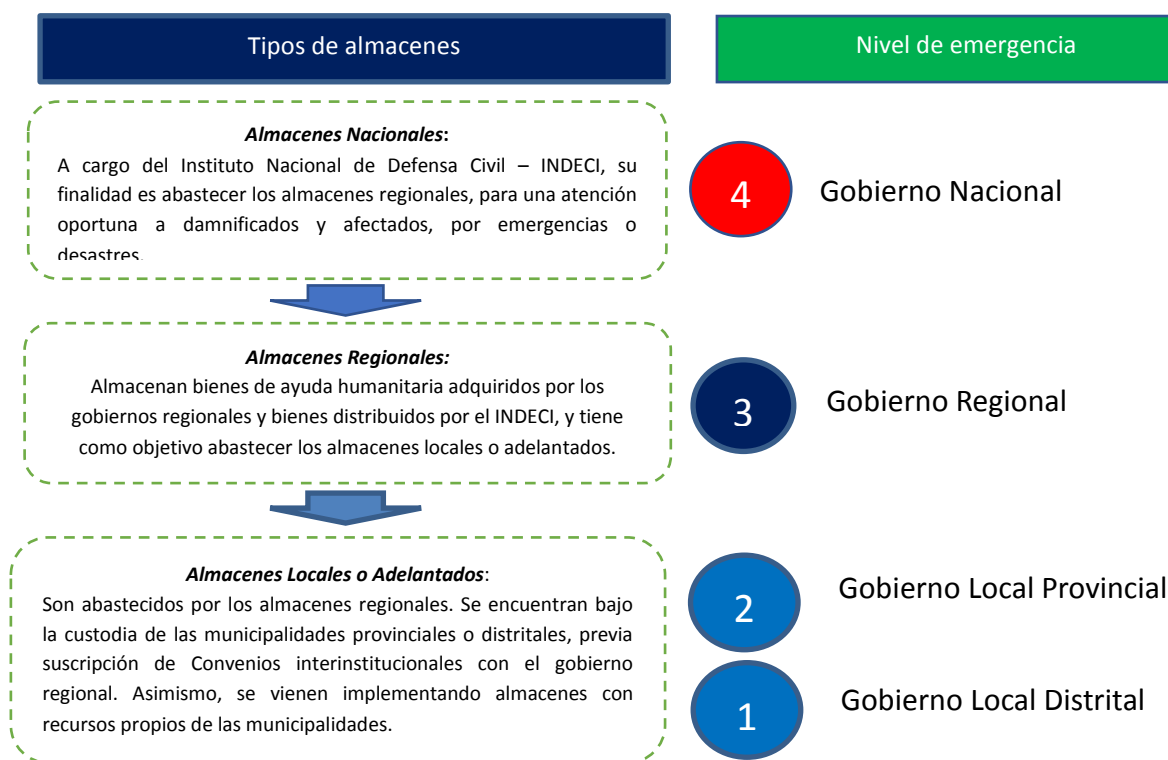
Capítulo III

3 Los almacenes para la ayuda humanitaria, vulnerabilidad y daños ante emergencias y desastres

3.1 Operación de los almacenes de ayuda humanitaria en los tres niveles de gobierno

El Decreto Supremo n° 031-2008-PCM establece criterios de clasificación y jerarquización de los almacenes de defensa civil para brindar ayuda humanitaria³⁰, destinados a proporcionar techo, abrigo, herramientas, enseres y alimento a la población, en caso de emergencias o desastres. Según el INDECI el año 2020 funcionaron un total de 178 almacenes de bienes de ayuda humanitaria, de los cuales 23 fueron almacenes nacionales, 25 almacenes regionales y 131 almacenes locales o adelantados³¹. Los criterios de jerarquización de los almacenes de ayuda humanitaria se muestran en el presente gráfico.

Gráfico n° 2
Jerarquización de almacenes de ayuda humanitaria



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

³⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano del 20 de abril de 2008.

³¹ Plan Logístico del INDECI AF-2021, Bienes de Ayuda Humanitaria ante Emergencias y Desastres.

El INDECI tiene la responsabilidad de administrar los almacenes nacionales, mientras que los gobiernos regionales y locales deben operar los almacenes regionales ubicados en su jurisdicción. No obstante, es necesario contar con información pública sobre el número de almacenes de ayuda humanitaria implementados por los gobiernos locales con recurso propios, según distrito, provincia y región para una respuesta coordinada por los tres niveles de gobierno en situaciones de emergencia o desastre.

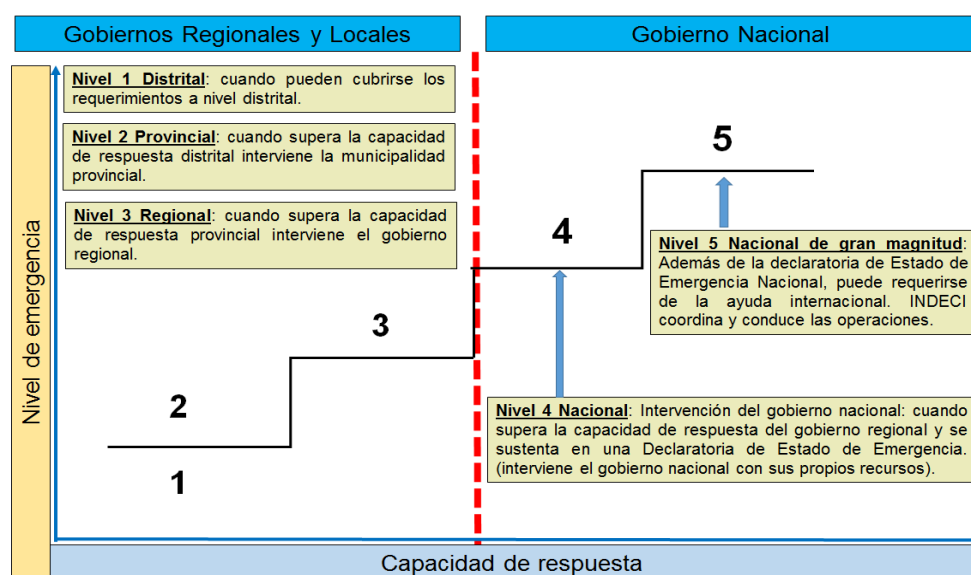
3.2 Activación de los almacenes para la asistencia humanitaria según el nivel de emergencia

El artículo 43 del Reglamento de la Ley n° 29664³², establece la tipificación de los niveles de emergencia y la capacidad de respuesta. La atención de emergencias por medio de niveles, permite identificar la capacidad de respuesta para atender las emergencias y desastres siendo clasificadas en 5 niveles.

- Ante una emergencia de los niveles 1, 2 y 3, el gobierno regional reabastece los almacenes adelantados a cargo del gobierno local. El gobierno local entrega los bienes de ayuda humanitaria a la población afectada y damnificada.
- Ocurrida una emergencia de los niveles 4 o 5, previa declaratoria de emergencia, el INDECI entregará bienes de ayuda humanitaria al gobierno regional respectivo desde los almacenes nacionales del INDECI más cercanos.

En el presente gráfico se muestra el nivel de emergencia y la capacidad de respuesta según gobierno local, regional y nacional.

Gráfico n° 3
Niveles de emergencia y capacidad de respuesta



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

³² Aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

De acuerdo a lo establecido en los “*Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de emergencia*”³³, respecto a la determinación de la emergencia, al calificarse la capacidad de respuesta *deficiente, insuficiente o limitado* generará el cambio de nivel de emergencia; mientras la calificación sea *efectiva* permanece la emergencia en el mismo nivel.

Gráfico n° 4
Determinación del nivel de emergencia

Deficiente	Insuficiente	Limitada	Efectiva
Los recursos disponibles no permiten atender la emergencia	Los recursos disponibles son insuficientes para atender la emergencia	Los recursos disponibles son limitados para atender la emergencia	Los recursos disponibles son suficientes para atender la emergencia
El gobierno local o regional donde ocurrió la emergencia no puede atender la misma, interviene el siguiente nivel de gobierno (municipalidad distrital, municipalidad provincial, gobierno regional o gobierno nacional)			La emergencia es atendida por el gobierno local o regional donde ocurrió la emergencia

Fuente: *Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de emergencia (determinación del nivel de emergencia)*.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Corresponde a los gobiernos regionales planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar el proceso de abastecimiento que comprende adquirir, almacenar y transportar los recursos logísticos desde la sede de su almacén regional o de los diferentes almacenes adelantados a las zonas de emergencia y/o desastres³⁴. Para ello, deberán contar con instalaciones con infraestructura adecuada que permitan guardar y almacenar bienes de ayuda humanitaria, para reabastecer a los gobiernos locales o adelantados.

Asimismo, es responsabilidad de los gobiernos regionales y locales formular y programar en su presupuesto institucional una suma que le permita mantener el stock de bienes de ayuda humanitaria en los almacenes necesarios para atender las emergencias y/o desastres que se generen en su jurisdicción. Los bienes de ayuda humanitaria se deben emplear única y exclusivamente para la atención de las personas damnificadas y afectadas por los desastres y las emergencias³⁵.

En aplicación del principio de subsidiariedad, la entrega de los bienes de ayuda humanitaria se realiza a través de los gobiernos locales de cada jurisdicción. Para dicha entrega, se debe tener en cuenta lo establecido en la Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, su Reglamento, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), el registro de la emergencia a través del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), así como los lineamientos de la gestión reactiva, aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros y los estándares internacionales en la materia.

³³ Aprobado mediante Resolución Ministerial n° 136-2020-PCM.

³⁴ Literal a) del numeral 5.1 del procedimiento para la administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencias y/o desastres en el ámbito del sistema regional de defensa civil, aprobado mediante Resolución Jefatural n° 148-2009-INDECI.

³⁵ Numeral 47.6 del artículo 47 del Reglamento de la Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3.3 La vulnerabilidad en el Perú ante los fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana

De acuerdo al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) – 2014-2021³⁶, la población vulnerable proyectada para el 2021 a nivel nacional ante los peligros de origen natural y los inducidos por acción humana se estima de **21,092.624 habitantes**, debido entre otros aspectos, a la exposición y fragilidad ante los desastres recurrentes a nivel nacional (bajas temperaturas, exceso de lluvias, inundaciones, movimiento en masa), así como a los sismos focalizados en la región centro y sur del país, principalmente.

Cuadro n° 5
Población vulnerable ante emergencias y desastres 2012-2021

Población de Lima Metropolitana y del Perú	Año 2012		2013	2016	2021
	Población total	Población vulnerable	Población vulnerable	Población vulnerable	Población vulnerable
Lima Metropolitana y Callao	9.395.149	5.717.548	6.012.561	5.916.150	6.877.022
Resto del país (menos vulnerable)	20.740.726	12.647.199	12.476.232	12.691.093	14.219.602
TOTAL	30.135.875	18.364.747	18.488,797	18.607.253	21.092,624

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

3.4 Daños generados a la población por eventos de origen natural e inducidos por acción humana

Los desastres son consecuencia de fenómenos naturales desencadenantes de procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital, al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas, y la actividad económica de los territorios afectados. La recuperación después de dichos eventos requiere de la acción de los gobiernos.³⁷

Según Lavell y otros (2012), el grado de exposición y vulnerabilidad genera las condiciones que determinan los impactos de un evento extremo en las personas y las sociedades. Si bien la magnitud del evento físico tiene suma importancia, los niveles de exposición también son determinantes de la gravedad de los efectos provocados. Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad a los desastres se encuentran la pobreza y la desigualdad, la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, la degradación ambiental, la inserción laboral informal, el bajo nivel de educación y desarrollo de capacidades, la insuficiencia de los sistemas de protección social y su debilidad institucional (Cecchini, Holz y Robles, 2021).

³⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 034-2014-PCM.

³⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Manual de evaluación de desastres.

De acuerdo al Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN Perú, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 171-2018-PCM, para determinar los daños ocasionados sobre la población de la zona de la ocurrencia de la emergencia o desastres, se considera la sumatoria de las familias y de las personas que resultan *afectadas* y *damnificadas* en la localidad, distrito, provincia y departamento.

Cuadro n° 6
Definiciones sobre personas damnificadas y afectadas

Damnificado/a	Afectado/a
Condición de una persona o familia afectada parcial o integralmente en su salud o sus bienes por una emergencia o desastre, que temporalmente no cuenta con capacidades socioeconómicas disponibles para recuperarse.	Persona, territorio, animal o infraestructura que sufre perturbación en su ambiente por efectos de un fenómeno. Puede requerir de apoyo inmediato para eliminar o reducir las causas de la perturbación para la continuidad de su actividad normal.

Reglamento de la Ley 29664 y Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN - Perú
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la ficha de evaluación de daños contempla el registro de los grupos etarios por edades: lactantes, infantes, niños/as adolescentes, adultos, personas adultas mayores y gestantes; además del grupo etario es ineludible que se incorpore la condición de discapacidad de una persona en dicho formato, al considerarse como grupo de especial protección.

Por otro lado, según el EDAN los daños a las viviendas que produce la emergencia o desastre son clasificadas como: destruidas, inhabitables y afectadas; además en dicho formato EDAN se registran y contabilizan otros daños ocasionados a los servicios, infraestructura de salud y educativa, infraestructura de transporte, infraestructura de riego, y daños a sectores diversos como producción agrícola y medios de vida. No obstante, se advierte en muchos casos la demora en su consolidación.

Durante los años 2003 al 2020, los desastres que generaron mayor impacto fueron las, lluvias e inundaciones, bajas temperaturas y sismos. Asimismo, el mayor impacto en las viviendas fueron las lluvias intensas e inundaciones. Durante dicho periodo se reportaron más de 98,781 mil emergencias que afectaron a más de 20 millones de habitantes, ocasionando cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura.

En el 2017 se registró el mayor número de personas afectadas a consecuencia del Fenómeno El Niño con daños personales y materiales. En el presente cuadro se detallan las emergencias y daños ocurridos durante los últimos 18 años.

Cuadro n° 7
Emergencias y daños a la población del 2003 al 2018

Año	Emergencias	Daños personales					Daños en vivienda		Daños en Has de cultivo	
		Fallecidas	Lesionadas	Desaparecidas	Damnificadas	Afectadas	Afectadas	Destruídas	Afectadas	Perdidas
Total	98,781	2,978	13,349	390	2,022,508	18,057,324	1,605,606	255,678	2,261	1,214,831
2003	3,306	215	392	30	62,477	249,791	35,122	8,564	36,771	14,056
2004	4,045	142	284	28	45,960	920,027	31,987	6,110	253,058	90,274
2005	4,765	121	370	17	75,472	876,847	30,275	9,059	192,558	14,804
2006	4,497	87	166	6	31,230	999,364	52,922	5,518	75,652	8,718
2007	4,539	628	2,436	11	491,701	1,664,976	65,239	96,377	32,310	5,719
2008	4,543	165	273	34	84,405	1,368,059	151,793	15,542	103,588	18,098
2009	4,035	109	196	39	31,578	942,279	62,461	6,609	6,375	276
2010	4,502	130	2,489	53	74,352	834,320	44,556	12,255	31,288	5,636
2011	4,865	121	252	19	176,325	899,216	101,712	20,899	70,274	24,562
2012	5,140	180	377	31	333,824	866,751	167,245	12,942	48,031	45,516
2013	4,389	137	168	18	55,027	727,189	59,267	4,430	35,491	12,960
2014	3,775	73	123	17	30,505	309,984	33,421	2,624	214,611	19,692
2015	4,317	162	418	18	63,690	1,427,719	148,854	5,869	191,106	25,311
2016	5,145	103	335	5	74,482	2,236	65,996	3,967	503,027	757,147
2017	7,580	225	683	23	299,882	2,089,624	393,675	38,602	136,532	55,411
2018	5,489	162	228	6	42,979	1,114,113	29,068	2,651	95,034	25,862
2019	11,190	97	2,279	14	30,701	171,584	70,969	2,290	93,001	31,270
2020	12,659	121	1,880	21	17,918	359,011	61,044	1,370	141,867	59,519

Fuente: INDECI.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.5 Estimación de la población damnificada y afectada, por tipo de escenario para el 2021

De acuerdo a los escenarios planteados por la Dirección de Preparación del INDECI, se estima que para el 2021, el número de personas damnificadas ascienda a 3,202,677; y afectadas a 5,510,035. Es decir, el 10% y 19%, con relación a la población total, respectivamente³⁸. En el cuadro siguiente se muestra la cantidad estimada de personas damnificadas y afectadas por cada tipo de escenario de riesgo establecido para el 2021.

Cuadro n° 8
Cantidad estimada de personas damnificadas y afectadas según escenario de riesgo para el 2021

N°	Escenarios	Damnificados	Afectados	Total
1	Inundaciones	264,734	397,101	661,835
2	Movimientos en masa	169,956	254,934	424,890
3	Heladas	62,306	93,456	155,762
4	Friaje	103,552	155,329	258,881
5	Nevadas	39,316	58,973	98,289
6	Deficit hídrico	399,348	1,597,394	1996742
7	Sismo	1,809,009	2,713,513	4522522
8	Volcanes	3,638	5,456	9094
9	Tsunami	350,818	233,879	584,697
	TOTAL	3,202,677	5,510,035	8,712,712

Fuente: Dirección de Respuesta del INDECI

En los últimos años el incremento en la recurrencia de eventos de origen natural o inducidos por acción humana, vienen afectando principalmente a grupos vulnerables³⁹ todos los años, produciendo emergencias o desastres con consecuentes daños a la vida,

³⁸ Plan Logístico INDECI AF-2021, Bienes de Ayuda Humanitaria ante Emergencias y Desastres, aprobado mediante Resolución Jefatural n° 017-2021-INDECI.

³⁹ Los impactos de los desastres son más graves cuando afectan a las personas en situación de vulnerabilidad, al incrementarse las barreras que deben afrontar para ejercer sus derechos.

salud y medios de vida de la población e infraestructura, lo cual torna urgente la necesidad de garantizar la asistencia humanitaria de la población damnificada y afectada.

El objetivo de reducir la vulnerabilidad a los desastres y de asignar la ayuda de acuerdo al grado de vulnerabilidad, y teniendo en cuenta los factores específicos que agravan la vulnerabilidad se ha incorporado a la respuesta humanitaria⁴⁰. En tanto, corresponde al Estado proteger a la población vulnerable ante situaciones de emergencias y desastre, así como brindar la asistencia humanitaria desde un enfoque de derechos poniendo énfasis en la seguridad, dignidad e integridad de la persona.

En el marco de la Ley del SINAGERD⁴¹ y su Reglamento⁴², los tres niveles de gobierno tienen la responsabilidad de ejecutar los procesos de la gestión del riesgo de desastres, entre ellos, el proceso de respuesta que comprende entre otros, el subproceso de la asistencia humanitaria, atendiendo a las personas afectadas por la ocurrencia de una emergencia o desastre, en especial, lo relativo a brindar techo, abrigo, alimento, enseres, herramientas, kit de higiene, entre otros, así como la protección a los grupos vulnerables con enfoque de derechos.

⁴⁰ Cristina Churrua Muguruza: Vulnerabilidad y protección en la acción humanitaria, pág.47

⁴¹ Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁴² Aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

Capítulo IV

4 Aspectos generales de la supervisión de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales

4.1 Objetivo de la supervisión

4.1.1 Objetivo general

- Evaluar en nivel de implementación de los almacenes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales, para una adecuada atención de la población damnificada y afectada en situaciones de emergencias o desastres, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

4.1.2 Objetivos específicos

- Verificar el funcionamiento de los almacenes de los gobiernos regionales y locales, así como del stock disponible y el estado de conservación de bienes de ayuda humanitaria con los que cuentan para atender las necesidades de las personas damnificadas y afectadas.
- Advertir las principales deficiencias en la operación de los almacenes de ayuda humanitaria de los gobiernos subnacionales de todo el país.
- Promover acciones estatales destinadas a garantizar que los gobiernos regionales y locales operen adecuadamente sus almacenes para una oportuna atención de la población de su jurisdicción ante situaciones de emergencias y/o desastres.
- Contribuir al fortalecimiento de la preparación por las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) para brindar una eficaz asistencia humanitaria con enfoque de derechos a las personas damnificadas y afectadas.

4.2 Metodología

Las entidades supervisadas fueron seleccionadas en base los siguientes criterios: i) El ámbito territorial con mayor recurrencia de emergencias y/o desastres, ii) La ubicación geográfica en zonas consideradas en los escenarios de riesgo emitidos por el Centro Nacional de Estimación, Prevención, Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) por eventos de origen natural como las lluvias intensas, inundaciones, movimientos en masa, bajas temperaturas, entre otros eventos⁴³ y iii) La jurisdicción de las oficinas y módulos defensoriales.

⁴³ Los escenarios de riesgo es un instrumento técnico elaborado por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) que permite establecer los niveles de riesgo existentes en ámbitos expuestos a la probabilidad de ocurrencia de lluvias intensas, heladas, friajes, sismos y tsunamis, fundamentado en los registros de información geoespacial y administrativos del riesgo, relacionados a la intensidad, magnitud y frecuencia del fenómeno, así como las condiciones de fragilidad y resiliencia de los elementos expuestos (población, infraestructura, actividades económicas, entre otros), información disponible en las entidades técnicas y especializadas del país.

Para el levantamiento de información se utilizaron fichas de recojo de información de forma virtual (no presencial) y en algunos casos de manera presencial, las entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios/as responsables de la administración de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales.

El periodo de la supervisión comprende del 23 de julio al 31 de agosto del 2021. Los datos fueron recabados de 134 entidades a nivel nacional, entre ellas, 22 gobiernos regionales, 54 municipalidades provinciales y 58 municipalidades distritales, conforme al siguiente detalle:

Cuadro n° 9
Almacenes de ayuda humanitaria supervisados

REGIÓN	ENTIDADES SUPERVISADAS			
	GOBIERNOS REGIONALES	MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	MUNICIPALIDADES DISTRITALES	TOTAL ENTIDADES
AMAZONAS	1	1	3	5
ANCASH	1	6	3	10
APURÍMAC	*	2	2	4
AREQUIPA	*	*	*	*
AYACUCHO	1	2	2	5
CAJAMARCA	1	4	4	9
CALLAO	1	*	1	2
CUSCO	1	2	2	5
HUANCAVELICA	1	2	2	5
HUÁNUCO	1	3	4	8
ICA	1	2	2	5
JUNÍN	*	2	2	4
LA LIBERTAD	1	2	2	5
LAMBAYEQUE	1	2	2	5
LIMA	1	6	9	16
LORETO	1	1	*	2
MADRE DE DIOS	1	2	2	5
MOQUEGUA	1	2	*	3
PASCO	1	2	2	5
PIURA	1	3	4	8
PUNO	1	2	*	3
SAN MARTÍN	1	*	1	2
TACNA	1	2	2	5
TUMBES	1	2	2	5
UCAYALI	1	2	5	8
TOTAL	22	54	58	134

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como otras actividades desarrolladas para la consecución de los objetivos se llevaron a cabo intervenciones de oficio respecto a la atención de las personas damnificadas y afectadas por el movimiento sísmico del 30 de julio de 2021 en diversos distritos de la región de Piura; además del análisis sobre la asignación y ejecución presupuestal para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria en la actividad “*Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres*” del PP0068, a nivel de los gobiernos regionales y locales, utilizando la información reportada por los pliegos a través de la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas al tercer trimestre del 2021.

Capítulo V

5 Principales resultados de la supervisión de los almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales

5.1 Tiempo de permanencia en el cargo del responsable del almacén

Una de las debilidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) está en la ausencia de personal calificado y capacitado para la gestión del riesgo de desastres que comprende entre otras, la gestión de bienes de ayuda humanitaria. Esta situación se debe principalmente a los cambios de gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales que son elegidos, así como la designación de nuevos funcionarios y la alta rotación de los técnicos y profesionales especializados a nivel local y regional.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD -2014-2021⁴⁴, contempla como objetivo estratégico 5 “*Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres*”, objetivo específico 5.1 Institucionalizar la GRD en los tres niveles de gobierno y como acción 5.1.3 fortalecer capacidades en la GRD a las autoridades, funcionarios y especialistas técnicos de los tres niveles de gobierno.

En esa línea, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo (CENEPRED) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) desarrollan capacitaciones en materia de gestión del riesgo de desastres de personas de los tres niveles de gobierno; sin embargo, la rotación del personal encargado de la gestión del riesgo de desastres hace que las capacitaciones brindadas no sean efectivas en un alto porcentaje. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas,⁴⁵ la alta rotación del personal en los gobiernos locales frena o impide la transferencia de conocimientos desde el nivel central hasta el nivel regional y local; así como la retroalimentación hacia el nivel central⁴⁶. Asimismo, indica que el personal nuevo ingresante al órgano del riesgo de desastres, debe ser capacitado nuevamente. Ante ello, recomienda buscar estrategias para mitigar el “efecto de olvido e indiferencia” que deja el cambio de autoridades y la alta rotación del personal⁴⁷.

Por su parte, la nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050⁴⁸ precisa que, un factor de alta importancia que dificulta la generación y difusión de conocimiento del riesgo de desastres se configura debido a la alta rotación del personal, que presentan las entidades de los tres niveles de gobierno, principalmente de los gobiernos regionales y locales, lo que repercute en la continuidad de la ejecución de las acciones planificadas.

De acuerdo a la Directiva n° 007-2009-INDECI/12.0 Directiva “Procedimiento para la administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencia y/o desastres en el ámbito del sistema regional de defensa civil”⁴⁹, los funcionarios y servidores de los

⁴⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 034-2014-PCM

⁴⁵ Análisis de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres. Lima, 2014

⁴⁶ *Ibid.*, pág.30

⁴⁷ *Ibid.*, pág.44

⁴⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 038-2021-PCM.

⁴⁹ Aprobado mediante Resolución Jefatural n° 148-2009-INDECI.

gobiernos regionales que en razón de sus funciones intervengan directamente en alguna de las etapas de la administración de los bienes de ayuda humanitaria, deberán ser profesionales y/o técnicos debidamente certificados, debiendo reunir como mínimo los requisitos siguientes.

- a) Capacitación técnica en la función de brindar ayuda humanitaria a damnificados y afectados por emergencias o desastres.
- b) Experiencia laboral en el sector público, no menor a dos años (02) años.
- c) Experiencia laboral en general, no menor a tres (03) años.

El proceso de almacenamiento estaba sujeto al Manual de Administración de Almacenes para el Sector Público Nacional aprobado mediante Resolución Jefatural n° 335-90-INAP/DNA (90.09.90) y demás disposiciones legales aplicables.

Mediante el Decreto Legislativo n° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento⁵⁰, se desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de bienes, servicios y obras, a través de la cadena de abastecimiento público.

Posteriormente, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439, mediante Decreto Supremo n° 217-2019-EF⁵¹, estableciendo en su Primera Disposición Complementaria Transitoria que en tanto entren en vigencia los artículos establecidos en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento, entre los que se encuentran los artículos 18 y 19 sobre almacenamiento y distribución, respectivamente; y siempre que no se opongan al SNA, se aplican dispositivos normativos entre los que se encuentra la Resolución Jefatura n° 335-90-INAP/DNA y parte de la Resolución Jefatural n° 118-80-INAP-DNA.

El 28 de julio del presente año, fue publicado la Directiva n° 004-2021-EF/54.01 “*Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles*”,⁵² que tiene por objeto establecer los procedimientos y actividades para la organización y gestión del almacenamiento, las operaciones de asignación y el traslado de bienes muebles a los usuarios finales, cuyo alcance es de aplicación por las entidades públicas.

De tal manera que, al haberse emitido la Directiva n° 004-2021-EF/54.01, han entrado en vigencia los artículos 18 y 19, sobre almacenamiento y distribución, del DS n° 217-2019-EF; y, en consecuencia, tanto la Resolución Jefatural n° 335-90-INAP/DNA como la Resolución Jefatural n° 118-80-INAP-DNA ya no son aplicables.

Cabe precisar que la citada Directiva es aplicable para todas las Entidades Públicas del Sector Público No Financiero comprendidas en el literal a) del numeral 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo n° 1439. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento⁵³, es decir por el INDECI, gobiernos regionales y locales en el caso de

⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

⁵¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de julio de 2019.

⁵² Aprobado mediante Resolución Directoral n° 0011-2021-EF/54.01

⁵³ Entidades Públicas del Sector Público No Financiero referidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo n° 1439, es decir:

1. **Sector Público No Financiero:**
a. **Entidades Públicas:**

almacenes de bienes de ayuda humanitaria. La referida Directiva define como bienes muebles aquellos que, por sus características, pueden ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su integridad, incluyendo los intangibles y las existencias. (Art. 4 – D.S. n° 217-2019-EF). Lo cual incluye lo relativo a los bienes de ayuda humanitaria que pueden ser trasladados.

Asimismo, la citada Directiva precisa que se deben contar con recursos humanos para las actividades de almacenamiento. Asimismo, en su artículo 4 sobre definiciones señala que el personal del almacén comprende a la persona capacitada que coadyuva en las actividades que se desarrollan para el almacenamiento y distribución de los bienes; además, respecto al responsable de la gestión de almacenamiento y distribución precisa que es el encargado de gestionar las actividades del almacenamiento y la distribución de los bienes muebles y puede tener a su cargo al personal del almacén⁵⁴.

De las 134 entidades supervisadas, el 23% (31) de entrevistados/as manifestaron tener una permanencia menor a 6 meses en el cargo de responsable del almacén de ayuda humanitaria. No obstante, debemos resaltar que un importante 22% (30) precisaron una permanencia de 06 meses a un año de servicios, el 19% (26) de uno a dos años en el cargo, el 13% (17) de 2 a 3 años, el 4% (6) de 3 a 4 años; mientras que solo el 16% (21) indicaron tener una permanencia de más de 4 años en dicho cargo.

-
- i. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
 - ii. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
 - iii. Universidades Públicas.
 - iv. Gobiernos Regionales.
 - v. Gobiernos Locales.
 - vi. Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.
 - b. Empresas Públicas No Financieras:**
 - i. Empresas Públicas No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).
 - ii. Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.
 - c. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como:**
 - i. Caja de Pensiones Militar Policial.
 - ii. Seguro Social de Salud (EsSALUD).
 - iii. Administradores de Fondos Públicos.

⁵⁴ El artículo 6 de la nueva Directiva para la gestión del almacenamiento y distribución de bienes muebles precisa que el Responsable de la gestión de almacenamiento y distribución realiza las siguientes acciones:

- a) Garantizar la realización de las distintas fases del proceso de almacenamiento y distribución de bienes muebles regulado en la Directiva, velando por el uso eficiente del espacio y los recursos disponibles.
- b) Gestionar los recursos necesarios para la ejecución de actividades correspondientes al almacenamiento y distribución.
- c) Coordinar con las áreas usuarias y demás actores involucrados respecto de la planificación y desarrollo de las actividades referidas al almacenamiento y distribución de los bienes muebles.
- d) Medir la eficiencia y eficacia de la gestión del almacenamiento y distribución, a través de indicadores, realizando las acciones necesarias para el cumplimiento de las metas y objetivos.
- e) Identificar oportunamente los riesgos y definir acciones que permitan controlarlos, evitando que se afecte la gestión del almacenamiento y distribución
- f) Atender oportunamente los pedidos de atención de almacén de bienes muebles, en función a su disponibilidad, y coordinar la oportuna reposición del stock.
- g) Tomar las medidas necesarias para custodiar y controlar las existencias en el almacén.
- h) Velar por la seguridad y mantenimiento del local, así como del equipamiento del almacén.
- i) Implementar estrategias de gestión de almacenamiento y distribución que permitan optimizar los costos y garantizar el nivel de servicio requerido.
- j) Las demás funciones que le asignen las normas específicas, vinculadas al almacenamiento y distribución, de acuerdo con la naturaleza de los bienes muebles.

Cuadro n° 10
Permanencia del responsable del almacén en el cargo

Tipo de entidad	Tiempo de permanencia en el cargo del/la responsable del almacén							Total entidades supervisadas
	Menos de 6 meses	Más de 6 meses y hasta 12 meses	Más de un año y hasta 2 años	Más de 2 años y hasta 3 años	Más de 3 años y hasta 4 años	Más de 4 años	Sin información	
Gobierno regional	2	4	3	1	1	11	0	22
Gobierno local provincial	10	13	12	9	1	7	2	54
Gobierno local distrital	19	13	11	7	4	3	1	58
Total	31	30	26	17	6	21	3	134
Porcentaje	23%	22%	19%	13%	4%	16%	2%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los responsables de los almacenes de los gobiernos regionales de Huancavelica y Lima Región contaban con una permanencia en el cargo menor a 6 meses. Asimismo, cabe advertir que el 45% de las entidades supervisadas destacan la permanencia del responsable del almacén no mayor a un año.

Al respecto, es importante remarcar que es responsabilidad de los gobiernos regionales y locales garantizar la permanencia de su personal especializado para una adecuada respuesta y asistencia humanitaria de la población damnificada y afectada en casos de emergencias o desastre.

Asimismo, cobra relevancia que el personal especializado en gestión de almacén de ayuda humanitaria cuente con algún grado de permanencia, a fin que se asegure su continuidad en las áreas dedicadas a brindar ayuda humanitaria.

En atención de ello, se debe promover que los gobiernos regionales y locales eviten la excesiva rotación de sus recursos humanos en las áreas de gestión de almacenes de ayuda humanitaria o en todo caso se mantengan al personal especializado en dicha materia, a fin de garantizar la atención efectiva de la población damnificada y afectada. Asimismo, desde el ente rector del SINAGERD es necesario introducir medidas que permitan reducir la alta rotación del personal. Una de ellas podría estar vinculada a la exigencia de perfiles calificados o la acreditación del personal permanente.

Otro aspecto considerado en la supervisión estuvo referido a conocer el número de trabajadores que venían prestando servicios en los almacenes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y de las municipalidades. De acuerdo a la información obtenida, el 74% (99) de las entidades supervisadas indicaron contar de uno a dos personas para realizar las labores propias del almacén de ayuda humanitaria; asimismo, el 16% (21) de tres a cuatro trabajadores, mientras que el 4% (5) de cinco a siete. Igualmente, el 2% (3) precisaron contar de ocho a diez trabajadores y solo el 1% (2) indicaron contar con más de diez trabajadores.

Cuadro n° 11
Trabajadores que prestan servicios en los almacenes regionales y municipales

Tipo de entidad	El número de personas que prestan servicios en los almacenes						Total entidades supervisadas
	De uno a dos	De tres a cuatro	De cinco a siete	De ocho a diez	Más de diez	Sin información	
Gobierno Regional	11	6	3	1	1	0	22
Municipalidad Provincial	41	9	0	2	0	2	54
Municipalidad Distrital	47	6	2	0	1	2	58
Total	99	21	5	3	2	4	134
Porcentaje	74%	16%	4%	2%	1%	3%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, tenemos que el 50% de los gobiernos regionales, el 76% de municipalidades provinciales y el 81% de las municipalidades distritales destacan contar entre uno y dos trabajadores para las labores de administración del almacén de ayuda humanitaria.

Igualmente, de la información recaba se desprende que el Gobierno Regional de Madre de Dios contaba con una sola persona para la gestión de almacenamiento; mientras que los gobiernos regionales de Áncash, La Libertad, Cajamarca, Puno, Tacna, Ayacucho, Pasco, Cusco, Ucayali y Moquegua disponían de dos personas para dicha labor. En el nivel local, 25 municipalidades provinciales y 29 municipalidades distritales contaban con una sola persona para el desarrollo de la gestión de almacenamiento.

Cabe mencionar que las actividades que en el almacén se realizan esencialmente son las que corresponden a los procesos técnicos de abastecimientos denominados almacenamiento, distribución e inventario. De acuerdo al Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 217-2019-EF, la administración de bienes comprende las siguientes actividades:

Gráfico n° 5
Fases de la administración de bienes



Fuente: Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439, aprobado mediante Decreto Supremo n° 2017-2019-EF.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, el citado Reglamento, considera como fases del almacenamiento de bienes a la recepción, verificación y control de calidad, internamiento, registro y custodia⁵⁵.

⁵⁵ El almacenamiento de bienes muebles comprende las siguientes fases:

1. Recepción: Consiste en la secuencia de operaciones que se desarrollan a partir del momento en que los bienes muebles llegan al local del almacén y finaliza con la ubicación de los mismos en el lugar identificado para efectuar la verificación y control de calidad.
2. Verificación y Control de Calidad: Comprende las actividades orientadas a revisar y verificar que los bienes muebles cumplan las características que fueron definidas en el requerimiento.
3. Internamiento: Comprende las acciones para la ubicación y preservación de los bienes muebles en los lugares previamente asignados.
4. Registro: Comprende las acciones en virtud de las cuales se ingresa la información para la identificación y posterior control del stock de los bienes muebles internados.

En consecuencia, en los almacenes regionales de ayuda humanitaria que cuentan con uno o dos trabajadores resultaría insuficiente para garantizar la adecuada atención de la población damnificada y afectada ante una situación de emergencia o desastre.

Además, para una efectiva administración de almacenes, se requiere contar con el personal debidamente capacitado y en número suficiente para la asignación de responsabilidades en el marco de la normativa vigente. Los gobiernos regionales y locales en atención al subproceso de logística del proceso de respuesta, deberán contar con personal especializado, para la atención de las emergencias⁵⁶.

Durante el presente año, el 32% (7) de los gobiernos regionales supervisados fueron capacitados en aspectos vinculados a la gestión de bienes de ayuda humanitaria; mientras que el 68% (15) indicaron no haber recibido dicha capacitación. En el nivel local de las 112 municipalidades supervisadas, el 59% (66) no fueron capacitados en dicha materia. Siendo el INDECI la entidad que en mayor medida realizó la referida capacitación.

Al respecto, cabe indicar que el INDECI tiene como responsabilidad promover el desarrollo de capacidades humanas para la preparación, respuesta y rehabilitación en las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general⁵⁷. Siendo necesario que dicha entidad en el marco de sus competencias intensifique las capacitaciones y asistencias técnicas a las autoridades políticas, funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales en temáticas vinculadas con la gestión de bienes de ayuda humanitaria, con la finalidad de asegurar que dichos funcionarios y servidores realicen sus funciones con los conocimientos suficientes en dicha materia.

5.2 Infraestructura y uso de los ambientes de los almacenes regionales y municipales de ayuda humanitaria

La existencia de condiciones geográficas y climas diversos, así como su ubicación en el Cinturón de Fuego del Pacífico, y la presencia de la cordillera de los andes y el anticiclón del Pacífico, entre otros, hace que el territorio peruano sea muy complejo para garantizar la seguridad de la población ante situaciones de desastre.

Son factores determinantes para la efectividad y la velocidad de la respuesta ante la ocurrencia de una emergencia o desastre, la ubicación estratégica y segura ante peligros de los almacenes de ayuda humanitaria.

El literal a) del artículo 6 de los criterios de jerarquización de los almacenes de defensa civil para brindar ayuda humanitaria en casos de desastres, aprobado mediante Decreto Supremo n° 031-2008-PCM, precisa que los gobiernos regionales deben contar con espacios físicos adecuados que su ubicación geográfica que permita dar una respuesta rápida y adecuada ante la ocurrencia de emergencias o desastres en su jurisdicción.

En esa línea, los almacenes regionales y locales de ayuda humanitaria deben ser implementados considerando una ubicación estratégica en una zona de fácil acceso para

5. Custodia: Comprende el conjunto de actividades que se realiza con la finalidad de que los bienes muebles almacenados conserven las mismas características físicas y numéricas conforme fueron entregados, garantizando el mantenimiento de sus condiciones y características durante el almacenamiento.

⁵⁶ Artículo 32.6 del Reglamento de la Ley del SINAGERD, aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

⁵⁷ Numeral 9.15 del artículo 9 del Reglamento de la Ley 29664, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

la carga y descarga de los bienes de ayuda humanitaria, así como de una infraestructura adecuada y segura que permita guardar y almacenar bienes de ayuda humanitaria de manera óptima.

Asimismo, el artículo 18 del Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439 establece que el almacenamiento de bienes exige contar con un espacio físico que cumpla con las condiciones óptimas que permitan la conservación adecuada de los bienes muebles.

Por su parte, el artículo 10 de la Directiva n° 0004-2021-EF/54.01, aprobado mediante Resolución Directoral n° 0011-2021-EF/54.01, establece que para la operatividad del almacén se debe contar con infraestructura y equipamiento, que permitan desarrollar las actividades de almacenamiento y distribución. Para la selección y organización del espacio físico del almacén, debe tenerse en cuenta los criterios de ubicación, espacio requerido, seguridad, características de los bienes muebles e infraestructura disponible. A partir del 2023 y en función a la disponibilidad presupuestal correspondiente, se deberán adecuar los almacenes y sus espacios físicos, conforme a los criterios establecidos en el artículo 10 de la citada Directiva⁵⁸.

No obstante, cobra relevancia que a través de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas se brinde la asistencia técnica y capacitaciones sobre los alcances de la citada Directiva, especialmente a nivel de las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales y regionales que administran almacenes de bienes de ayuda humanitaria, considerando que los gobiernos subnacionales y el INDECI próximamente aprobarán sus respectivos planes logísticos; además de ello, es importante la habilitación de una plataforma virtual amigable para la atención de consultas de las entidades públicas respecto de la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles contenidos en la mencionada Directiva y su proceso de adecuación.

Respecto a las infraestructuras donde venían operando los almacenes para la ayuda humanitaria, el 88% (118) de las entidades supervisadas contaba con infraestructuras propias destinadas al funcionamiento de almacenes de ayuda humanitaria; mientras que el

⁵⁸ **Artículo 10 de la Directiva n° 004-2021-EF/54.01, Criterios para la selección del local del almacén y su espacio físico**

Para la selección y organización del espacio físico del almacén, debe tenerse en cuenta los siguientes criterios:

10.1. Ubicación: Cuando el almacén se encuentre ubicado fuera de la sede administrativa, se debe considerar lo siguiente:

a) Que cuente con servicios básicos y vías de acceso definidas que faciliten el acceso a personas y vehículos a fin que las actividades se realicen sin interferencia.

b) Que cumpla con las normas municipales sobre zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios.

c) Que cuente con zonificación compatible con su uso y que éste no se encuentre en zonas residenciales o comerciales. De manera excepcional, se puede sustentar la selección de un almacén cuya zonificación comercial o residencial sea compatible. Para tal efecto, debe contar con la autorización de la máxima autoridad administrativa de la Entidad Pública, previo Informe de Análisis de Costo Beneficio, el cual concluya que es más conveniente para la Entidad Pública.

d) Estar ubicado a una distancia estratégica.

10.2. Espacio requerido: El almacén permite que las operaciones que se realicen, se efectúen en un espacio físico adecuado. Se determina en base a la cantidad y volumen de los bienes muebles previstos a tener en custodia en un tiempo determinado y la frecuencia del abastecimiento.

10.3. Seguridad: Los locales reúnen las condiciones que permitan preservar la integridad física de los bienes muebles, estructuras, equipamiento y del personal del almacén ante acciones de terceros o de desastres naturales. Características de los bienes muebles: El almacén cuenta con infraestructura y equipamiento adecuado para el almacenamiento de los bienes muebles, según su naturaleza (perecibles, granos, minerales, explosivos, productos químicos tóxicos, radioactivos, etc.), así como para prevenir los riesgos a los que están expuestos las personas que laboran en el almacén y en su entorno.

10.5. Infraestructura disponible: El almacén cuenta con las áreas, estructuras o edificaciones que por sus características resulten apropiadas y que permitan instalar equipamiento acorde a las necesidades u otras condiciones especiales, cuando corresponda (cadena de frío, temperatura, luz y humedad controlada), así como, cumplir las disposiciones sobre: i) seguridad y salud en el trabajo; ii) seguridad en defensa civil (gestión de riesgos de desastres); y, iii) accesibilidad para personas con discapacidad.

4% (6) reportaron ser alquiladas a terceros para la referida actividad y el 3% (4) precisaron haber obtenido las infraestructuras para dicho fin a través de la cesión en uso.

Cuadro n° 12
Situación de la tenencia de infraestructura destinada para el almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Sobre la infraestructura destinada para el almacén de bienes de ayuda humanitaria				Total entidades supervisadas
	Propios de la institución	Alquilados	Por cesión en uso	Otros	
Gobierno Regional	20	0	1	1	22
Municipalidad Provincial	50	3	1	0	54
Municipalidad Distrital	48	3	2	5	58
Total	118	6	4	6	134
Porcentaje	88%	4%	3%	4%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, de los almacenes supervisados, el 82% (110) de las entidades supervisadas no contaba con ambientes exclusivos para el almacenamiento solo de alimentos y el 17% (23) tampoco contaba con dichos ambientes exclusivos para el almacenamiento de otros bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, enseres, herramientas, y otros que no incluyen alimentos).

Cuadro n° 13
Ambientes para el almacenamiento de bienes y alimentos de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Cuenta con un ambiente exclusivo para almacenar						Total entidades supervisadas
	Solo bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, enseres, herramientas y otros que NO incluyen alimentos)			Solo ALIMENTO			
	SI	NO	Sin información	SI	NO	Sin información	
Gobierno Regional	18	4	0	4	18	0	22
Municipalidad Provincial	47	7	0	7	45	2	54
Municipalidad Distrital	45	12	1	11	47	0	58
Total	110	23	1	22	110	2	134
Porcentaje	82%	17%	1%	16%	82%	2%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a la Directiva n° 007-2009-INDECI/12.0 “Procedimiento para la administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencia y/o desastres en el ámbito del sistema regional de Defensa Civil”⁵⁹, los gobiernos regionales y locales tienen la responsabilidad de implementar almacenes de ayuda humanitaria con espacios físicos ubicados en su jurisdicción, que permitan una respuesta rápida y adecuada ante la ocurrencia de emergencias o desastres; además de implementar instalaciones adecuadas que permitan guardar y almacenar bienes de ayuda humanitaria.

Asimismo, los gobiernos regionales y locales son responsables de destinar espacios exclusivos para almacenar alimentos, así como garantizar la protección de la contaminación externa, de acuerdo a la norma sanitaria para el almacenamiento de alimentos terminados destinados al consumo humano.

⁵⁹ Aprobado mediante Resolución Jefatural n° 148-2009-INDECI.

Para mantener las mejores condiciones de los alimentos y evitar la contaminación, la autoridad sanitaria exige que todo local que almacene alimentos cuente con dos programas:

- ✓ Programas de buenas prácticas de almacenamiento.
- ✓ Programa de higiene y saneamiento.

De acuerdo a la norma sanitaria para el almacenamiento de alimentos terminados destinados al consumo humano, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 066-2015/MINSA⁶⁰, un almacén de alimentos requiere i) sea exclusivo para dicho fin; ii) su ubicación impida una contaminación; iii) la estructura garantice la protección de la contaminación externa; iv) los pisos, paredes, techos, ventanas y puertas sean de material de fácil limpieza y desinfección; v) cuente con protección de plagas; vi) exista una adecuada iluminación, ventilación y vii) debe ser hermético.

Además, el 2016 mediante la Resolución Ministerial n° 027-2016-PCM⁶¹, se aprobaron los *Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres*, con un alcance para los tres niveles de gobierno, orientados a la atención oportuna de calidad y en cantidades suficientes que cubran las necesidades energéticas mínimas de las personas damnificadas y/o afectadas en caso de emergencias o desastres.

De acuerdo a los mencionados lineamientos las zonas o ambientes de almacenamiento, deben ser higiénicas y estar secas, adecuadamente protegidas de las condiciones climáticas y sin contaminación por residuos químicos o de otro tipo. Deben también estar protegidas contra plagas de insectos, roedores y aves⁶².

No obstante, en diversas entidades del nivel local y regional se advierte que el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria se realiza en ambientes no adecuados que ponen en riesgo la distribución de los bienes de ayuda humanitaria en óptimas condiciones a la población damnificada y afectada.

Así, se ha verificado que el ambiente del almacén de la Municipalidad Provincial de Huánuco se encontraba ubicado en uno de los ambientes de los servicios higiénicos del “Estadio Heraclio Tapia León”, Asimismo, se constató que los bienes se hallaban en el piso y empolvados; además de no contar con anaqueles, clasificación de bienes, y personal designado para el desarrollo de las labores del almacén.

Ante dicha situación, se recomendó a la municipalidad adoptar las medidas correctivas dotando de una adecuada infraestructura para el funcionamiento del almacén de bienes de ayuda humanitaria.

⁶⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de febrero de 2015.

⁶¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de febrero de 2016.

⁶² Numeral 6.2.1 del artículo 6.2. de los Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres.



Ubicación inadecuada del almacén de bienes de ayuda humanitaria de la Municipalidad Provincial de Huánuco

Se puede ver en: <https://www.facebook.com/watch/?extid=SEO----&v=420270419322863>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Del mismo modo, se constató que el almacén de la Municipalidad Provincial de Puno no reunía las condiciones básicas para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria puesto que el área destinada para dicha actividad es reducida; además, se corroboró que las funciones de administración y gestión estaba a cargo de la Jefa de la Oficina de Defensa Civil.

Frente a ello, se exhortó la implementación de un almacén exclusivo para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria, así como la designación de una persona responsable para el desarrollo de las labores propias del almacén a dedicación exclusiva.



La Municipalidad Provincial de Puno cuenta con un área muy reducida para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria

Se puede ver en: <https://www.facebook.com/watch/?v=501775494253346>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, se visitó el almacén de la Municipalidad Distrital de Amarilis en Huánuco constatando el almacenamiento de manera compartida (bienes de ayuda humanitaria y bienes incautados por diversos operativos). Ante la situación descrita, nuestra institución recomendó a dicha municipalidad la implementación de un almacén exclusivo para la adecuada conservación de los bienes de ayuda humanitaria.



La Municipalidad Distrital de Amarilis en Huánuco no cuenta con ambientes adecuados para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria

Se puede ver en: <https://www.facebook.com/watch/?extid=SEO----&v=833707040849029>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, respecto a los peligros asociados a la ubicación de los almacenes de ayuda humanitaria de las 134 entidades supervisadas, el 22% (29) registraba la presencia de insectos, el 14% (19) de aves y el 13% (17) de roedores; mientras que el 5% (7) presentaba vegetación adyacente.

Cuadro n° 14
Peligros asociados a la ubicación de los almacenes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Aspectos que se presentan asociados a la ubicación del almacén						Total entidades supervisadas
	Insectos	Aves	Roedores	Desmonte adyacente	Otros	Relleno sanitario	
Gobierno Regional	9	8	2	0	1	0	22
Municipalidad Provincial	5	3	7	0	3	1	54
Municipalidad Distrital	15	8	8	7	3	0	58
Total	29	19	17	7	7	1	134
Porcentaje	22%	14%	13%	5%	5%	1%	100%

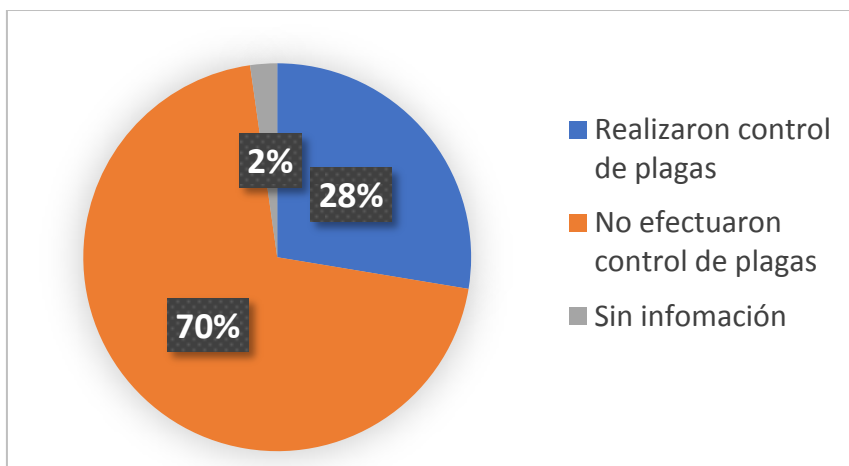
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

De igual manera, las personas entrevistadas de los gobiernos regionales advirtieron como riesgos asociados a la ubicación del almacén de ayuda humanitaria regional la presencia de roedores en el 9% (2), así como también de aves en el 36% (8); además, de insectos en el 41% (9).

Durante el presente año, el 70% (94) de los almacenes de ayuda humanitaria supervisados no realizaron el control de plagas, de los cuales corresponde 11 de los almacenes regionales, 40 de las municipalidades provinciales y 43 de las municipalidades distritales.

Además, solo el 28% (37) de los almacenes supervisados realizaron el control de plagas de los cuales 11 son de los gobiernos regionales, 12 de las municipalidades provinciales y 14 de las municipalidades distritales.

Gráfico n° 6
Control de plagas en los almacenes regionales de ayuda humanitaria



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, de los almacenes de ayuda humanitaria en los que se realizaron el control de plagas, 12 cuentan con certificado o constancia de desinfección y/o desratización, de los cuales 6 corresponde a los gobiernos regionales, 4 a las municipalidades provinciales y 2 a las municipalidades distritales.

La situación antes descrita amerita que los gobiernos regionales y locales implementen mecanismos de protección sobre la contaminación procedente de organismos vivos (los roedores, insectos, aves, etc.) del exterior de las instalaciones al interior de los almacenes de ayuda humanitaria a través del control de plagas⁶³, a fin de evitar la contaminación de los alimentos y que se vuelvan no aptos para el consumo, así como la destrucción de los alimentos ocasionando la pérdida de stock y daños para el personal del almacén, al contraer enfermedades.

Igualmente, se verificó que la infraestructura en la que funciona el almacén de bienes de ayuda humanitaria del Gobierno Regional de Pasco también se almacenaba bienes provenientes de otras áreas de dicha entidad como son: la Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Patrimonio, Dirección Regional de Agricultura y del Almacén Central; además, se advirtió la presencia de bienes inoperativos cerca de las instalaciones del almacén.

⁶³De acuerdo a la norma sanitaria para el almacenamiento de alimentos terminados destinados al consumo humano, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 066-2015/MINSA, un almacén de alimentos requiere protección contra plagas, para ello, se debe contar con mecanismos de protección para impedir de insectos, roedores, aves y otros animales.



Verificación de la presencia de bienes inoperativos y otros cercano a la ubicación del almacén del Gobierno Regional de Pasco
Fuente: Defensoría del Pueblo.

Cabe recordar que los gobiernos regionales y locales podrán desarrollar el almacenamiento con infraestructura de un almacén propio o de terceros. Asimismo, podrán optar por contar con dicha infraestructura o equipamiento, a través de la disposición final de bienes inmuebles conforme la normativa de la materia.

5.3 Adquisición de bienes de ayuda humanitaria durante el 2021 para la atención de las emergencias y desastres

Los bienes de ayuda humanitaria son un conjunto de artículos categorizados en alimentos, techo, abrigo, enseres y otros que sirven para atender las necesidades de la población en emergencias y/o desastres con un enfoque de derechos, los mismos que son gestionados por los tres niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.⁶⁴

El Reglamento de la Ley del SINAGERD⁶⁵, precisa que los gobiernos regionales y locales priorizan la asignación de recursos en la formulación de presupuesto de cada ejercicio fiscal, para brindar ayuda directa e inmediata a las personas damnificadas y afectadas. Asimismo, dichos niveles de gobierno deben cubrir el abastecimiento de los almacenes de ayuda humanitaria que administran según sus ámbitos de competencia.

En esa línea, también corresponde a los gobiernos regionales y locales programar anualmente el requerimiento de bienes de ayuda humanitaria que incluye alimentos considerando los registros y estadísticas de eventos presentados históricamente, así como el stock de bienes de ayuda humanitaria existente y el presupuesto asignado, para la atención de emergencias o desastres.

La Gerencia/ Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres o el que haga sus veces como área usuaria establecen la necesidad de adquisición, la Oficina General de Administración a través de la Oficina de Logística o quien haga sus veces realiza los procesos de adquisición de los bienes de ayuda humanitaria.

⁶⁴ Plan Logístico INDECI-AF-2021, Bienes de Ayuda Humanitaria ante Emergencias y Desastres.

⁶⁵ Artículo 41.4 del Reglamento de la Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

Para la adquisición de bienes y servicios para la ayuda humanitaria por las instituciones públicas están sujetas a la aplicación de la Ley n° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo n° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019; asimismo su Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo n° 344-2018-EF, teniendo posteriores modificatorias.

En lo que respecta a los Catálogos Electrónicos, estos constituyen un método especial de contratación mediante el cual una Entidad realiza la contratación, sin mediar procedimiento de selección, siempre y cuando estos catálogos contengan el bien y/o servicio que permita la atención de su requerimiento y que se cuente con disponibilidad de recursos.

De manera general, de conformidad a lo antes señalado, el procedimiento para las contrataciones realizadas por las Entidades se centra regulado en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Respecto a aquellos bienes y/o servicios contenidos en los Catálogos Electrónicos, el procedimiento se encuentra detallado en las Reglas del método especial de contratación a través de catálogos electrónicos de Acuerdo Marco – Tipo I- Modificación III.

Actualmente, dentro de los Catálogos Electrónicos vigentes implementados por PERÚ COMPRAS, vinculados con la materia desarrollada podemos identificar los siguientes:

IM-CE-2020-16: i) Bienes para usos diversos
ii) Herramientas para usos diversos

https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/acuerdos-marco/ExV_Reglas_operatividad_IM_CE_2020_16.pdf

IM-CE-2020-18: Alimentos para consumo humano

https://saeusceprod01.blob.core.windows.net/portalweb/acuerdos-marco/nCE_Reglas_operatividad_IM_CE_2020_18.pdf

a) Adquisición de alimentos

Los gobiernos regionales y locales son los responsables de adquirir y almacenar bienes de ayuda humanitaria (incluyendo alimentos) para atender las emergencias o desastres, en el marco de su competencia (Nivel de emergencia: 1, 2 y 3); además de requerir los alimentos necesarios a la instancia correspondiente (del gobierno local al regional) o del gobierno regional al INDECI, cuando la capacidad haya sido superada una vez declarado el Estado de Emergencia.



Supervisión del almacén del Gobierno Regional de Huánuco
Fuente: Defensoría del Pueblo.

Se ha verificado que el almacén del Gobierno Regional de Huánuco almacena alimentos como arroz, azúcar, avena, pescado envasado, menestras y sal.

Cabe señalar que los gobiernos regionales y locales podrán adquirir alimentos en dos momentos, antes de la ocurrencia la emergencia (en la preparación) y luego de ocurrido la emergencia (en la respuesta).

La preparación comprende las acciones de planear, organizar y desarrollar capacidades, para anticiparse y responder en forma eficiente y eficaz, en caso de emergencia o desastre o situación de peligro inminente, a fin de procurar una óptima respuesta.

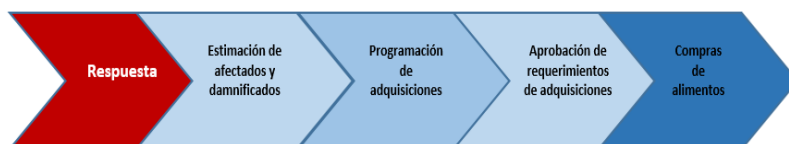
Gráfico n° 7
Fases para la adquisición de alimentos en el proceso de preparación



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, la respuesta constituye las acciones y actividades, que se ejecutan ante una emergencia o desastre, inmediatamente de ocurrido éste, así como ante la inminencia del mismo, orientadas a la atención de la población damnificada y afectada a través de la asistencia humanitaria.

Gráfico n° 8
Fases para la adquisición de alimentos en el proceso de respuesta



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

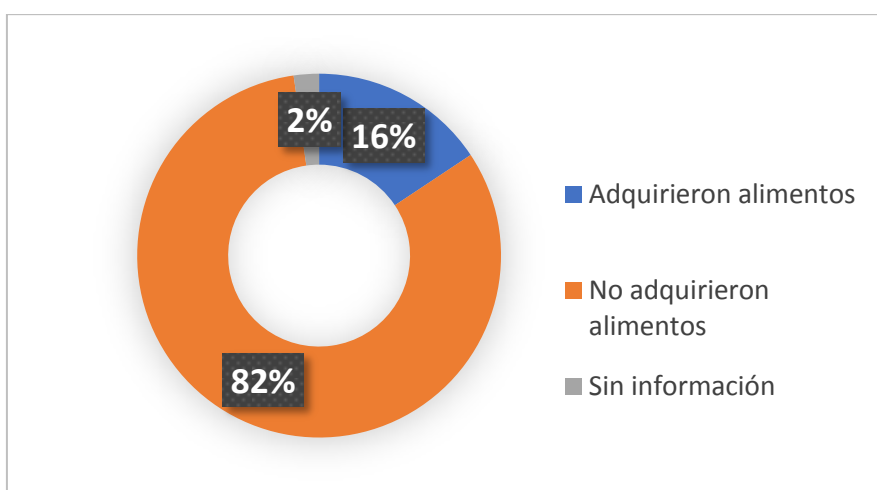
En esa línea, los gobiernos regionales de acuerdo a sus competencias y atribuciones deberán prever la asignación de recursos presupuestales para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos, considerándose como necesidad básica y primordial para la atención en emergencias o desastres.

Por su parte, los lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres⁶⁶, establece como responsabilidad de los gobiernos regionales y locales la programación anual del requerimiento de alimentos, así como la adquisición, almacenamiento y distribución de los mismos como parte de bienes de ayuda humanitaria, para atender las emergencias o desastres, en el marco de sus competencias⁶⁷.

De presentarse una emergencia y el alimento almacenado no resulta suficiente para atender a la población damnificada y afectada, el órgano competente de la entidad responsable de la atención de la emergencia requerirá la compra de dichos bienes. Un mecanismo previsto es que a través de una sesión de concejo en caso corresponda se determine la declaratoria de situación de emergencia, a fin de facilitar la compra de bienes humanitarios o formalizar el pedido a la entidad responsable de la atención del siguiente nivel de emergencia.

De los almacenes de ayuda humanitaria supervisados, el 82% (110) de los/las entrevistados/as indicaron que durante el presente año no habían adquirido alimentos; mientras que solo el 16% (21) señalaron haber adquirido alimentos para la atención de la población damnificada y afectada, conforme se muestra en el presente gráfico.

Gráfico n° 9
Adquisición de alimentos durante el presente año



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De las 134 entidades supervisadas, en el presente año adquirieron alimentos únicamente los gobiernos regionales de Huánuco, Lambayeque, San Martín, Huancavelica y Madre de Dios, así como 5 municipalidades provinciales y 11 municipalidades distritales.

Lo cual denota que los gobiernos regionales y locales supervisados en mayor porcentaje no priorizan la adquisición de alimentos para la atención de la población damnificada y afectada en una situación de emergencia o desastre.

⁶⁶ Aprobado mediante la Resolución Ministerial n° 027-2016-PCM.

⁶⁷ Numerales 7.2 y 7.3 de los Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres.

En el presente cuadro se detallan las razones por las que algunos gobiernos regionales y locales supervisados no adquirieron alimentos en el marco del proceso de preparación para la atención de la población damnificada y afectada en situaciones de emergencia o desastre:

Cuadro n° 15
Razones por las que no se adquirieron alimentos en el proceso de preparación

Entidad	Detalle de lo señalado por la persona entrevistada (responsable del almacén)
Gobierno Regional de Áncash	Refiere que el 08 de marzo del presente año presentaron el requerimiento de adquisición de bienes y kit de alimentos a la Oficina Regional de Gestión de Desastres y Defensa Civil; sin embargo, hasta la fecha de la supervisión no habían tenido respuesta.
Gobierno Regional de Ayacucho	Precisa que el motivo por el cual el almacén de ayuda humanitaria no adquiere alimentos se debe, a que existen archivos documentarios de otras oficinas dentro del almacén generando acumulación de polvo e insectos.
Municipalidad Provincial de Tambopata en el departamento de Madre de Dios	Indica que el ambiente destinado para el almacén de ayuda humanitaria requiere refacciones en las paredes y techos, por lo que, no es adecuado para custodiar los alimentos. Igualmente, señala que los alimentos se encuentran en custodia de los proveedores por que no cuentan con ambiente adecuado y son retirados en cuanto se requiera.
Municipalidad Distrital de Neshuya en el departamento de Ucayali	Señala que actualmente no cuenta con alimentos debido a que estos tienen una fecha de vencimiento corta que no se puede almacenar mucho tiempo en el almacén. Ante ello, solicitan la compra de alimentos cuando se presenta una emergencia.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

El acceso a los alimentos y el mantenimiento de un estado nutricional adecuado resultan cruciales para la supervivencia de las personas damnificadas y afectadas en situaciones de emergencias y desastre, en especial de la población en mayor situación de vulnerabilidad como son los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y gestantes.

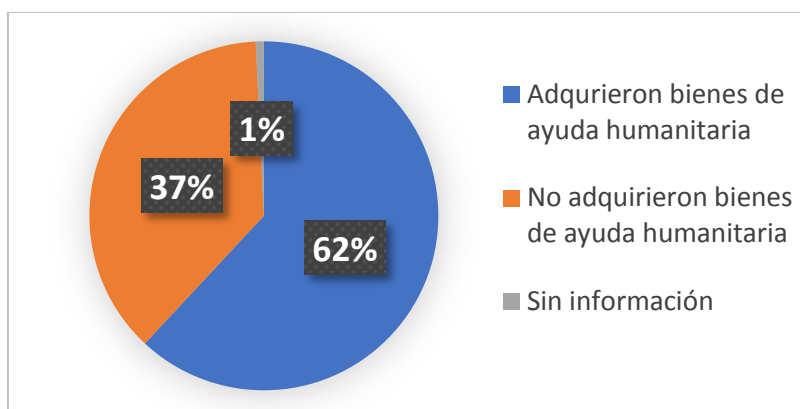
Los alimentos forman parte de los bienes de ayuda humanitaria cuya finalidad es cubrir las necesidades básicas de alimentación que coadyuvan a la subsistencia de la población damnificada y afectada. Ante ello, el Estado tiene la obligación de velar por las personas damnificadas y afectadas por las emergencias y desastres, siendo indispensable contar con bienes de ayuda humanitaria que incluya alimentos.

Los gobiernos regionales podrán presentar su solicitud de abastecimiento de alimentos como parte de bienes de ayuda humanitaria al INDECI a través de sus Direcciones Desconcentradas para culminar la atención a los damnificados y afectados, ante el desastre ocurrido en los niveles 4 y 5 de la emergencia.

a) Adquisición de otros bienes de ayuda humanitaria

Se recabó información que durante el presente ejercicio fiscal el 62% (83) de las entidades supervisadas adquirieron bienes de ayuda humanitaria que comprende techo, abrigo, herramientas, enseres y menajes, entre otros bienes para la atención de las personas damnificadas y afectadas; mientras que un importante 37% (50) no adquirieron dichos bienes durante el presente año.

Gráfico n° 10
Adquisición de bienes de ayuda humanitaria



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Entre las entidades que no adquirieron bienes de ayuda humanitaria en el presente año (a la fecha de la supervisión) figuran 3 gobiernos regionales, 24 municipalidades provinciales y 23 municipalidades distritales.

La asignación de recursos debe ser formuladas cada ejercicio fiscal, considerando los recursos en el Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, teniendo en cuenta la actividad (5005611: Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres)⁶⁸.

5.4 Sobre bienes de ayuda humanitaria almacenados por los gobiernos regionales y las municipalidades

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021, constituye un instrumento de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas del SINAGERD orientados a prevenir, reducir y controlar los factores de riesgo de desastres, a través de la preparación para brindar una respuesta efectiva y brindar una recuperación apropiada ante situaciones de emergencias y desastres, protegiendo a la población y sus medios de vida. Dichas acciones serán materializadas en la medida que los gobiernos regionales y locales implementen sus almacenes con bienes de ayuda humanitaria disponibles y necesarios para la atención de las personas afectadas por los desastres.

El almacenamiento de bienes comprende los procedimientos, actividades e instrumentos referidos a la recepción, verificación y control, internamiento y registro, ubicación de bienes, preservación y control de stocks. Los bienes de ayuda humanitaria requieren ser almacenados de manera adecuada para estar disponibles y de esta forma poder atender de manera oportuna y efectiva a la población damnificada y/o afectada por desastres y/o emergencias.⁶⁹

⁶⁸ El proceso de la ejecución de la actividad comprende: i) determinación del cuadro de necesidades de bienes de ayuda humanitaria, ii) elaboración del plan logístico anual, iii) adquisición de bienes y servicios para la ayuda humanitaria, iv) almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria y v) distribución y entrega de los bienes de ayuda humanitaria.

⁶⁹ El artículo 11 del Reglamento de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece que los gobiernos regionales y gobiernos locales incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres, siendo responsables además de organizar y ejecutar acciones de

Los bienes de ayuda humanitaria se clasifican en las siguientes categorías:⁷⁰

- ❖ Alimentos: comprende cereales (arroz, fideos, avena, trigo, entre otros), menestras (frejoles, lentejas, alverjas, pallar entre otros), azúcares (azúcar rubia domestica), grasas (aceite vegetal comestible) y productos de origen animal (conserva de pescado).
- ❖ Techo: comprende carpas para campamento, calaminas, triplay, clavos, bobina de plástico, bisagra, manija.
- ❖ Enseres: comprende baldes, bidón, cocina, ollas, espumadera, cucharón, cuchillo, platos tendidos, plato hondo, tazón, vaso y cubiertos.
- ❖ Herramientas: comprende carretilla, pala recta, pala tipo cuchara, pico, barreta, comba, martillo, serrucho, machete y hacha.
- ❖ Otros bienes conexos: juego de aseo personal, sacos terreros, foco led, baños portátiles, mosquiteros, entre otros relacionados.

El 91% de las entidades supervisadas contaban con bienes de ayuda humanitaria almacenados. En el nivel regional el 100% de los almacenes registraban el almacenamiento de dichos bienes. No obstante, el 8% (11) de los almacenes municipales supervisados no contaban con bienes de ayuda humanitaria almacenados en sus respectivos almacenes.

Cuadro 16°
Disponibilidad de bienes de ayuda humanitaria almacenados por los gobiernos regionales y locales

Tipo de entidad	Sobre disponibilidad de bienes de ayuda humanitaria almacenados			Total entidades supervisadas
	Cuentan con bienes de ayuda humanitaria almacenados	No cuenta con bienes de ayuda humanitaria	Sin información	
Gobierno Regional	22	0	0	22
Municipalidad Provincial	51	3	0	54
Municipalidad Distrital	49	8	1	58
Total	122	11	1	134
Porcentaje	91%	8%	1%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

El almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria fue uno de los rubros sobre los cuales se puso mayor énfasis durante la supervisión, sobre todo teniendo en cuenta la temporada de lluvias que se intensifican entre diciembre y marzo que en muchos casos generan daños personales y materiales, por lo que es de vital importancia que los gobiernos locales y regionales cuenten con dichos bienes para brindar una atención oportuna a las personas damnificadas y afectadas. Se detalla los bienes de ayuda humanitaria almacenados por dichos niveles de gobierno durante el periodo de la supervisión.

prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas, siendo las acciones coordinadas con grupos de trabajo cuya función será brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados entre otros.

⁷⁰ Contenidos mínimos del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres.

a) Almacenamiento de alimentos

De la información recaba a través de la supervisión muestra que el 85% (114) de las entidades supervisadas no contaban con alimentos en sus almacenes. Únicamente los gobiernos regionales de Áncash, Lambayeque, San Martín, Huancavelica y Huánuco, así como 7 municipalidades provinciales y 8 municipalidades distritales contaban con algunos productos de alimentos almacenados, entre ellos: arroz, azúcar, menestras, aceite vegetal, pescado envasado y avena.

Cuadro n° 17
Entidades que almacenaron alimentos

Tipo de entidad	Productos alimenticios almacenados						Total entidades supervisadas
	Arroz	Azúcar	Menestras	Aceite vegetal	Pescado envasado	Avena	
Gobierno Regional	5	5	5	4	4	4	22
Municipalidad Provincial	6	5	3	3	5	2	54
Municipalidad Distrital	7	5	5	5	3	1	58
Total	18	15	13	12	12	7	134
Porcentaje	13%	11%	10%	9%	9%	5%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.



Verificación de la fecha de vencimiento de productos alimenticios en el almacén del Gobierno Regional de Huánuco
Fuente: Defensoría del Pueblo.

b) Almacenamiento de otros bienes de ayuda humanitaria

Durante las visitas realizadas se pudo recoger información sobre la ausencia de bienes en los almacenes de los gobiernos regionales y locales. Así, se advierte que el mayor número de artículos no almacenados corresponde a las categorías de techo, enseres y menajes, conforme se detallan:

❖ Techo:

De acuerdo a la información obtenida, de las 134 entidades supervisadas no contaban el 70% (94) con listones de madera, el 60% (81) clavos, el 51% (69) triplay, el 31% (42) bobina de plástico, el 14% (19) carpas, el 10% (14) calaminas. En mayor medida la ausencia de dichos bienes se presenta en las municipalidades distritales, siendo el primer nivel de respuesta ante una emergencia.

Cuadro n° 18
Número de entidades que almacenaron artículos de la categoría de techo

Tipo de entidad	Techo													Total entidades supervisadas
	Listones de madera		Clavos		Triplay		Bobina de plástico		Carpas		Calaminas		Sin información	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	6	14	6	14	10	10	17	3	19	1	19	1	2	22
Municipalidad Provincial	11	37	13	35	23	25	32	16	45	3	45	3	6	54
Municipalidad Distrital	9	43	20	32	18	34	29	23	37	15	42	10	6	58
Total	26	94	39	81	51	69	78	42	101	19	106	14	14	134
Porcentaje	19%	70%	29%	60%	38%	51%	58%	31%	75%	14%	79%	10%	10%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

❖ Abrigo:

Ante la ocurrencia de lluvias intensas, inundaciones, heladas y friaje entre otros eventos de origen natural, la población damnificada y afectada requiere la dotación de abrigos. No obstante, de los gobiernos regionales y locales supervisados se advierte que no contaban con sábanas el 56% (75), colchas el 54% (73), mantas el 46% (62), cama plegable el 20% (27), colchón y frazadas el 16% (21).

Cuadro n° 19
Número de entidades que almacenaron artículos de la categoría de abrigo

Tipo de entidad	Abrigo													Total entidades supervisadas
	Sábanas		Colchas		Manta polar		Cama plegable		Colchón		Frazada		Sin información	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	10	10	8	12	16	4	17	3	19	1	19	1	2	22
Municipalidad Provincial	14	32	14	32	19	27	40	6	36	10	40	6	8	54
Municipalidad Distrital	17	33	21	29	19	31	32	18	40	10	36	14	8	58
Total	41	75	43	73	54	62	89	27	95	21	95	21	18	134
Porcentaje	31%	56%	32%	54%	40%	46%	66%	20%	71%	16%	71%	16%	13%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

❖ Herramientas:

La población damnificada y afectada requiere de herramientas para hacer frente a los efectos de una emergencia o desastre. Sin embargo, de las 134 entidades supervisadas no contaban con combas el 52% (70), machetes el 50% (67), barretas el 17% (23), carretillas el 11% (15), palas el 10% (13) y picos el 9% (12).

Cuadro n° 20
Número de entidades que almacenaron artículos de la categoría de herramientas

Tipo de entidad	Herramientas													Total entidades supervisadas
	Combas		Machetes		Barretas		Carretillas		Palas		Picos		Sin información	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	14	6	10	10	18	2	20	0	18	2	18	2	2	22
Municipalidad Provincial	16	33	17	32	36	13	38	11	41	8	42	7	5	54
Municipalidad Distrital	15	31	21	25	38	8	42	4	43	3	43	3	12	58
Total	45	70	48	67	92	23	100	15	102	13	103	12	19	134
Porcentaje	34%	52%	36%	50%	69%	17%	75%	11%	76%	10%	77%	9%	14%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

❖ Enseres y menajes:

Los resultados muestran que, del total de entidades supervisadas, no contaban con cocina el 57% (77), cubiertos y cuchillos el 31% (41), platos el 28% (37), cucharón el 28% (37), ollas el 27% (36), vasos el 25% (33), bidón el 24% (32) y baldes el 11% (15).

Cuadro n° 21
Número de entidades que almacenaron artículos de la categoría de enseres y menajes

Tipo de entidad	Enseres y menajes																		Total entidades supervisadas	
	Cocina		Cubiertos		Cuchillo		Platos		Cucharón		Ollas		Vasos		Bidón		Baldes			Sin información
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	10	10	17	3	16	4	18	2	16	4	17	3	18	2	19	1	19	1	2	22
Municipalidad Provincial	16	29	31	14	30	15	36	9	32	13	34	11	32	13	40	5	38	7	9	54
Municipalidad Distrital	9	38	23	24	25	22	21	26	27	20	25	22	29	18	21	26	40	7	11	58
Total	35	77	71	41	71	41	75	37	75	37	76	36	79	33	80	32	97	15	22	134
Porcentaje	26%	57%	53%	31%	53%	31%	56%	28%	56%	28%	56%	27%	57%	25%	60%	24%	72%	11%	16%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

❖ Kit de higiene:

En el actual contexto de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, cobra relevancia los kits de higiene. No obstante, se recabó información que el 71% (95) de las entidades que fueron supervisadas no contaban con kits de higiene.

Cuadro n° 22
Número de entidades que almacenaron artículos de la categoría de kits de higiene

Tipo de entidad	Kit de higiene			Total entidades supervisadas
	No cuentan con kits de higiene	Cuentan con kit de higiene	Sin información	
Gobierno Regional	12	8	2	22
Municipalidad Provincial	40	13	1	54
Municipalidad Distrital	43	15	0	58
Total	95	36	3	134
Porcentaje	71%	27%	2%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Otro aspecto que se consideró importante verificar durante la supervisión, estuvo relacionado con los bienes y artículos almacenados en los almacenes regionales y locales de ayuda humanitaria, para la atención de manera diferenciada de la población vulnerable. Así se recabó información que el 93% (125) de las entidades supervisadas no contaban con bienes para la atención de manera diferenciada según las necesidades de cada grupo vulnerable.

Cuadro n° 23
Número de entidades que almacenaron artículos de manera diferenciada para la atención de grupos vulnerables

Tipo de entidad	Para la atención diferenciada de la población vulnerable		Total entidades supervisadas
	No cuentan con bienes	Cuentan con bienes	
Gobierno Regional	20	2	22
Municipalidad Provincial	51	3	54
Municipalidad Distrital	54	4	58
Total	125	9	134
Porcentaje	93%	7%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Para la atención diferenciada de la población vulnerable el almacén del Gobierno Regional de Lambayeque contaba con productos como toallas higiénicas y biberones; asimismo, el almacén del Gobierno Regional de Amazonas con buzos para niños/as.

En el nivel local únicamente las municipalidades provinciales de Jaén en Cajamarca y Puno en la región de Puno contaban con biberones; mientras que la Municipalidad Provincial de Trujillo en La Libertad contaba con kit de higiene y papelería con diseño para niños/as. Asimismo, las municipalidades distritales de Miraflores, Carabayllo y Punta Hermosa contaban con biberones y la Municipalidad de Lurigancho - Chosica con pañales geriátricos.

Cabe indicar que, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) permite conocer el nivel de daños que ha sufrido una comunidad, distrito, provincia o región ante la ocurrencia de un fenómeno de origen natural o inducido por acción humana. Asimismo, el Manual del EDAN – Perú aprobado mediante la Resolución Ministerial n° 171-2018-PCM contempla en la sección de daños a la vida de las personas el detalle de grupos etarios (menores de un año hasta mayores de 60 años); además de las condiciones de lactantes, infantes, menores, adultos, adultos mayores y gestantes. No obstante, no incluye la condición de discapacidad, siendo necesario la identificación oportuna de dicho grupo de especial protección para garantizar una atención preferente por las entidades del SINAGERD.

Por otro lado, es importante resaltar que entre los principios de protección de la Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria “Proyecto Esfera”, orienta a mejorar la asistencia para marcar una diferencia en la vida de las personas afectadas por los desastres, considerando como un principio fundamental velar por que las personas tengan acceso a una asistencia humanitaria imparcial según sus necesidades y sin discriminación; además precisa que las respuestas humanitarias son más eficaces si están basadas en una comprensión cabal de las diferentes necesidades, vulnerabilidades, intereses, capacidades y estrategias de afrontamiento de mujeres y hombres de todas las edades, y de niñas y niños, así como de los diferentes efectos que tienen los desastres⁷¹.

De acuerdo a lo establecido en la Ley n° 29664, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) está considerado como una entidad de primera respuesta, por consiguiente, tiene la obligación de intervenir en casos de desastres y emergencia en todo el país en el ámbito de su competencia, referidos principalmente a garantizar los derechos de la mujeres y poblaciones vulnerables (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas desplazadas, migrantes internos).

Asimismo, es importante recordar que, MIMP de acuerdo a lo señalado en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo n° 1098, Ley de Organización y Funciones del MIMP, dicha entidad es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, entre ellas, los/as niños/as, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, por lo que, diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas en dichas materias.

En ese sentido, el MIMP tiene como estrategia desarrollar actividades de manera progresiva promoviendo la transversalización del enfoque de género y los derechos de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, en los procesos de preparación para una adecuada respuesta ante situaciones de emergencia; en dicho contexto y en el marco de sus competencias es de vital importancia que el MIMP en coordinación con el INDECI evalúe la formulación de criterios y documentos técnicos y normativos referidos a la atención diferenciada y según sus necesidades de los grupos vulnerables en situaciones de emergencias o desastres.

⁷¹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>

En situaciones de emergencia y desastres los niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y madres embarazadas y lactantes deben tener acceso a los alimentos, nutrientes y bienes, para ello, los almacenes deberán ser abastecidos con bienes de ayuda humanitaria, teniendo en cuenta las necesidades de cada grupo etario y poblacional. No siendo posible atender sus necesidades con un enfoque uniforme.

En consecuencia, recae en los gobiernos regionales y locales garantizar la atención preferente y según sus necesidades de los grupos vulnerables en un contexto de emergencia o desastre, a fin de satisfacer los derechos a la alimentación, salud, educación, medio ambiente, seguridad y vivienda.

5.5 Sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria

Para estimar el stock mínimo de bienes de ayuda humanitaria se debe considerar el factor de distribución, el cual permite conocer la cantidad de bienes de ayuda humanitaria categorizados en techo, abrigo, enseres, herramientas y otros, lo cual permitirá atender a la población de cada jurisdicción ante emergencias/o desastres⁷².

De acuerdo al “*Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN PERÚ*” si la cantidad de familias damnificadas y afectadas es de magnitud, mientras se realiza la evaluación de daños y el empadronamiento, el cálculo para el apoyo humanitario se tomará como referencia la cantidad de (05, 06 y 07) personas por familia⁷³.

De lo señalado por los responsables de los almacenes regionales y locales de ayuda humanitaria supervisados, en los siguientes cuadros se detallan el número de familias que les permitiría atender con el stock de bienes de ayuda humanitaria con los que cuentan ante situaciones de emergencia o desastre.

- ❖ Almacenes de los gobiernos regionales: De acuerdo a los criterios de clasificación y jerarquización de los almacenes de defensa civil para brindar ayuda humanitaria en casos de desastres, aprobado mediante Decreto Supremo n° 031-2008-PCM, los gobiernos regionales deben mantener el stock de bienes de ayuda humanitaria necesarios para la consecución de sus objetivos, así como su oportuna reposición. El 77% (17) de los gobiernos regionales precisaron sobre el número de familias que les permitiría atender con el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuentan ante una situación de emergencia o desastre; mientras que el 23% (5) no precisan.

⁷² Stock Mínimo Operativo: Es la cantidad de bienes de ayuda humanitaria con que debe contar cada almacén para toma acciones inmediatas y satisfacer necesidades primarias (alimento, techo y abrigo) de la población damnificada y/o afectada por desastres.

Stock Máximo: Es la cantidad máxima autorizada de bienes de ayuda humanitaria que se debe tener disponible a fin de apoyar logísticamente las operaciones de recuperación de una zona o región.

⁷³ Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN PERÚ, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 171-2018-PCM.

Cuadro n° 24
El stock de bienes de ayuda humanitaria de los almacenes regionales supervisados

N°	Almacén del gobierno regional supervisado	Número de familias que permitirá atender el stock de bienes de ayuda humanitaria
1	ÁNCASH	500
2	LA LIBERTAD	500
3	PIURA	200
4	HUÁNUCO	5,000
5	TUMBES	1200
6	LAMBAYEQUE	No precisa
7	CAJAMARCA	500
8	SAN MARTÍN	2,000
9	PUNO	7,000
10	ICA	No precisa
11	TACNA	1000
12	AYACUCHO	500
13	HUANCAVELICA	No precisa
14	LIMA REGIÓN	500
15	PASCO	300
16	CALLAO	634
17	MADRE DE DIOS	160
18	CUSCO	500
19	UCAYALI	500
20	AMAZONAS	100
21	MOQUEGUA	No precisa
22	LORETO	No precisa

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

- ❖ Almacenes de las municipalidades provinciales: el 78% (42) de las municipalidades provinciales supervisadas señalaron sobre la cobertura de familias que les permitiría atender con el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuentan; mientras que el 22% (12) no indican sobre dicha cobertura.

Cuadro n° 25
El stock de bienes de ayuda humanitaria de los almacenes de las municipalidades provinciales supervisadas

N°	Región	Tipo de municipalidad	Nombre de la municipalidad	Número de familias que permitirá atender el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuenta el almacén
1	AMAZONAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Utcubamba	50
2	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Huaylas	200
3	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Huaraz	Alimentos: 250 personas, Bienes: 400 personas
4	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Huaraz	No precisa
5	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Huaraz	No precisa
6	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Casma	50
7	ÁNCASH	Provincial	Municipalidad Provincial de Casma	100
8	APURÍMAC	Provincial	Municipalidad Provincial de Andahuaylas	65
9	APURÍMAC	Provincial	Municipalidad Provincial de Chincheros	60
10	AYACUCHO	Provincial	Municipalidad Provincial de Huamanga	25
11	AYACUCHO	Provincial	Municipalidad Provincial de La Mar	300
12	CAJAMARCA	Provincial	Municipalidad Provincial de San Ignacio	100
13	CAJAMARCA	Provincial	Municipalidad Provincial de Jaén	120
14	CAJAMARCA	Provincial	Municipalidad Provincial de Cajabamba	100
15	CAJAMARCA	Provincial	Municipalidad Provincial de Cajamarca	No precisa
16	CUSCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Cusco	100
17	CUSCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Espinar	80
18	HUANCAVELICA	Provincial	Municipalidad Provincial de Huancavelica	150
19	HUANCAVELICA	Provincial	Municipalidad Provincial de Tayacaja	1
20	HUÁNUCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Huánuco	50
21	HUÁNUCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Ambo	12
22	HUÁNUCO	Provincial	Municipalidad provincial de Puerto Inca	No precisa

23	ICA	Provincial	Municipalidad Provincial de Chincha	No precisa
24	ICA	Provincial	Municipalidad Provincial de Ica	No precisa
25	JUNÍN	Provincial	Municipalidad Provincial de Satipo	100
26	JUNÍN	Provincial	Municipalidad Provincial de Chanchamayo	120
27	LA LIBERTAD	Provincial	Municipalidad Provincial de Trujillo	55
28	LA LIBERTAD	Provincial	Municipalidad Provincial de Virú	50
29	LAMBAYEQUE	Provincial	Municipalidad Provincial de Chiclayo	50
30	LAMBAYEQUE	Provincial	Municipalidad Provincial de Lambayeque	50
31	LIMA PROVINCIAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Huarochirí - Matucana	100
32	LIMA PROVINCIAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Barranca	No precisa
33	LIMA PROVINCIAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Huaral	No precisa
34	LIMA PROVINCIAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Canta	2
35	LIMA PROVINCIAS	Provincial	Municipalidad Provincial de Oyón	12
36	LIMA	Provincial	Municipalidad Metropolitana de Lima	1,600
37	LORETO	Provincial	Municipalidad Provincial de Maynas	No precisa
38	MADRE DE DIOS	Provincial	Municipalidad Provincial de Manu	8
39	MADRE DE DIOS	Provincial	Municipalidad Provincial de Tambopata	No precisa
40	MOQUEGUA	Provincial	Municipalidad Provincial Mariscal Nieto	50
41	MOQUEGUA	Provincial	Municipalidad Provincial de Ilo	40
42	PASCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Pasco	1,000
43	PASCO	Provincial	Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión	No precisa
44	PIURA	Provincial	Municipalidad Provincial de Sullana	40
45	PIURA	Provincial	Municipalidad Provincial de Ayabaca	20
46	PIURA	Provincial	Municipalidad Provincial de Huancabamba	30
47	PUNO	Provincial	Municipalidad Provincial de Puno	1,500
48	PUNO	Provincial	Municipalidad Provincial de Chucuito - Juli	No precisa
49	TACNA	Provincial	Municipalidad Provincial de Jorge Basadre	400
50	TACNA	Provincial	Municipalidad Provincial de Tacna	1,500
51	TUMBES	Provincial	Municipalidad Provincial de Tumbes	40
52	TUMBES	Provincial	Municipalidad Provincial de Zarumilla	100
53	UCAYALI	Provincial	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	20
54	UCAYALI	Provincial	Municipalidad Provincial de Purús	60

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

- ❖ **Almacenes de las municipalidades distritales:** De acuerdo a la información obtenida durante la supervisión, el 84% (49) de las municipalidades distritales informaron sobre el número de familias que les permitiría atender con el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuentan, conforme se detalla en el presente cuadro. No obstante, el 16% (9) no informaron.

Cuadro n° 26
El stock de bienes de ayuda humanitaria de los almacenes de las municipalidades distritales supervisadas

N°	Región	Tipo de municipalidad	Nombre de la municipalidad	Número de familias que permitirá atender el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuenta el almacén
1	AMAZONAS	Distrital	Municipalidad Distrital de Aramango	15
2	AMAZONAS	Distrital	Municipalidad Distrital de Río Santiago	30
3	AMAZONAS	Distrital	Municipalidad Distrital de Imaza	25
4	ÁNCASH	Distrital	Municipalidad Distrital de Marcará	15
5	ÁNCASH	Distrital	Municipalidad Distrital de Independencia	150
6	ÁNCASH	Distrital	Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote	20
7	APURÍMAC	Distrital	Municipalidad Distrital de José María Arguedas	No precisa
8	APURÍMAC	Distrital	Municipalidad Distrital de Turpo	15
9	AYACUCHO	Distrital	Municipalidad Distrital de Samugari	No precisa
10	AYACUCHO	Distrital	Municipalidad Distrital de Ayna - San Francisco	30
11	CAJAMARCA	Distrital	Municipalidad Distrital de Sallique	No precisa
12	CAJAMARCA	Distrital	Municipalidad Distrital de San José de Lourdes	20
13	CAJAMARCA	Distrital	Municipalidad Distrital de Jesús	30
14	CAJAMARCA	Distrital	Municipalidad Distrital de Baños del Inca	40
15	CALLAO	Distrital	Municipalidad Distrital de La Punta	950
16	CUSCO	Distrital	Municipalidad Distrital de San Sebastián	58
17	CUSCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Santiago	50
18	HUANCAVELICA	Distrital	Municipalidad Distrital de Yauli	283

19	HUANCAVELICA	Distrital	Municipalidad Distrital de Acoria	800
20	HUÁNUCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Santa María del Valle	200
21	HUÁNUCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Amarilis	20
22	HUÁNUCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Codo del Pozuzo	10
23	HUÁNUCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Hermilio Valdizan	10
24	ICA	Distrital	Municipalidad Distrital de Chavín - Chíncha	200
25	ICA	Distrital	Municipalidad Distrital San José de Los Molinos	125
26	JUNÍN	Distrital	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	20
27	JUNÍN	Distrital	Municipalidad Distrital de Río Tambo	No precisa
28	LA LIBERTAD	Distrital	Municipalidad Distrital de Chao	500
29	LA LIBERTAD	Distrital	Municipalidad Distrital de Quiruvilca	20
30	LAMBAYEQUE	Distrital	Municipalidad Distrital de Motupe	No precisa
31	LAMBAYEQUE	Distrital	Municipalidad Distrital de Oyotun	30
32	LIMA CENTRO	Distrital	Municipalidad Distrital de Miraflores	140
33	LIMA CENTRO	Distrital	Municipalidad Distrital de La Molina	20
34	LIMA ESTE	Distrital	Municipalidad Distrital de Chaclacayo	40
35	LIMA ESTE	Distrital	Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica	50
36	LIMA NORTE	Distrital	Municipalidad Distrital de Carabaylo	30
37	LIMA SUR	Distrital	Municipalidad Distrital de Carania	No precisa
38	LIMA SUR	Distrital	Municipalidad Distrital de Miraflores - Yauyos	5
39	LIMA SUR	Distrital	Municipalidad Distrital de Tanta Yauyos	8
40	LIMA SUR	Distrital	Municipalidad Distrital de Punta Hermosa	40
41	MADRE DE DIOS	Distrital	Municipalidad Distrital de Madre de Dios	10
42	MADRE DE DIOS	Distrital	Municipalidad Distrital de Tahuamanu	15
43	PASCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Yanacancha	No precisa
44	PASCO	Distrital	Municipalidad Distrital de Paucartambo	No precisa
45	PIURA	Distrital	Municipalidad Distrital de Migue Checa	No precisa
46	PIURA	Distrital	Municipalidad Distrital de La Huaca	15
47	PIURA	Distrital	Municipalidad Distrital de Canchaque	15
48	PIURA	Distrital	Municipalidad Distrital de San Miguel El Faique	80
49	SAN MARTÍN	Distrital	Municipalidad Distrital de Uchiza	3
50	TACNA	Distrital	Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva	150
51	TACNA	Distrital	Municipalidad Distrital de Pcollay	30
52	TUMBES	Distrital	Municipalidad Distrital de San Jacinto	50
53	TUMBES	Distrital	Municipalidad Distrital de Corrales	800
54	UCAYALI	Distrital	Municipalidad Distrital de Yarinacocha	20
55	UCAYALI	Distrital	Municipalidad Distrital de Neshuya	12
56	UCAYALI	Distrital	Municipalidad Distrital de Campo Verde	18
57	UCAYALI	Distrital	Municipalidad Distrital de Alexander Von Humboldt	20
58	UCAYALI	Distrital	Municipalidad Distrital de Manantay	20

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es responsabilidad de los gobiernos regionales y locales programar la adquisición de bienes de ayuda humanitaria que les permita mantener el stock de dichos bienes en sus respectivos almacenes para la atención de las personas damnificadas y afectadas.

5.6 La estimación de la población damnificada y afectada para el 2021

De acuerdo al artículo 54 del Reglamento del SINAGERD, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) es el mecanismo de identificación y registro cualitativo y cuantitativo de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso; y, es la base para el establecimiento de los planes específicos de respuesta a las emergencias. Siendo la principal herramienta para determinar la cantidad de personas damnificadas y/o afectadas en una emergencia.

Es importante contar con información histórica de la población damnificada y afectada, a fin de elaborar una estimación (mediante la técnica de regresión) de la población afectada y damnificada y consecuentemente la formulación del plan logístico regional para la ayuda humanitaria, así como la programación de adquisición de los bienes de ayuda humanitaria.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 plantea entre otras como causa directa del problema público la falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y

recuperación debido al débil desarrollo de capacidades y de implementación de mecanismos y estrategias en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local.

Al respecto, el numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento de la Ley n° 29664, establece que en concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las entidades públicas en todos los niveles de gobierno formulan, aprueban y ejecutan entre otros, los Planes de Preparación, para ello, a través de la Resolución Ministerial n° 050-2020-PCM se aprobó los *“Lineamientos para la implementación del proceso de preparación y la formulación de los planes de preparación en los tres niveles de gobierno”* considerando como parte de la preparación la gestión de recursos para la respuesta que comprende la ayuda humanitaria para una adecuada respuesta.

Asimismo, dichos lineamientos incluyen la identificación de insumos para la asistencia humanitaria y la brecha de dichos insumos en relación a las capacidades mínimas y óptimas para una adecuada respuesta. La determinación de los requerimientos de los bienes de ayuda humanitaria se realiza por categorías de acuerdo al EDAN Perú, cuyas actividades deben ser incluidas en el Plan de Preparación considerando el enfoque de derechos, la gestión inclusiva y la interculturalidad.

De acuerdo a los escenarios planteados por la Dirección de Preparación del INDECI, en el cuadro siguiente se muestra según departamento la cantidad estimada (proyectada) de personas damnificadas y afectadas por diversos tipos de escenario de riesgo para el 2021.⁷⁴

⁷⁴ Plan Logístico INDECI AF-2021, Bienes de Ayuda Humanitaria ante Emergencias y Desastres, aprobado mediante Resolución Jefatural n° 017-2021-INDECI.

Cuadro n° 27
Estimación (proyección) de personas damnificadas y afectadas
según departamento para el 2021

DEPARTAMENTO	Población damnificada y afectada
AMAZONAS	14,304
ANCASH	165,788
APURIMAC	22,159
AREQUIPA	45,236
AYACUCHO	62,294
CAJAMARCA	298,699
CALLAO	1,059,265
CUSCO	85,104
HUANCAVELICA	52,835
HUANUCO	87,451
ICA	128,419
JUNIN	146,177
LA LIBERTAD	612,897
LAMBAYEQUE	318,136
LIMA (METROPOLITANA)	3,652,412
LIMA PROVINCIAS	430,651
LORETO	15,846
MADRE DE DIOS	15,657
MOQUEGUA	11,580
PASCO	69,297
PIURA	942,135
PUNO	188,313
SAN MARTIN	28,997
TACNA	9,386
TUMBES	178,791
UCAYALI	70,885
TOTAL	8,712,212

Fuente: Dirección de Respuesta del INDECI.

La ocurrencia de un desastre afecta a las personas que, por sus propios medios no pueden desarrollar acciones y actividades para una adecuada respuesta ante los efectos del desastre, siendo necesario la intervención del gobierno local, gobierno regional y nacional, a través de la asistencia humanitaria, entre otras acciones; para ello, es de vital importancia la implementación y operatividad de los almacenes de ayuda humanitaria.

5.7 Mobiliarios y materiales para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria

Los almacenes deben estar dotados de mobiliario necesario para la conservación, manipulación, protección y control de los bienes en custodia; asimismo, es relevante que cada espacio de las zonas de almacenamiento sea acondicionado para garantizar la conservación de los bienes almacenados.

Respecto al equipamiento del almacén el artículo 11 de la Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles” ⁷⁵, establece que el almacén debe contar con mobiliario, equipos y tecnologías que garanticen un adecuado desarrollo de las actividades de cadena de abastecimiento público.

En consecuencia, todo almacén de ayuda humanitaria debe contar con mobiliarios y equipos mínimos para el almacenamiento (parihuelas, estantes, tarimas, entre otros). Los mismos que deben guardar una distancia adecuada entre ellos y separados de la pared

⁷⁵ Aprobado mediante Resolución Directoral n° 0011-2021-EF/54.01

para facilitar el manejo de los productos, y la limpieza de los estantes. En ningún caso deben colocarse los productos directamente en el piso.

Asimismo, los alimentos deberán estar almacenados de manera que puedan ser identificables en cualquier momento y puedan conocerse la fecha de almacenamiento y cualquier característica exigida⁷⁶ para la entrega de los bienes de manera oportuna y en óptimas condiciones a las personas damnificadas y afectadas.

Al respecto, se consideró conveniente recabar información sobre los mobiliarios, materiales e instrumentos utilizados para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria por los gobiernos regionales y locales. Así de los almacenes supervisados, se advierte que el 71% (95) no contaban con montacargas, el 66% (88) con balanzas y registro de vencimiento de bienes, el 55% (74) con tarimas, el 43% (57) con estantes, el 30% (40) con parihuelas. Asimismo, el 34% (46) carecía de clasificador de bienes por características.

Cuadro n° 28
Situación de los instrumentos utilizados para el almacenamiento

Tipo de entidad	Para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria utiliza los instrumentos siguientes:															Total entidades supervisada
	Montacarga		Registro de vencimiento de bienes		Balanza		Tarimas		Estantes		Clasificación de bienes por características		Parihuelas		Sin información	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	13	9	8	14	11	11	9	3	19	3	9	13	22	0	0	22
Municipalidad Provincial	7	40	6	41	8	39	9	38	19	28	27	20	30	17	7	54
Municipalidad Distrital	1	46	14	33	9	38	14	33	21	26	34	13	24	23	4	58
Total	21	95	28	88	28	88	32	74	59	57	70	46	76	40	11	134
Porcentaje	16%	71%	21%	66%	21%	66%	24%	55%	44%	43%	52%	34%	56%	30%	8%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

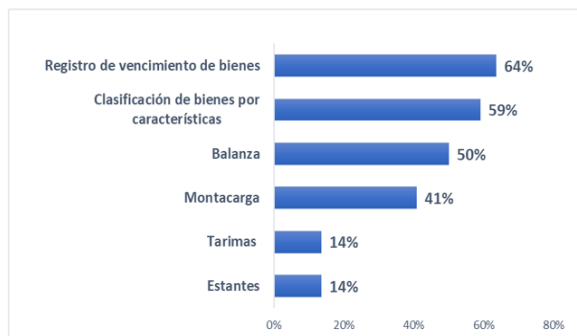
A nivel regional, el 64% no contaban con registro de vencimiento de bienes, el 59% con clasificador de bienes por características, el 50% con balanzas, igualmente el 41% carecía de montacargas y el 14% no hacía uso tanto de tarimas como de estantes.

Además, de las 112 municipalidades supervisadas (provinciales y distritales) el 77% carecía de montacargas, el 69% no contaba con balanzas, el 66% con registro de vencimiento de bienes, el 63% con tarimas, el 48% con estantes, el 29% con clasificador de bienes y el 27% con parihuelas.

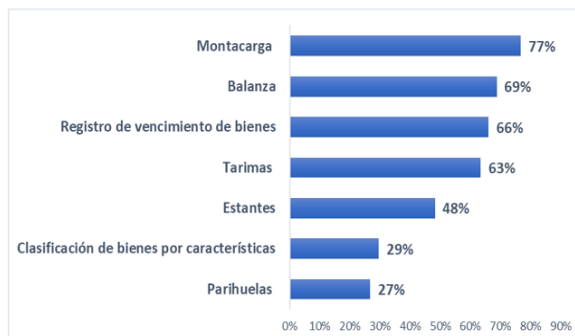
⁷⁶Numeral 6.1.2 de la norma sanitaria para el almacenamiento de alimentos terminados destinados al consumo humano, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 066-2015/MINSA.

Gráfico n° 11

Almacenes regionales



Almacenes municipales



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

La falta de muebles, equipos e instrumentos para el almacenamiento, pone en riesgo la seguridad y conservación de los bienes de ayuda humanitaria adquiridos y almacenados por las entidades supervisadas, exponiendo al deterioro y pérdida de dichos bienes. No obstante, conforme lo dispone la Directiva n° 004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles”, es obligatorio que los almacenes regionales y locales cuenten con mobiliarios y materiales necesarios para garantizar el mantenimiento de las condiciones, características y propiedades de los productos, la ausencia de ellos dificulta su conservación, manejo de productos y limpieza.

También, se pudo verificar que en el almacén del Gobierno Regional de Puno se custodian los bienes de ayuda humanitaria apilados unos sobre otros, así como en el piso, cuya cantidad de bienes dificultaba el tránsito en el almacén.



Verificación sobre muebles y equipos para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria por el Gobierno Regional de Puno
Fuente: Defensoría del Pueblo.

En el almacén regional de Puno se verifica que no contaba con suficientes muebles y equipos para el adecuado almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria.

Asimismo, en lo que respecta al equipamiento y servicios de los almacenes de ayuda humanitaria, se recabó información que no contaban el 92% (123) con teléfono fijo, el 88% (118) con radio, el 62% (83) con impresora, el 60% (81) con computadora, el 55% (74) con celular; además, el 43% (58) carecía de servicios de agua/desagüe, mientras que solo el 1% (1) no contaba con energía eléctrica.

Cuadro n° 29
Equipamiento de los almacenes regionales y locales de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Otros equipos con los que cuentan los almacenes de ayuda humanitaria															Total entidades supervisadas
	Teléfono fijo		Radio		Impresora		Computadora		Celular		Servicios de agua/desague		Energía eléctrica		Sin información	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
Gobierno Regional	3	19	4	18	17	5	18	4	11	11	20	2	22	0	0	22
Municipalidad Provincial	3	49	5	47	16	36	17	35	23	29	28	24	51	1	2	54
Municipalidad Distrital	1	55	3	53	14	42	14	42	22	34	24	32	56	0	2	58
Total	7	123	12	118	47	83	49	81	56	74	72	58	129	1	4	134
Porcentaje	5%	92%	9%	88%	35%	62%	37%	60%	42%	55%	54%	43%	96%	1%	3%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al respecto, los gobiernos regionales y locales tienen la responsabilidad de implementar almacenes de ayuda humanitaria con espacios adecuados, muebles y equipos necesarios que permitan desarrollar las actividades de almacenamiento y distribución, así como efectuar la conservación, manipulación, protección y control de los bienes en custodia según lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439 y normas de seguridad pertinente.

5.8 Sobre la verificación de las condiciones de almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria

Los resultados de la supervisión muestran que el 30% (40) de las entidades supervisadas registraban bienes de ayuda humanitaria en el piso, 22% (30) empolvados y el 4% (6) en la intemperie, conforme se muestra en el presente cuadro.

Cuadro n° 30
Condiciones de almacenamiento los bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Las condiciones de los bienes de ayuda humanitaria almacenados					Total entidades supervisadas
	En el piso	Empolvados	En la intemperie	Sin información	Otros	
Gobierno Regional	2	5	1	0	0	22
Municipalidad Provincial	19	14	3	4	0	54
Municipalidad Distrital	19	11	2	0	2	58
Total	40	30	6	4	2	134
Porcentaje	30%	22%	4%	3%	1%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el ámbito regional se ha verificado la existencia de bienes de ayuda humanitaria empolvados en los almacenes de los gobiernos regionales de Cajamarca, Ucayali, Cusco, Madre de Dios y Ayacucho. También se advirtió el almacenando de bienes en el suelo por los gobiernos regionales de Cajamarca y Puno.

Asimismo, de los 54 almacenes de las municipalidades provinciales supervisadas, el 35% almacenaban los bienes de ayuda humanitaria en el piso; mientras que el 26% registraban bienes de ayuda humanitaria empolvados y el 6% en la intemperie. Igualmente, de los 58 almacenes de las municipalidades distritales supervisadas, el 33% registraban bienes en el piso; el 19% empolvados y el 3% en la intemperie.

Dicha situación pone en riesgo la entrega de los bienes en óptimas condiciones para la población damnificada y afectada, puesto que no se garantiza su conservación y distribución oportuna ante la ocurrencia de una emergencia o desastre; además, de la posible pérdida y deterioro de los bienes de ayuda humanitaria.

Frente a ello, conforme lo dispone el numeral 47.5 del artículo 47 del Reglamento de la Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)⁷⁷, corresponde a los gobiernos regionales la implementación de los mecanismos, medios y procedimientos emitidos por el ente rector a propuesta del INDECI para garantizar la custodia, conservación distribución y supervisión de la entrega de los bienes de ayuda humanitaria a la población damnificada y afectada. En esa misma línea los gobiernos locales deben dotar de muebles y equipamiento, sí como ambientes especiales para la conservación de los bienes de ayuda humanitaria.

En el caso del almacén de la Municipalidad Provincial de Ambo en Huánuco se verificó que contaba con dos ambientes separados, el primero en el sótano de la municipalidad en el cual los bienes se hallaban en el piso, además de constatar la falta de estantes para su clasificación. Posteriormente se verificó que las instalaciones del otro ambiente fuera de la ciudad de Ambo no contaba con las condiciones adecuadas para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria observándose que las carpas y carretillas estaban deteriorándose.

Ante ello, la Defensoría del Pueblo recomendó a dicha entidad habilitar un ambiente exclusivo para el almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria con muebles y equipos necesarios para su conservación y manipulación para una oportuna atención de las personas damnificadas y afectadas ante situaciones de emergencia o desastre, considerando que la Municipalidad Provincial de Ambo es el segundo nivel de respuesta en su jurisdicción.



Bienes de ayuda humanitaria almacenados en el piso del almacén supervisado
Puede ver en: <https://www.facebook.com/watch/?v=384055889924914>
Fuente: Defensoría del Pueblo.

En el almacén de la Municipalidad Provincial de Ambo se verificó el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria en el piso.

⁷⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

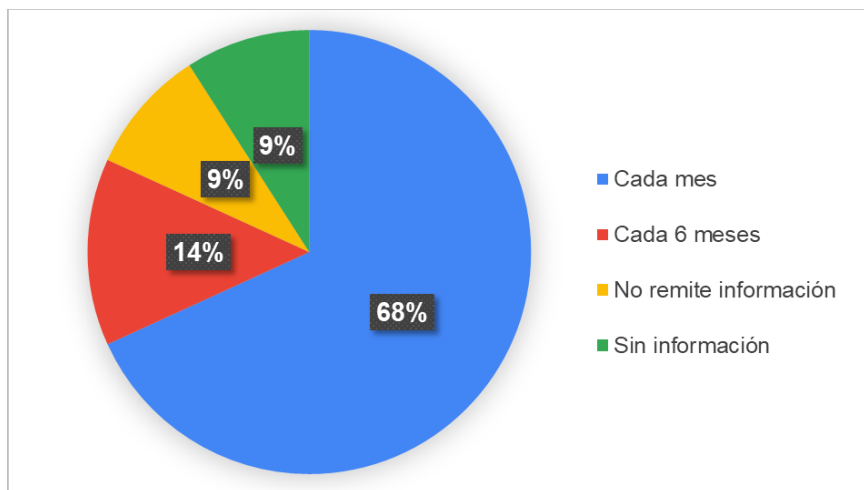
5.9 Reporte sobre stock y saldos de bienes de ayuda humanitaria

Con la finalidad de transparentar el sustento de la distribución de ayuda humanitaria los gobiernos regionales y locales deben registrar y mantener actualizado la información sobre el stock de recursos de sus respectivos almacenes destinados a la atención de la población, dicha información debe ser registrada por el gobierno regional a través del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD)⁷⁸. Asimismo, es importante adoptar medidas que permita la consulta del stock actual, así como identificar las diferencias que pudieran existir y proceder con el saneamiento administrativo que corresponda.

De acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del numeral 5.1 referente a los almacenes de los gobiernos regionales, Directiva n° 007- 2009-INDECI/12.0 “*Directiva de Procedimientos para la administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencias y/o desastres en el ámbito del sistema Regional de Defensa Civil*”⁷⁹, los gobiernos regionales para garantizar el adecuado empleo de los bienes de ayuda humanitaria, deberán remitir trimestralmente al INDECI la información sobre saldos de bienes de ayuda humanitaria, existentes en los almacenes bajo su jurisdicción.

De los 22 almacenes regionales supervisados el 9% no remite información al INDECI sobre el stock y los saldos de bienes de ayuda humanitaria; mientras que el 68% indicaron informar a la mencionada entidad cada mes y el 14% remiten dicha información cada seis meses.

Gráfico n° 12
Frecuencia con la que el Gobierno Regional informa al INDECI sobre los saldos de bienes de ayuda humanitaria



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

⁷⁸ Literal c) del numeral 7.4 de los Lineamientos para el registro y uso de información en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – SINPAD, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 327-2019-PCM.

⁷⁹ Aprobado con Resolución Jefatural n° 148-2009-INDECI.

Igualmente, en el nivel local se advierte que, de 112 municipalidades supervisadas, el 28% (31) no remitieron información sobre el stock y saldos de bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos regionales.

Cuadro n° 31
Frecuencia con la que el gobierno local reporta al gobierno regional sobre el stock y saldos de bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Frecuencia del reporte del stock de bienes de ayuda humanitaria					
	Cada mes	Cada 6 meses	Una vez al año	No remite información	Otros	Sin información
Municipalidad Provincial	10	7	9	13	12	3
Municipalidad Distrital	11	10	10	18	9	0
Total	21	17	19	31	20	3

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Para una adecuada preparación y respuesta de los gobiernos regionales y locales ante situaciones de emergencia y desastres, deben contar con información sobre los saldos disponibles de los bienes de ayuda humanitaria del ámbito de su jurisdicción, con la finalidad de reponer y mantener el stock, considerando la disponibilidad presupuestal y la dinámica de las emergencias y los desastres.

5.10 Transporte de los bienes de ayuda humanitaria

Ocurrida una emergencia o desastre, el transporte de los bienes de ayuda humanitaria es fundamental para hacer llegar a la población damnificada y afectada de manera efectiva y oportuna. En esa línea, debe garantizarse en el nivel local y regional el transporte para el traslado de los bienes de ayuda humanitaria del almacén al lugar de la zona afectada por el impacto de un evento de origen natural o inducido por acción humana.

En ese sentido, los gobiernos regionales como responsables de la implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias, deberán priorizar la asignación de recursos para la distribución de los bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos locales y almacenes adelantados, así como los gobiernos locales para brindar la ayuda inmediata y directa a las personas damnificadas y afectadas.

Del total de almacenes supervisados el 82% (110) contaba con movilidad propia para realizar el transporte de los bienes de ayuda humanitaria, el 16% (22) alquilaba movilidad, el 8% recibía el apoyo de las fuerzas armadas, el 7% (10) disponía de movilidad en atención de convenios suscritos con otras entidades; mientras que el 4% (6) recibía apoyo de la sociedad civil.

Cuadro n° 32
Transporte para los bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Para el transporte de los bienes de ayuda humanitaria del almacén a la zona de emergencia la institución cuenta con:							Total entidades supervisadas
	Movilidad propia	Movilidad alquilada	El apoyo de las fuerzas armadas	Convenio con otras entidades	Otros	El apoyo de la sociedad civil	Sin Información	
Gobierno Regional	18	6	6	4	1	0	0	22
Municipalidad Provincial	44	6	3	3	4	3	1	54
Municipalidad Distrital	48	10	2	3	2	3	0	58
Total	110	22	11	10	7	6	1	134
Porcentaje	82%	16%	8%	7%	5%	4%	1%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

5.11 Funcionamiento de los almacenes adelantados en diversas regiones del país

Las municipalidades provinciales y distritales operan los almacenes adelantados previa suscripción de Convenios Interinstitucionales con el gobierno regional del ámbito de su jurisdicción, para su implementación deben contar con espacios físicos ubicados estratégicamente en localidades recurrentes y alejada de los almacenes regionales, estos almacenes son abastecidos por los almacenes regionales y tienen por objeto almacenar y distribuir los bienes de ayuda humanitaria oportunamente en dichos lugares a la población damnificada y afectada, desarrollando un programa de preparación y atención de emergencias, en concordancia con lo establecido en el Reglamento de la Ley n° 29664.

La Directiva n° 007-2009-INDECI/12.0 “Procedimiento para la administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencia y/o desastres en el ámbito del Sistema Regional de Defensa Civil”, establece el procedimiento para la instalación de un almacén adelantado y un modelo de Convenio de Cooperación Interinstitucional para la instalación y operatividad del almacén adelantado.

Para la instalación y funcionamiento de los almacenes adelantados los gobiernos locales deben contar con la infraestructura adecuada que permita almacenar, clasificar, abastecer y mantener en buenas condiciones los bienes de ayuda humanitaria, así como de estructuras apropiadas, así como de muebles tales como anaqueles, parihuelas y tarimas suficientes para el almacenamiento, ordenamiento, control y clasificación de los bienes; además de dotar de personal debidamente capacitado para la gestión y administración del almacén.

En dicho contexto, corresponde al gobierno local efectuar la distribución de los bienes requeridos a la población damnificada, debidamente empadronada, en caso de desastres; asimismo, deberá remitir periódicamente al gobierno regional el reporte de los saldos de los bienes de ayuda humanitaria existentes en los almacenes adelantados.

Por su parte, el gobierno regional tiene la responsabilidad de dotar con la celeridad a la municipalidad con bienes de ayuda humanitaria para la atención de la población damnificada y afectada ante situaciones de una emergencia o desastre; además de reabastecer al almacén adelantado, basándose en el reporte de saldos de los bienes de ayuda humanitaria remitido periódicamente por la municipalidad.

El 77% (17) de los gobiernos regionales supervisados señalaron haber implementado almacenes adelantados en convenio con los gobiernos locales, mientras que el 18% (4) indicaron no haber implementado dichos almacenes en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, 9 gobiernos regionales mencionaron haber abastecido con bienes de ayuda humanitaria a los almacenes adelantados de las municipalidades durante el presente año.

Cuadro n° 33
Funcionamiento de almacenes adelantados según región

Región	Almacenes adelantados implementados en el ámbito regional	Almacenes adelantados que vienen operando en la región	Municipalidades que cuentan con convenio vigente suscrito con el Gobierno Regional para la administración de almacenes adelantados	Almacenes adelantados que fueron abastecidos en el presente año con bienes de ayuda humanitaria por el Gobierno Regional
ÁNCASH	Sí	Sin información	Sin información	Sin información
LA LIBERTAD	Sí	10	10	1
PIURA	Sí	16	8	0
HUÁNUCO	No			
TUMBES	Sí	8	8	3
LAMBAYEQUE	Sí	12	12	3
CAJAMARCA	No			
SAN MARTÍN	No			
PUNO	No			
ICA	Sí	5	3	4
TACNA	Sí	5	5	5
AYACUCHO	Sí	7	7	0
HUANCAVELICA	Sí	7	Desconoce	Sin información
LIMA REGIÓN	Sí	2	0	2
PASCO	Sí	3	Desconoce	0
CALLAO	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
MADRE DE DIOS	Sí	6	2	6
CUSCO	Sí	5	5	0
UCAYALI	Sí	13	13	10
AMAZONAS	Sí	9	8	5
MOQUEGUA	Sí	5	5	0
LORETO	Sí	Sin información	Sin información	Sin información

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De los 113 almacenes adelantados que venían operando, no contaban con convenio vigente (8) en la región Piura, (2) en Ica, (4) en Madre de Dios y (1) en Amazonas. No obstante, el procedimiento para la instalación de un almacén adelantado que forma parte integrante de la Directiva n° 007-2009-INDECI/12.0, precisa que el gobierno local solicitará con un mes de antelación al término de la vigencia del Convenio, la autorización pertinente de la renovación al gobierno regional, dicha instancia previa opinión de sus áreas técnicas aprobará la suscripción de una adenda antes de su vencimiento.

Asimismo, se recabó información que en diversos distritos de Lima Metropolitana venían operando 25 almacenes adelantados, de los cuales 23 contaban con convenio vigente suscrito entre las municipalidades distritales y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). En el presente año (a la fecha de la supervisión), solo un almacén adelantado fue reabastecido por la mencionada municipalidad. Al respecto, deben adoptarse las medidas correctivas conducentes a la renovación de los referidos convenios conforme a la mencionada Directiva.

5.12 Formulación y aprobación de procedimientos y protocolos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria

El Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN, contiene guías de procedimientos y formatos estructurados que permiten efectuar la evaluación de daños, análisis de necesidades y acciones de respuesta también proporciona una lista de verificación de daños y de necesidades post-desastre, como tabla de referencia de ayuda humanitaria. Asimismo, los *“Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de gobierno”*, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 136-2020-PCM, contempla acciones que deben ejecutar las entidades de los tres niveles de gobierno respecto a la asistencia humanitaria de la población damnificada y afectada.

En el marco de la Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), los gobiernos regionales tienen como función formular y aprobar normas referidos a los procesos de la gestión del riesgo de desastres, entre ellas, lo relativo al proceso de preparación y respuesta que contempla el subproceso de asistencia humanitaria, relacionadas con la atención que requieran las personas damnificadas y afectadas, así como la entrega de bienes de ayuda humanitaria.

En esa línea, es de vital importancia que los gobiernos regionales y locales formulen y aprueben procedimientos complementarios y un documento orientador para el mejoramiento de la administración, supervisión y control de bienes de ayuda humanitaria destinados a la población damnificada y afectada por las emergencias y/o desastres de origen natural o inducidos por acción humana.

Sobre el particular, las cifras muestran que el 66% (89) de las entidades supervisadas no aprobaron procedimientos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en el ámbito de su jurisdicción, conforme se muestra en el presente cuadro.

Cuadro n° 34
Entidades con aprobación de procedimientos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Entidades que aprobaron procedimientos y/o protocolos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en el ámbito de su jurisdicción				Total entidades supervisadas
	No aprobaron	Aprobaron	No sabe	Sin información	
Gobierno Regional	9	8	5	0	22
Municipalidad Provincial	35	12	6	1	54
Municipalidad Distrital	45	6	7	0	58
Total	89	26	18	1	134
Porcentaje	66%	19%	13%	1%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

5.13 Inventario de los bienes de ayuda humanitaria almacenados

El inventario físico del almacén es una forma de verificación física que consiste en constatar la existencia o presencia real de los bienes almacenados, apreciar su estado de conservación o deterioro y condiciones de seguridad, comprendiendo el inventario masivo y el selectivo.

Asimismo, el artículo 21 del Reglamento del Decreto Legislativo n° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 271-2019-EF, precisa que los bienes muebles son materia de verificación por parte de las entidades mediante su inventario, el cual consiste en corroborar su existencia, estado de conservación, cuando corresponda de acuerdo a la naturaleza de los bienes, y en actualizar los datos de su registro a una determinada fecha, con el fin de conciliar dicho resultado con el registro contable, determinar las diferencias que pudieran existir, y efectuar el saneamiento, de corresponder, durante el año fiscal de presentación del inventario.⁸⁰

La información obtenida muestra que el 17% (23) de almacenes supervisados no realizaron inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria almacenados durante el presente año.

Cuadro n° 35
Inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria según entidades

Tipo de entidad	Inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria en el presente año			Total entidades supervisadas
	Realizaron inventarios	No realizaron inventarios	No respondieron	
Gobierno Regional	19	2	1	22
Municipalidad Provincial	44	9	1	54
Municipalidad Distrital	46	12	0	58
Total	109	23	2	134
Porcentaje	81.3%	17.2%	1.5%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

El inventario físico de los bienes de ayuda humanitaria se orienta a verificar la existencia física de los bienes existentes en los almacenes de los gobiernos locales y regionales, además de apreciar el estado de conservación y las condiciones de seguridad, comparando las existencias reales con los saldos registrados y de ser el caso, se determine las acciones correctivas y ajustes que corresponda.

5.14 Sobre formatos utilizados para la recepción, ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria

De acuerdo a la Directiva n° 004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles”, el almacenamiento de bienes comprende los procedimientos, actividades e instrumentos referidos a la recepción, verificación y control de calidad, internamiento y registro, ubicación de bienes muebles, preservación, custodia y control de stocks.

Por otro lado, el registro y control de existencias consiste en un sistema de registros y reportes en lo que se consigna datos sobre ingresos y salidas de bienes del local del almacén y cantidades disponibles para distribuir.

⁸⁰ En base a los resultados del inventario se determinarán las acciones correctivas administrativas y los ajustes correspondientes. Es importante que al equipo de verificadores se dote de medios adecuados tales como: catálogos, winchas, calibradores, metros, balanzas, etc., que les permitan certificar las medidas, denominaciones, pesos, códigos, etc., de cada uno de los bienes que se esté verificando.

Otro aspecto que se puso énfasis durante la supervisión fue el registro y control de existencias a través del uso de formatos básicos del almacén que comprende los siguientes:

- *Nota de entrada al almacén (NEA)*: para el ingreso de productos al almacén.
- *Pedido de comprobante de salida (PECOSA)*: para el registro de salidas de los productos del almacén.
- *Tarjeta de control visible de almacén*: es la cartilla de ingresos y salidas que se debe encontrar delante de los bienes almacenados.
- *Kardex*: la cartilla de ingresos y salidas valorizados.
- *Acta de entrega y recepción*: para la entrega y recepción de los bienes

Con relación al empleo de tarjetas y formularios básicos del almacén, los resultados de la supervisión muestran que del total de las entidades supervisadas, no hacían uso dichos formularios el 34% (45) de notas de entrada al almacén, el 33% (44) de tarjeta de control visible de almacén, el 27% (36) de Kardex; mientras que el 21% (28) de los formularios de pedidos de comprobante de salida de los bienes de ayuda humanitaria y el 7% (9) tampoco hacía uso de acta de entrega y recepción.

Cuadro n° 36
Control de ingreso y salida de bienes de ayuda humanitaria de los almacenes

Tipo de entidad	Nota de entrada al almacén (NEAS)			Total entidades supervisadas
	Sin información	No utilizan	Utilizan	
Gobierno Regional	5	2	15	22
Municipalidad Provincial	19	20	15	54
Municipalidad Distrital	24	23	11	58
Total	48	45	41	134
Porcentaje	36%	34%	31%	100%

Tipo de entidad	Pedidos de comprobante de salida (PECOSA)			Total entidades supervisadas
	Utilizan	No utilizan	Sin información	
Gobierno Regional	20	1	1	22
Municipalidad Provincial	35	11	8	54
Municipalidad Distrital	29	16	13	58
Total	84	28	22	134
Porcentaje	63%	21%	16%	100%

Tipo de entidad	Acta de entrega y recepción			Total entidades supervisadas
	Utilizan	Sin información	No utilizan	
Gobierno Regional	19	2	1	22
Municipalidad Provincial	47	2	5	54
Municipalidad Distrital	47	8	3	58
Total	113	12	9	134
Porcentaje	84%	9%	7%	100%

Tipo de entidad	Tarjeta de control visible de almacén			Total entidades supervisadas
	Sin información	No utilizan	Utilizan	
Gobierno Regional	7	0	15	22
Municipalidad Provincial	18	21	15	54
Municipalidad Distrital	24	23	11	58
Total	49	44	41	134
Porcentaje	37%	33%	31%	100%

Tipo de entidad	Kardex			Total entidades supervisadas
	Sin información	Utilizan	No utilizan	
Gobierno Regional	9	10	3	22
Municipalidad Provincial	21	20	13	54
Municipalidad Distrital	23	15	20	58
Total	53	45	36	134
Porcentaje	40%	34%	27%	100%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al respecto, la Directiva n° 007-2009-INDECI/12.0 “Procedimiento para la Administración de bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencia y/o desastres en el ámbito de Sistema Regional de Defensa Civil”, establece que los gobiernos regionales y locales velarán por el cumplimiento de la normatividad relacionada con la formulación de NEAS y PECOSA.

Asimismo, los *Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres*⁸¹, precisa que los alimentos para su ingreso al almacén deben ser registrados mediante una Nota de Entrada al Almacén (NEA) y para el caso de la salida debe ser documentada con un Pedido de Comprobante de Salida (PECOSA), mientras que para el control de los ingresos de los bienes de ayuda humanitaria (alimentos) se realizará mediante una cartilla denominada Control Visible de Almacén.

A través de la supervisión realizada del almacén del Gobierno Regional de Puno se evidenció que algunos de los bienes de ayuda humanitaria no contaban con la cartilla de ingresos y salidas valorizados (Kardex),⁸² recomendándose a dicha entidad implementar el Kardex sobre los bienes de ayuda humanitaria que se encuentran en el almacén, a fin de conocer las cantidades exactas valorizadas.



Se advierte que algunos bienes de ayuda humanitaria del Gobierno Regional de Puno no contaban con Kardex

Puede ver en: <https://www.facebook.com/watch/?v=515227043049208>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

La falta de utilización de los formatos de ingreso y salida de los productos almacenados conforme lo dispuesto por la nueva Directiva n° 004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles” y normas complementarias, origina que la entidad no pueda contar con información en tiempo real sobre la cantidad y condiciones del total de bienes de ayuda humanitaria almacenados; ante ello, corresponde a las autoridades regionales y locales adoptar acciones orientadas para garantizar un adecuado sistema de registros y reportes de ingresos y salidas de los bienes del local del almacén.

5.15 Sobre la utilización de instrumentos técnicos para distribución de los bienes de ayuda humanitaria

El numeral 13.5 del artículo 13 del Reglamento de la Ley n° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado por el Decreto

⁸¹ Aprobado mediante Resolución Ministerial n° 027-2016-PCM

⁸² La Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles” define al Kardex como el medio de control físico o electrónico, que tiene por finalidad detallar los movimientos valorizados en soles de los ingresos, salidas y existencias de la totalidad de bienes muebles en el almacén, en base a la formulación de costos promedio.

Supremo n° 048-2011-PCM, establece que, en situaciones de desastres, las entidades públicas participan en los procesos de evaluación de daños y análisis de necesidades.

El levantamiento de datos en la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN - Perú constituye un instrumento técnico que mediante un procedimiento de recojo de datos y procesamiento de información cuantitativa y cualitativa que permite conocer el nivel de daños que ha sufrido una comunidad, distrito, provincia o región frente a la ocurrencia de un fenómeno de origen natural o inducido por la acción humana, generando el requerimiento de las necesidades para atender a la población damnificada y afectada⁸³.

Las etapas del recojo de información a través del EDAN Perú comprende:

- **Evaluación rápida:** recopila datos de manera rápida en tiempo real de los daños ocurridos por fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana cuyo formulario se desarrolla en un rango de 02 a 04 horas.
- **Empadronamiento familiar y medios de vida:** complementa la evaluación rápida, mediante el empadronamiento de las familias afectadas y damnificadas, así como los medios de vida, los formularios se llenan en un rango de 08 a 48 horas de ocurrida la emergencia.
- **Consolidado de información:** procesa y complementa los datos obtenidos en la evaluación rápida y el empadronamiento familiar la consolidación de la información se realiza en un rango de hasta 72 horas o más en caso sea necesario.

El EDAN también recoge información de las necesidades prioritarias de asistencia humanitaria referida a techo, abrigo, alimentos, utensilios, entre otros para atender la emergencia o desastre. Debe tenerse presente que el principal criterio a emplearse para la entrega de bienes de ayuda humanitaria, debe ser las necesidades como producto del empadronamiento de las personas damnificadas y afectadas.

Asimismo, el mencionado manual EDAN precisa que los gobiernos regionales y locales que no cuenten con capacidades humanas para el recojo de información en la ficha EDAN, podrán recurrir a personal foráneo o personal externo a la institución, en el marco de lo establecido en el artículo 55.2 del Reglamento de la Ley n° 29664.

Por otro lado, para coadyuvar a la toma de decisiones de las autoridades del nivel local, regional y nacional se cuenta con el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) que constituye un sistema informático compuesto por una serie de servicios que están organizados en diferentes módulos, entre los cuales se encuentran el Módulo COE. Siendo los gobiernos locales los responsables del registro de la información de daños y análisis de necesidades en sus respectivos ámbitos territoriales; mientras que corresponde a los gobiernos regionales monitorear y validar la información registrada por los gobiernos locales de su jurisdicción.

A través de la Resolución Ministerial n° 327-2019-PCM se aprobaron los Lineamientos para el registro y uso de información nacional para la Respuesta y Rehabilitación –

⁸³ Manual de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN PERÚ, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 171-2018-PCM.

SINPAD, con un ámbito de aplicación de las entidades integrantes del SINAGERD, en los tres niveles de gobierno, encargadas del registro, procesamiento y consulta de información sobre peligros inminentes, emergencias o desastres.

De acuerdo a dichos lineamientos los gobiernos regionales y locales son responsables de solicitar las credenciales para el acceso al módulo COE-SINPAD, a las Direcciones Desconcentradas del INDECI de cada jurisdicción. Asimismo, precisa que corresponde a los gobiernos locales el registro oportuno y obligatorio en el SINPAD, la información de daños y análisis de necesidades, así como de los peligros inminentes y emergencias o desastres que se presenten en su área jurisdiccional y encarga a los gobiernos regionales coordinar con los representantes de los gobiernos locales el registro oportuno de la información en el SINPAD. Asimismo, recae en los gobernadores regionales y locales consignar la información con carácter de declaración jurada.

Cabe indicar que las municipalidades distritales que no cuenten con tecnología que les permita realizar el registro de información de los peligros inminentes y emergencias ocurridas deben coordinar con las municipalidades provinciales o gobiernos regionales para que se efectúe el registro en el SINPAD.

Por otro lado, la planilla de entrega de bienes de ayuda humanitaria es un formulario que registra información sobre el evento ocurrido, ubicación, composición familiar, jefe de familia afectada o damnificada, categoría del bien de ayuda humanitaria recibido (techo, abrigo, herramientas, enseres, alimentos) y la firma en señal de conformidad con lo entregado y recibido⁸⁴.

No obstante, cabe indicar que el recojo de la información en la ficha EDAN por los gobiernos subnacionales presenta aspectos limitantes que condicionan su pronta culminación, especialmente cuando no cuentan con personal adecuadamente capacitado o el número es insuficiente para realizar la evaluación de daños y análisis de necesidades, puesto que para la atención de la emergencia se requiere registrar en el SINPAD la información recabada a través del EDAN, por lo cual una demora en registro pone en riesgo la oportuna atención de la población damnificada y afectada por la emergencia.

Sobre el particular, cabe recordar que, en el 2017, respecto a la oportunidad de la atención de la población damnificada y afectada, el INDECI señaló que: *“La emergencia vivida por el país durante el primer semestre del año puso en evidencia que, en los niveles subnacionales (regional y local), hay debilidades para la atención inmediata, oportuna y eficaz de los afectados y damnificados. Esta situación hace que el INDECI continúe con el fortalecimiento de sus capacidades para hacer más eficaz la asistencia y monitoreo a las autoridades y especialistas en gestión reactiva de los tres niveles de gobierno, especialmente, en el ámbito regional y local (provincial y distrital)”*⁸⁵.

En un contexto de emergencia o desastre, cobra relevancia que los gobiernos regionales y locales doten de celeridad al procesamiento de recojo de datos y procesamiento de información de la emergencia en la ficha EDAN, así como del registro de la misma en el

⁸⁴ Ver: Planilla de entrega de bienes de ayuda humanitaria: <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/201711301202411.pdf>

⁸⁵ INDECI: Evaluación del Plan Operativo Institucional del 2017.

SINPAD, a fin de garantizar la oportuna atención de la población damnificada y afectada por la emergencia o desastre. Asimismo, corresponde al INDECI garantizar que los instrumentos técnicos e informáticos como el SINPAD para el registro de información de la emergencia se encuentren operativos y sin restricciones.

A través de la supervisión realizada sobre la utilización de instrumentos para la distribución de bienes de ayuda humanitaria, la información recabada de las personas entrevistadas muestran que de las entidades supervisadas, el 16% (21) no venía utilizando planilla de entrega, el 11% (15) tampoco hacía uso del padrón de damnificados y afectados; además, el 5% (7) no aplicaba la ficha EDAN para la evaluación de daños y análisis de necesidades y el 3% (4) no registraba información en el SINPAD.

Cuadro n° 37
Instrumentos utilizados para la distribución de bienes de ayuda humanitaria

Tipo de entidad	Planilla de entrega			Total entidades supervisadas
	Utilizan	Sin información	No utilizan	
Gobierno Regional	8	12	2	22
Municipalidad Provincial	25	19	10	54
Municipalidad Distrital	32	17	9	58
Total	65	48	21	134
Porcentaje	48.51%	35.82%	15.67%	100%

Tipo de entidad	Ficha EDAN			Total entidades supervisadas
	Utilizan	Sin información	No utilizan	
Gobierno Regional	19	3	0	22
Municipalidad Provincial	48	3	3	54
Municipalidad Distrital	46	8	4	58
Total	113	14	7	134
Porcentaje	84.33%	10.45%	5.22%	100.00

Tipo de entidad	Padrón de damnificados y afectados			Total entidades supervisadas
	Utilizan	Sin información	No utilizan	
Gobierno Regional	13	9	0	22
Municipalidad Provincial	37	8	9	54
Municipalidad Distrital	40	12	6	58
Total	90	29	15	134
Porcentaje	67.16%	21.64%	11.16%	100.00

Tipo de entidad	Registro en el SINPAD			Total entidades supervisadas
	Utilizan	Sin información	No utilizan	
Gobierno Regional	18	4	0	22
Municipalidad Provincial	47	4	3	54
Municipalidad Distrital	50	7	1	58
Total	115	15	4	134
Porcentaje	85.82%	11.19%	2.99%	100.00

Fuente: Defensoría del Pueblo.

El literal c) del numeral 6.1 de los Lineamientos para el registro y uso de información nacional para la Respuesta y Rehabilitación – SINPAD, establece que los gobiernos regionales y locales son responsables de solicitar las credenciales para el acceso al Módulo COE- SINPAD, a las Direcciones Desconcentradas del INDECI de cada jurisdicción, tomando en cuenta los tipos de usuarios y precisando los datos generales de los funcionarios responsables del ingreso de la información del EDAN Perú en el Módulo COE del SINPAD.

Al respecto, el INDECI informó a nuestra institución que a través del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional en coordinación con sus Direcciones Desconcentradas a nivel nacional atendió el 100% de las solicitudes de requerimiento de usuarios y claves de acceso al SINPAD de las autoridades regionales y locales a nivel nacional⁸⁶.

Asimismo, dicha entidad indicó que en el 2020 brindó un total de 36 asistencias técnicas virtuales a las autoridades y funcionarios de las municipalidades y gobiernos regionales respecto al llenado de la ficha EDAN y el registro en el SINPAD.

⁸⁶ Informe técnico n° 004-2021-COEN/MGI emitido por el INDECI en atención del requerimiento de información de la Defensoría del Pueblo a través del Oficio n° 101-2021-DP/AEE.

No obstante, lo señalado por el INDECI es de vital importancia que dicha entidad como responsable técnico de realizar a nivel nacional la supervisión, seguimiento y evaluación de la implementación de los procesos de la gestión reactiva intensifique el desarrollo del proceso permanente de capacitación y asistencia técnica a las entidades públicas, gobiernos regionales y locales, respecto a la evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN) y el correspondiente registro en el SINPAD.

Capítulo VI

6 Supervisión de las zonas afectadas por el sismo en el departamento de Piura

6.1 Sobre la supervisión de las zonas afectadas por la emergencia

El departamento de Piura, según el Censo Nacional 2017; XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, tiene una población de 1'856,809 habitantes, siendo la más poblada la Provincia de Piura con 799,321 habitantes; mientras que la provincia con menos población es Sechura con un total de 79,177 habitantes.⁸⁷

De acuerdo al SINPAD del INDECI del 2008 al 2018 en el departamento de Piura se registró 726 emergencias por diversos eventos, reportando el mayor número de emergencias la provincia de Piura, seguida de las provincias de Ayabaca, Talara y Sechura.

El 30 de julio de 2021, se registró un sismo de magnitud 6.1 al Oeste de Sullana, Sullana – Piura. De acuerdo al Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN, al 02 de agosto del presente año, se contabilizó en 38 distritos y de varias provincias del departamento de Piura 26 personas heridas, 187 damnificadas, 1,726 afectadas, así como 46 viviendas inhabitables, 440 viviendas afectadas, 34 instituciones educativas afectadas y 11 establecimientos de salud afectados; además de otros daños de locales públicos, infraestructura de transporte, servicios básicos e infraestructura de riego. Los distritos y provincias que registraron daños a consecuencia del sismo en la Región de Piura fueron los siguientes:

- | | | |
|-------------------------|---------------------|----------------|
| • Cura Mori | • Colán | • Salitral |
| • Castilla | • Tamariando | • Pariñas |
| • El Tallán | • Areal | • Los Órganos |
| • La Arena | • Sechura | • Frías |
| • Veintiséis de octubre | • Rinconada Llicuar | • Morropón |
| • Piura | • Vice | • Buenos Aires |
| • Tambogrande | • Cristo Nos Valga | • La Matanza |
| • La Unión | • Sullana | • Chulucanas |
| • Catacaos | • Marcavelica | • Salitral |
| • Las Lomas | • Bellavista | • Chalaco |
| • Paita | • Ignacio Escudero | |
| • Amotape | • Miguel Checa | |
| • La Huaca | • Querecotillo | |
| • Vichayal | • Lancones | |

Teniendo en cuenta el citado suceso, nuestra institución realizó desplazamientos a las zonas de mayor afectación ante dicho evento natural, a fin de verificar sobre la atención de la población damnificada y afectada, así como de las acciones de respuesta por los gobiernos locales de las zonas afectadas y el Gobierno Regional de Piura, así como de las intervenciones de las entidades de primera respuesta.

⁸⁷ Puede ver en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/00TOMO_01.pdf

6.2 Sobre la supervisión en los distritos de La Huaca, Miguel Checa y la asignación y ejecución presupuestal por el Gobierno Regional de Piura y las municipalidades de las zonas afectadas tras sismo

El 02 de agosto la Defensoría del Pueblo supervisó los almacenes de ayuda humanitaria de las municipalidades distritales de La Huaca en la provincia de Paita y Miguel Checa en la provincia de Sullana, así como de la Municipalidad Provincial de Sullana con el objetivo de verificar sobre su funcionamiento y el stock disponible con el que cuentan para atender las necesidades de la población afectada ante la ocurrencia del sismo.



02/08/2021: Supervisión de almacenes de ayuda humanitaria

<https://www.youtube.com/watch?v=hBI-KZ3vR4g>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

En la supervisión, se pudo verificar que la Municipalidad Distrital de La Huaca no había adquirido bienes de ayuda humanitaria en el marco del proceso de preparación, siendo adquirida 20 carpas a raíz de la ocurrencia del sismo; no obstante, a través del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDEC) y el Gobierno Regional (GORE) de Piura, recibió carpas, camas plegables, colchones, calaminas, frazadas, palas y picos, entre otros bienes.

Asimismo, se constató que las instalaciones del almacén de la citada municipalidad no reunían las condiciones básicas para su funcionamiento, puesto que los bienes almacenados se encontraban en el suelo y empolvados, además no contaban con alimentos para la atención de la población damnificada y afectada. El representante de dicha municipalidad informó que, como consecuencia del movimiento telúrico, se identificaron 30 viviendas inhabitables, las cuales aún se encontraban en proceso de empadronamiento.

También se verificó que el almacén de la Municipalidad Distrital de Miguel Checa no había adquirido bienes de ayuda humanitaria, según lo informado por el Secretario Técnico de la Oficina de Defensa Civil de la referida municipalidad; además de indicar que en el mes de febrero dicha oficina realizó el requerimiento para adquirir bienes de ayuda humanitaria, sin obtener respuesta de las autoridades de la entidad, motivo por el cual no contaban con alimentos y otros bienes de ayuda humanitaria. Asimismo, se verificó que las instalaciones del almacén registraban daños en el cielo raso a consecuencia del último sismo y no contaban con baños portátiles y el personal de almacén no había sido capacitado en temáticas vinculadas con la gestión de bienes de ayuda humanitaria.

Por otro lado, la comuna de Miguel Checa también recibió del INDECI y del Gobierno Regional de Piura, 50 carpas, camas plegables, colchones, calaminas y triplay; además, se verificó sobre la instalación de alberques, carpas y ollas comunes para la población damnificada. Igualmente, se tomó conocimiento que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento venía realizando la evaluación de daños de las viviendas afectadas del lugar.

En tanto, durante la supervisión realizada al almacén de ayuda humanitaria de la Municipalidad Provincial de Sullana, se constató la existencia de aproximadamente 200 camas plegables, colchones y frazadas. También se advirtió que el personal no fue capacitado en temáticas relacionadas con la gestión de bienes de ayuda humanitaria. Ante ello, se solicitó la coordinación urgente entre los alcaldes de Sullana y Miguel Checa para la distribución de los bienes de ayuda humanitaria a las personas damnificadas y afectadas.

Asimismo, tras la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a las zonas afectadas por el sismo se advirtió que diversas familias (incluidos niños/as, personas adultas mayores, entre otros) venían pernoctando en medio de la vía pública ante el temor de las réplicas sísmicas y el colapso de sus viviendas⁸⁸. Asimismo, se ha verificado que no se venían brindando ayuda humanitaria de manera diferenciada como alimentos y pañales para niños y niñas.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) en diferentes observaciones generales ha revelado la importancia de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia. Asimismo, las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria respecto a la infancia, señala que se deben tomar medidas especiales para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes se vean protegidos contra lo que les pueda hacer daño y que tenga acceso equitativo a los servicios básicos.

Del mismo modo, conforme ha sido reconocido por el Comité Permanente entre Organismos (IASC), luego de producida la emergencia, a las personas mayores les resulta más difícil acudir a los puntos de distribución de ayuda y cargar suministros pesados⁸⁹. Siendo deber del Estado de disponer las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de sus derechos en situaciones de desastres.

De acuerdo al Proyecto Esfera⁹⁰, el derecho a la asistencia humanitaria constituye un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad el cual involucra el acceso a alimentos y agua en calidad y cantidad suficiente y una vivienda adecuada, así como los medios necesarios para mantener la salud, la cual debe brindarse en virtud al principio de imparcialidad y no discriminación, esto es, de acuerdo a las necesidades de la población.

Por su parte, la Ley n° 30787, *Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres*, considera a las personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención a los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional.

⁸⁸ Del 30 de julio al 11 de agosto del 2021, se registraron 24 réplicas sísmicas con magnitudes entre 3.6 y 4.4. Asimismo, fueron dadas de alta 26 personas que resultaron heridas.

⁸⁹ INTER AGENCY STANDING COMMITTEE – IASC (Comité Permanente entre Organismos). Las intervenciones humanitarias y las personas mayores. 2008. Pág. 1

⁹⁰ Carta humanitaria y normas para la respuesta humanitaria. Tercera edición 2011. Pág.24

Además, dicha norma establece que las entidades de los tres niveles de gobierno en toda planificación y acciones que se desarrollen en el marco de la gestión del riesgo de desastres, entre ellas, la asistencia humanitaria debe aplicar el enfoque de derechos, privilegiando la promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales afectados por el desastre, como en la situación expuesta.⁹¹

Por otro lado, de acuerdo a la Consulta Amigable del MEF, al 05 de agosto del 2021 el pliego del Gobierno Regional de Piura asignó S/. 1,469,899 en la actividad administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres (adquisición de bienes de ayuda humanitaria), con una ejecución de gasto del 64%, conforme se muestra en el presente cuadro.

Cuadro n° 38
Asignación y ejecución presupuestal para la compra de bienes de ayuda humanitaria

Actividad/Acción de Inversión/Obra 5005611: ADMINISTRACION Y ALMACENAMIENTO DE KITS PARA LA ASISTENCIA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES				
Pliego	Presupuesto asignado en el PIM	Certificación	Monto ejecutado	Avance %
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	1,469,899	1,391,851	941,219	64.0

Fuente: Consulta Amigable MEF. Al 05 de agosto de 2021.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A nivel local, de 38 municipalidades de las zonas afectadas por el sismo el 34% (13) no registraron asignación de recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria a través de la Actividad: Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”.

⁹¹ Artículo 3.2 de la Ley 30787.

Cuadro n° 39
Asignación y ejecución presupuestal para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria por los gobiernos locales de las zonas afectadas por el movimiento sísmico

Actividad: ADMINISTRACION Y ALMACENAMIENTO DE KITS PARA LA ASISTENCIA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES					
Provincia		Municipalidad	Asignación presupuestal en el PIM	Monto ejecutado	Avance %
PIURA	1	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA	299,999	0	0.0
	2	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CASTILLA	637,059	389,798	61.2
	3	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CATACAO	74,000	1,500	2.0
	4	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CURA MORI	18,000	14,247	79.2
	5	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL TALLAN	15,000	0	0.0
	6	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA ARENA	33,828	26,858	79.4
	7	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA UNION	2,000	0	0.0
	8	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBO GRANDE	100,000	0	0.0
	9	MUNICIPALIDAD DISTRITAL VEINTISEIS DE OCTUBRE	323,800	19,990	6.2
	10	MUNICIPALIDAD DISTRITAL LAS LOMAS			
AYABACA	11	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE FRIAS	31,743	31,743	100.0
MORROPÓN	12	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS	139,117	137,107	98.6
	13	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHALACO	50,000	49,995	100.0
	14	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MATANZA	9,518	2,518	26.5
	15	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SALITRAL	6,000	6,000	100.0
	16	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BUENOS AIRES			
	17	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHULUCANAS			
PAITA	18	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PAITA	117,093	89,067	76.1
	19	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL ARENAL	2,000	0	0.0
	20	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COLAN	57,097	2,790	4.9
	21	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA HUACA	111,021	0	0.0
	22	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VICHAYAL	10,000	4,000	40.0
	23	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE AMOTAPE			
	24	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMARINDO			
SULLANA	25	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SULLANA	10,000	0	0.0
	26	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIGUEL CHECA	9,000	0	0.0
	27	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE QUERECOTILLO	20,000	17,868	89.3
	28	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SALITRAL	26,000	20,681	79.5
	29	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LANCONES			
	30	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARCAVELICA			
	31	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BELLAVISTA			
	32	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE IGNACIO ESCUDERO			
SECHURA	33	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SECHURA	95,000	0	0.0
	34	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CRISTO NOS VALGA	4,500	0	0.0
	35	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VICE			
TALARA	36	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE RINCONADA LLICUAR			
	37	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PARIÑAS			
	38	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS ÓRGANOS			

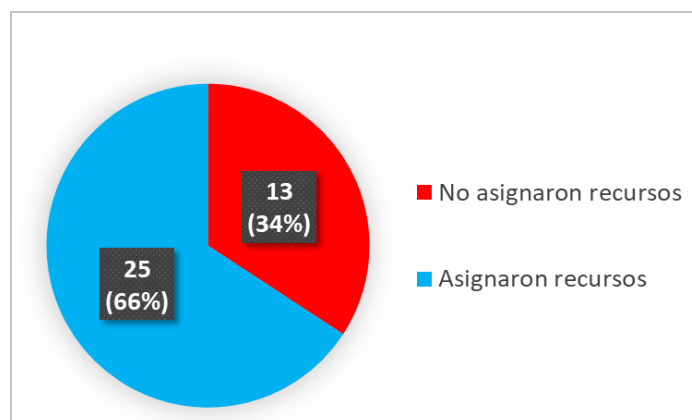
Fuente: Consulta Amigable del MEF. Al 05 de agosto de 2021.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Entre las municipalidades que no había registrado asignación presupuestal para dicha actividad figuran: Las Lomas, Buenos Aires, Chulucanas, Amotape, Tamarindo, Lancones, Bellavista, Vice, Rinconada Llicuar, Pariñas, Los Órganos, así como Marcavelica e Ignacio Escudero, siendo estas ultimas las que registraban mayor número de personas damnificadas 1,000 y 243, respectivamente⁹².

⁹² Reporte del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN actualizado al 10.08.2021

Gráfico n° 13
Asignación para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria



Fuente: Consulta amigable del MEF al 05 de agosto de 2021.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, al 05 de agosto del 2021, de los 25 gobiernos locales que asignaron recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria el 40% (10) no registraban ejecución de gasto; entre ellas, la Municipalidad Distrital de Miguel Checa no registraba certificación presupuestal ni ejecución de gasto de los S/ 9,000 asignados en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), a través de la Actividad: Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria pese a registrar 721 personas damnificadas tras el sismo.⁹³

Gráfico n° 14
Ejecución de gasto para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria



Fuente: Consulta amigable del MEF al 05 de agosto de 2021.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En atención de la situación descrita cobra relevancia que los gobiernos locales programen en su presupuesto institucional la asignación de recursos en la *actividad: Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres* del Programa

⁹³ Reporte del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN actualizado al 10.08.2021

Presupuestal 0068; además ejecuten el gasto de manera óptima, con la finalidad de adquirir bienes de ayuda humanitaria para la atención de las personas damnificadas y afectadas.

Asimismo, en el ámbito de las zonas afectadas por el sismo es de vital importancia la ejecución de acciones de respuesta a la emergencia, así como de la rehabilitación orientada al restablecimiento de los servicios públicos básicos indispensables e inicio de la reparación del daño físico, ambiental, social y económico en la zona afectada⁹⁴.

En el marco de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento⁹⁵, los tres niveles de gobierno tienen la responsabilidad de asegurar la asistencia humanitaria que requieran las personas damnificadas y afectadas por la ocurrencia del sismo, así como la protección a los grupos vulnerables con enfoque de derechos. En dicho contexto, entre otros aspectos se recomendó al Gobierno Regional de Piura y a las municipalidades de las zonas afectadas por el movimiento sísmico, lo siguiente:

1. ADOPTAR medidas para garantizar la atención preferente de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres gestantes y personas con afectación severa de su salud física y emocional, a fin de satisfacer los derechos a la alimentación, salud, vivienda, educación, medio ambiente y seguridad.
2. DISPONER la distribución de bienes de ayuda humanitaria como: alimentos, agua, techo, abrigo, pañales, enseres y herramientas a la población afectada y damnificada por la ocurrencia del sismo, considerando las necesidades diferenciadas de grupos vulnerables (niños, niñas y personas adultas mayores) y las características socioculturales de la población afectada.
3. REQUERIR alimentos y otros bienes de ayuda humanitaria a la instancia correspondiente, cuando su capacidad haya sido sobrepasada, para asegurar la asistencia alimentaria y entrega de bienes a la población damnificada y afectada, considerando las necesidades diferenciadas de cada grupo vulnerable (como alimentos, abrigo y pañales para niños, niñas y personas adultas mayores).
4. DIRIGIR y mantener en sesión permanente el Grupo de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Plataforma de Defensa Civil de su jurisdicción, coordinando con los organismos públicos y no públicos que la integran garantizando su eficiente funcionamiento.
5. GARANTIZAR la operatividad del Centro de Operaciones de Emergencia Local las 24 horas del día, así como su articulación con el COER, y la ejecución del Plan de Contingencia ante la ocurrencia del sismo.
6. DISPONER la asignación y ejecución del presupuesto a través del programa presupuestal 0068: Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, así como para la ejecución de las actividades de emergencia e inversiones de emergencia frente a la ocurrencia del sismo.
7. COORDINAR con el Gobierno Regional de Piura y con las entidades públicas y privadas la remoción de escombros y la habilitación de vías de comunicación afectadas como consecuencia del evento adverso.
8. DISPONER las acciones conducentes al restablecimiento de los servicios públicos e infraestructura de las zonas afectadas por la emergencia que permita a la población volver a sus actividades habituales.
9. COORDINAR con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la provisión de agua segura y la entrega de módulos temporales de vivienda a favor de las familias damnificadas previa identificación y registro de viviendas colapsadas o inhabitables en el marco del Decreto 012-2015-VIVIENDA.
10. ASEGURAR el desarrollo de canales de comunicación con los integrantes del SINAGERD, orientado a efectuar una adecuada respuesta y rehabilitación ante la ocurrencia del mencionado evento natural.

⁹⁴ Artículo 33 del Reglamento de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

⁹⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

6.3 Sobre la entrega de bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos locales de las zonas afectadas por el movimiento sísmico

De acuerdo al Informe de Emergencia n° 1184 - 18/8/2021 / COEN - INDECI / 15:10 horas (Informe N° 19) del COEN – INDECI al 18 de agosto del 2021, el Gobierno Regional de Piura y diversos gobiernos locales entregaron bienes de ayuda humanitaria en los distritos afectados por el movimiento sísmico, como 12, 616 calaminas, 200 carpas, 82 módulos de vivienda, 305 camas, 305 colchones, entre otros bienes.

Asimismo, el IDECI entregó bienes de ayuda humanitaria en el marco del Decreto Supremo n° 155-2020-PCM que dispone medidas complementarias en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, a las municipalidades de Paita, Miguel Checa, La Huaca, Sullana, Marcavelica, Colán, Ignacio Escudero, Amotope, Querecotillo, Tamarindo, Salitral, Lancones; mientras que entregó kit de aseo a la Municipalidad Distrital de Miguel Checa.

Además, el INDECI en atención de lo dispuesto en el Decreto Supremo n° 059-2020-PCM que autoriza de manera excepcional a canalizar la entrega de donaciones provenientes del sector privado en favor de las entidades públicas involucradas en la atención de las poblaciones vulnerables para su distribución a la población entregó alimentos (bienes no perecibles) a las municipalidades de Paita, Miguel Checa, Marcavelica y San Ignacio Escudero, La Huaca, Sullana, Colán; así como agua a las municipalidades de La Huaca, Marcavelica, Vichayal, Miguel Checa, Paita, Ignacio Escudero, Chulucanas, Lancones y Colán.

6.4 Sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por impacto del sismo

La Declaratoria de Estado de Emergencia en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) constituye una institución del régimen de excepción Constitucional que es decretada ante la probabilidad que un fenómeno físico potencialmente dañino o la ocurrencia de un desastre por un fenómeno de origen natural o inducido por la acción humana, estableciendo la ejecución de una serie de acciones articuladas para reducir los efectos dañinos del potencial impacto, en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y el patrimonio público y privado⁹⁶.

Debido al movimiento sísmico ocurrido el 30 de julio de 2021 en Sullana – Piura, y las posteriores réplicas, se registró daños a la vida y la salud de las personas, viviendas, infraestructura educativa y de salud, locales públicos, vías de comunicación, servicios básicos, entre otros, en algunos distritos (38) de varias provincias del departamento de Piura; sumado a ello, se advirtió la poca acción en la atención de la emergencia, y la alta

⁹⁶ El numeral 68.5 del artículo 68 del Reglamento de la Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado por el Decreto Supremo n° 048-2011-PCM, en concordancia con el numeral 5.3 del artículo 5 y el numeral 9.2 del artículo 9, de la "Norma Complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente, en el marco de la Ley n° 29664, del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD", aprobada mediante el Decreto Supremo n° 074-2014-PCM; la Presidencia del Consejo de Ministros, excepcionalmente presenta de Oficio ante el Consejo de Ministros, la declaratoria de Estado de Emergencia ante la condición de peligro inminente o la ocurrencia de un desastre, previa comunicación de la situación, y propuesta de medidas y/o acciones inmediatas que correspondan, efectuada por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

vulnerabilidad y la magnitud de los daños siendo necesario una mayor capacidad de recursos.

Al respecto, mediante el Oficio n° 3484-2021-INDECI/5.0⁹⁷ y posteriormente a través del Oficio n° 3485-2021-INDECI/1.0⁹⁸, el INDECI remitió a la Presidencia del Consejo de Ministros los informes situacionales señalando que: *“debido al movimiento sísmico ocurrido el 30 de julio de 2021 en Sullana – Piura, y las posteriores réplicas, se vienen registrando daños a la vida y la salud de las personas, viviendas, infraestructura educativa y de salud, entre otros en diversos distritos y provincias de la citada región”*; ante ello, demandó la adopción de medidas urgentes que permitan al Gobierno Regional de Piura y a los gobiernos locales involucrados, con la coordinación técnica y seguimiento permanente del INDECI y la participación de diversos ministerios y demás instituciones públicas y privadas involucradas, ejecutar las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan.

Ante la urgencia de las acciones de respuesta y rehabilitación con énfasis en la atención de la asistencia humanitaria de la población damnificada y afectada, mediante Oficio n° 270-2021-DP/AAE del 03 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros la celeridad de las actuaciones administrativas conducentes a la Declaratoria de Estado de Emergencia en los distritos y provincias que registran daños tras el sismo, para las acciones inmediatas de respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas en salvaguarda de la vida y medios de subsistencia de la población damnificada y afectada, así como de la infraestructura pública y privada.

Siendo acogida dicha recomendación con la publicación del Decreto Supremo n° 146-2021-PCM⁹⁹ que declaró el Estado de Emergencia en 38 distritos y 7 provincias del departamento de Piura, por impacto de daños ante la ocurrencia de movimiento sísmico por el plazo de sesenta (60) días calendario, para la ejecución de medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación con intervención de las entidades de los tres niveles de gobierno¹⁰⁰.

En atención de la citada Declaratoria de Estado de Emergencia (DEE) el Gobierno Regional de Piura y los gobiernos locales comprendidos en la misma y la participación de diversas entidades públicas del nivel nacional ejecutaron acciones inmediatas de respuesta y rehabilitación; asimismo, habilitó al INDECI para reabastecer el almacén del Gobierno Regional de Piura y a través de este a los almacenes de los gobiernos locales de las zonas comprendidos en el dicha DEE, para la correspondiente entrega de los bienes de ayuda humanitaria a las personas damnificadas y afectadas.

No obstante, haberse declarado el Estado de Emergencia en diversos distritos del departamento de Piura, la Defensoría del Pueblo mediante Oficio n° 295-2021-DP/AAE del 27 de agosto de 2021 solicitó al INDECI información sobre el avance de las acciones de

⁹⁷ De fecha 31 de julio de 2021.

⁹⁸ Del 1 de agosto de 2021.

⁹⁹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de agosto de 2021.

¹⁰⁰ Mediante oficio n° D000175-2021-PCM-DVGT del 04 de agosto de 2021, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros en atención de la recomendación de la Defensoría del Pueblo a través del Oficio n° 270-2021-DP/AA, informa sobre la opinión favorable emitida respecto al pedido de declaratoria de Estado de Emergencia por el INDECI precisando además que el proyecto de Decreto Supremo de Declaratoria de Estado de Emergencia ha sido votado aprobatoriamente en la sesión del Consejo de Ministros del miércoles 04 de agosto de 2021, estando en proceso su publicación en El Diarios Oficial El Peruano.

respuesta y rehabilitación por las entidades comprendidas en la Declaratoria de Estado de Emergencia aprobada mediante Decreto Supremo n° 146-2021-PCM.

Al respecto, a través del Oficio n° 4250-2021-INDECI/2.0 del 13 de setiembre del 2021 el INDECI informó a nuestra institución sobre las acciones por realizar de cada entidad comprendida en dicha Declaratoria de Estado de Emergencia, así como la priorización y programación de intervenciones para los meses de agosto y setiembre.

Por otro lado, según el INDECI una de las dificultades advertidas en la ejecución de lo dispuesto en el citado Decreto Supremo fue la falta de personal para realizar la evaluación de daños y análisis de necesidades por los gobiernos subnacionales, dificultando identificar el total de las necesidades de la población afectada; además de la falta de articulación de los gobiernos subnacionales para remitir la información de manera oportuna.

Ante la situación descrita cobra relevancia que los gobiernos locales cuenten con un equipo de evaluadores capacitados en el manejo del EDAN, así como un registro de voluntarios en emergencia en caso no sea suficiente el número de evaluadores. Asimismo, cabe remarcar que el EDAN es la base para establecer acciones concretas de la respuesta y rehabilitación a todo nivel, así como para determinar las necesidades de la población damnificada y afectada por la ocurrencia de una emergencia o desastres.

Por otro lado, cabe indicar que, al sobrepasar la capacidad de respuesta del gobierno regional ante un peligro inminente o desastre, resulta necesaria la intervención del gobierno nacional en el marco de una Declaratoria de Estado de Emergencia en las zonas afectadas,¹⁰¹ como la declarada en la región de Piura por impacto de daños por sismo. Sin embargo, se advierte la ausencia de lineamientos para una intervención coordinada, articulada, efectiva, organizada e inmediata por las entidades comprendidas en las declaratorias de Estado de Emergencia decretadas por el Poder Ejecutivo.

Ante ello, corresponde al INDECI la elaboración de lineamientos complementarios a las disposiciones establecidas en la *“Norma Complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente, en el marco de la Ley n° 29664”*, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 074-2014-PCM, que permitan a las entidades contar con criterios para la organización, así como establecer tareas principales de coordinación, priorización de zonas de intervención, delimitación de responsabilidades por nivel de gobierno, programación de las intervenciones a realizar, reporte del estado de las intervenciones; además del seguimiento de las recomendaciones y acciones señaladas en la Declaratoria de Estado de Emergencia, entre otros aspectos.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo mediante Oficio n° 303-2021-DP-AAE del 06 de setiembre recomendó al Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), efectuar las coordinaciones con el INDECI y demás acciones conducentes a la formulación y aprobación de lineamientos que permitan a las entidades comprendidas en una declaratoria de Estado de Emergencia realizar de manera efectiva,

¹⁰¹ La declaratoria de Estado de Emergencia demanda la adopción de medidas urgentes que permitirán a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales de las zonas afectadas, con la coordinación del INDECI y la participación de diversos sectores; y demás instituciones públicas y privadas involucradas, ejecutar las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan.

articulada y coordinada las acciones inmediatas y necesarias de respuesta y rehabilitación en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y sus medios de subsistencia.

Al respecto, mediante Oficio n° D000202-2021-PCM-DVGT del 20 de setiembre del 2021, el citado viceministerio hace de conocimiento de nuestra institución que ha solicitado al INDECI la evaluación de la incorporación de precisiones al Decreto Supremo n° 074-2014-PCM que aprueba la norma complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre o peligro inminente, en el marco de la Ley n° 29664, conforme ha sido recomendado por la Defensoría del Pueblo.

6.5 Sobre el registro de la emergencia y daños a consecuencia del sismo en la región de Piura

Durante el desarrollo del evento de origen natural o inducido por acción humana, la principal función de asistencia humanitaria consiste en responder de manera pertinente, oportuna y eficiente. Para ello son prioritarios los sistemas de información ágiles, que permitan la estimación del impacto y la identificación y priorización de los destinatarios, y la logística de implementación de respuestas inmediatas, para llegar a la población afectada con prestaciones básicas que permitan mantener un determinado nivel de consumo y bienestar en los hogares afectados.

En ese sentido, los sistemas de información y los registros de emergencias desempeñan un papel clave en la identificación de las necesidades de la población damnificada y afectada. Además, el registro de información sobre los daños permite la entrega de bienes de ayuda humanitaria de manera oportuna, además de contar con datos actualizados de las personas damnificadas y afectadas por la ocurrencia de una emergencia o desastre.

En la medida que se logre una evaluación de daños y análisis de necesidades de alta calidad sobre los efectos y el impacto de un evento, se garantizará la obtención de información cualitativa, y cuantitativa veraz, actualizada y adecuada.

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 50.1 del artículo 50 del Reglamento de la Ley n° 29664, los Centros de Operaciones de Emergencia - COE, son órganos que funcionan de manera continua en el monitoreo de peligros, emergencias y desastres, así como en la administración e intercambio de la información, para la oportuna toma de decisiones de las autoridades del Sistema, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, como el Centro de Operaciones de Emergencia Local (COEL) y el Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER) en el nivel regional, así como el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) administrado por el INDECI¹⁰².

Ocurrida una emergencia o impacto por movimiento sísmico como en el departamento de Piura, corresponde a los gobiernos locales de las zonas de la emergencia y al gobierno regional correspondiente la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, que constituye un mecanismo de recolección de datos y procesamiento de información cualitativa y cuantitativa, de la extensión, gravedad y localización de los eventos adversos, así como la evaluación de necesidades.

¹⁰² Numeral 6.1 de los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de los Centros de Operaciones de Emergencia – COE, probado mediante Resolución Ministerial n° 258-2021-PCM.

De acuerdo con lo informado por el INDECI, los gobiernos locales de la zona afectada por el movimiento sísmico en Piura no reportaron de manera dinámica a través de los formularios EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades); sumado a ello, el Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER) de Piura no logró articular con todas las direcciones de línea para remitir la información de la emergencia de manera oportuna¹⁰³. No obstante, cabe precisar, el Centro de Operaciones de Emergencia Local (COEL) del gobierno local es el responsable de procesar (efectuar el registro en el SINPAD) y realizar el seguimiento a la evolución de la emergencia y brindar información a la autoridad para la toma de decisiones; además le corresponde intercambiar información con el COER.

Por su parte, el COEN consolida la información de los reportes de daños y necesidades verificando y contrastando la información proporcionada por los gobiernos regionales y el formato de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades con el correspondiente registro en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) por los gobiernos locales.

Sin embargo, de la revisión de los informes emitidos por el COEN se advierte que en 16 reportes emitidos del 30 de julio al 26 de agosto de 2021, los resultados fueron disímiles (incrementos y reducción de cifras) respecto al número de daños personales y materiales, así como los referidos a la infraestructura pública y privada y de riego; también se observa cambios en los rubros de información considerando otros aspectos (como la inclusión de personas lesionadas y afectadas en sus medios de vida, aulas afectadas, destruidas e inhabitables y establecimientos de salud inhabitables), conforme se muestra en el presente cuadro según fecha de emisión de los reportes.

Cuadro n° 40
Evolución de registro de daños a nivel del Centro de Operaciones de Emergencia

Fecha de reporte	Vida y salud (personas)				Personas afectadas en sus medios de vida	Vivienda			Infraestructura pública								Infraestructura de riego
	Heridas	Dañificadas	Afectadas	Lesionadas		Viviendas inhabitables	viviendas afectadas	Viviendas destruidas	II.EE afectadas	Aula afectada	Aula destruida	Aula inhabitable	EE-SS afectados	EE-SS inhabitable	Carretera afectadas (M)	Canal de riesgo afectados (M)	
30/07/2021	28	165	1575			41	398		14				8		502	50	
2/08/2021	26	187	1726			46	440		34				11		842	150	
4/08/2021	26	2250	5502			632	1672		41				11		842	150	
5/08/2021	31	2250	5502			632	1672		57				24		842	150	
6/08/2021	32	1941	6498			538	2035		63				24		842	150	
9/08/2021		324	2621	4		110	945	4	3				1				
10/08/2021		2820	10511	4	65	807	3323	42		134	1	43	14	2	500	350	
11/08/2021		1960	9405	4		546	2986	35		133	1	43	13	2		50	
12/08/2021		2825	10576	4		812	3364	42		172		45	19	1	500	350	
14/08/2021		2821	10570	4		810	3362	42		133		23	11		500	350	
16/08/2021		2865	10768	4		831	3420	42		133		23	11		320	350	
17/08/2021		2865	10768	4		831	3420	42		133		23	11		500	350	
19/08/2021		5042	15184	5		1474	4847	57		82		17	3		500	200	
23/08/2021		5354	16161	5		1567	5150	57		132		23	12		500	300	
24/08/2021		5354	16161	32		1567	5150	57		132		23	12		500	300	
26/08/2021		5356	16170	5		1569	5153	57		147		27	15		500	300	

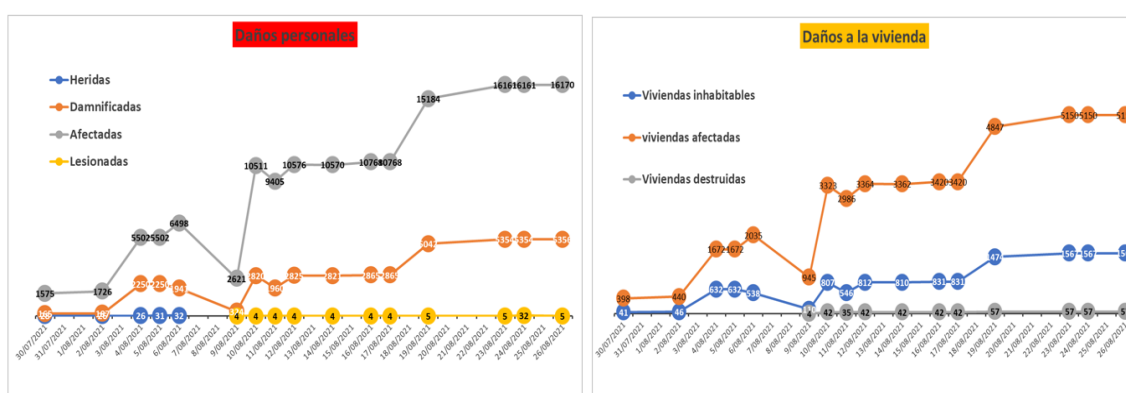
Fuente: COEN

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁰³ Mediante Oficio n° 4250-2021-INDECI/2.0 del 13 de setiembre del 2021.

Por ejemplo: respecto a los reporte de daños personales y daños materiales (vivienda) el número de personas heridas, damnificadas, afectadas y lesionadas, así como el número de viviendas inhabitables, afectadas y destruidas como consecuencia del movimiento sísmico en el departamento de Piura, registra una variación de menor cantidad el 09 de agosto con relación al 8 de agosto (día anterior) y un incremento sustancial el 10 de agosto (día posterior), similar situación se presenta el 11 de agosto con relación al día anterior y posterior. Ante dicha situación se deben adoptar las medidas correctivas con la finalidad de contar con registros de daños consistente y validado por el COEN. Siendo necesario la evaluación de los métodos para obtener información posible de contar y analizar de manera oportuna.

Gráfico n° 15
Variación del registro de daños personales y a la vivienda por la ocurrencia del movimiento sísmico
(del 30 de julio al 26 de agosto)



Fuente: COEN

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si bien los gobernadores regionales y alcaldes son responsables de la información consignada en el SINPAD, ante la situación descrita corresponde al INDECI como responsable de la operatividad y óptimo funcionamiento de dicho sistema de información adoptar medidas correctivas desarrollando metodologías y herramientas que permitan contar con información confiable, con datos cuantitativos y cualitativos de los daños ocasionados por la ocurrencia de una emergencia o desastre.

Por otro lado, cabe señalar que el SINPAD v2.0, que es administrado por el INDECI constituye un sistema informático para que la información de la Respuesta y Rehabilitación, sea registrada, mantenida, consultada y utilizada por todas las instituciones sean éstas públicas o privadas, así como por la ciudadanía en general, interactuando activamente con los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD. Sin embargo, al 11 de agosto del 2021 (12 días de transcurrido la ocurrencia del sismo en la región Piura) en la sección de consulta de acceso para la ciudadanía en general no registraba información sobre la emergencia ocurrida por el sismo en la región Piura, conforme se muestran en las siguientes figuras.

Figura n° 1
Plataforma implementada para consulta de la ciudadanía



Fuente: SINPAD – INDECI.

Plataforma SINPAD para consulta de acceso a las entidades públicas, privadas y la ciudadanía

Figura n° 2
Registro de emergencias por movimiento sísmico en el departamento de Piura

Código Sinpad	Tipo de Evento	Peligro principal	Departamento / Provincia / Distrito	Fecha y hora del evento	Nivel de la emergencia	Estado	Opciones
141143	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / PIURA / VEINTISEIS DE OCTUBRE	21/07/2021 02:07	NIVEL 1	ACTIVO	
141308	EMERGENCIA	VIENTOS FUERTES	PIURA / MORROPON / LA MATANZA	14/07/2021 17:07	NIVEL 1	ACTIVO	
140971	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / SECHURA / VICE	14/07/2021 02:07	NIVEL 1	ACTIVO	
140813	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / PIURA / VEINTISEIS DE OCTUBRE	08/07/2021 10:07	NIVEL 1	ACTIVO	
140711	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / SECHURA / SECHURA	02/07/2021 13:07	NIVEL 1	ACTIVO	
140428	EMERGENCIA	CONTAMINAM. DE AGUAS	PIURA / TALARA / LA BREA	25/06/2021 16:06	NIVEL 1	ACTIVO	
140427	EMERGENCIA	MAREJAZO (MAREJAZO)	PIURA / TALARA / LA BREA	25/06/2021 16:06	NIVEL 1	ACTIVO	
140175	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / SECHURA / SECHURA	21/06/2021 14:06	NIVEL 1	ACTIVO	
137859	EMERGENCIA	VIENTOS FUERTES	PIURA / PIURA / TAMBO GRANDE	06/04/2021 16:04	NIVEL 1	CERRADO	
137722	EMERGENCIA	INCENDIOS URBANOS	PIURA / PIURA / TAMBO GRANDE	04/04/2021 12:04	NIVEL 1	CERRADO	

Fuente: SINPAD – INDECI

Al 11 de agosto no figuraba el registro de la emergencia en el SINPAD

Cabe remarcar que el Estado tiene la obligación de suministrar información pública a la ciudadanía a nivel nacional en atención del principio de transparencia, reconocido en la Constitución Política¹⁰⁴ y en los Tratados Internacionales de los que el Perú es parte¹⁰⁵, con las limitaciones y excepciones a dicha regla. En esa línea corresponde al INDECI producir y difundir información oficial en forma integrada, coordinada, confiable, detallada y de cobertura nacional con la finalidad de contribuir al diseño, monitoreo y evaluación de

¹⁰⁴ La Constitución reconoce en su artículo 2, inciso 5, el derecho fundamental de las personas a la información pública bajo un doble carácter: como un derecho de las y los ciudadanos a solicitar y recibir información que posee o reproduce cualquiera de las entidades estatales -salvo casos exceptuados por ley-, y como un deber del Estado de suministrarla. Asimismo, el principio de transparencia en el ejercicio del poder público según el Tribunal Constitucional, es un principio implícito de nuestro modelo estatal que permite supervisar la gestión pública. Así, destaca el tribunal que, "cuanto más transparente sea la gestión pública estaremos frente a administraciones más responsables y comprometidas con los fines públicos".

¹⁰⁵ La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19 reconoce que el derecho a la libertad de opinión y expresión incluye "el de investigar y recibir informaciones y opiniones". Por su parte, el artículo 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recuerda que el derecho a la libertad de expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Este se encuentra, a su vez, restringido por el ejercicio de otros derechos, tales como la reputación de terceros, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.

políticas públicas y al proceso de la toma de decisiones oportunas en salvaguarda de la población damnificada y afectada por las emergencias.

Los sistemas de información y los registros de emergencias a través del SINPAD desempeñan un papel clave en la identificación de las necesidades y condiciones de vida de la población damnificada y afectada, siendo pertinente el mejoramiento del proceso de información a través de dicha plataforma para conocimiento de los/as funcionarios/as y autoridades del nivel local, regional y nacional, así como de la ciudadanía.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio n° 284-2021-DP/AE del 18 de agosto de 2021 recomendó al INDECI la adopción de medidas necesarias para la actualización de la plataforma del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), respecto a la sección de consultas, para conocimiento de las instituciones públicas y privadas, así como de la ciudadanía.

Mediante Oficio n° 4204-2021-INDECI/8.0 del 09 de setiembre de 2021, el INDECI informó a nuestra institución que, en el caso particular de la emergencia del 30 de julio de 2021, para el 11 de agosto del 2021 aún la información registrada no estaba complementada y validada por el COEN, dicha situación originó que no se pueda mostrar el reporte de la emergencia; no obstante, a la fecha fue corregida dicha situación.

Es pertinente precisar que, los gobiernos locales son responsables del registro de la información y análisis de necesidades en sus respectivos ámbitos territoriales; mientras que los gobiernos regionales se encargan de monitorear y validar la información registrada por los gobiernos locales en su jurisdicción, por su parte, el INDECI es responsable de la operatividad y el óptimo funcionamiento del SINPAD.

Ante la ocurrencia de una emergencia o desastre es de vital importancia que los gobiernos locales con la cooperación del gobierno regional adopten las medidas orientadas al resguardo de la información a través de la ficha EDAN reportando información de daños ocasionados por la ocurrencia de fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana, debiendo realizarse en el menor tiempo posible y el posterior registro en el SINPAD donde la información proporcionada debe ser confiable, consistente y validada para su correspondiente consolidación a través del COEN, para coadyuvar a la toma de decisiones de las autoridades del nivel local, regional y nacional.

6.6 Sobre los mecanismos e instrumentos de las entidades de primera respuesta para la intervención en casos de emergencia o desastre

Ante la ocurrencia de una emergencia o desastre como el sismo del 30 de julio en Piura corresponde a las entidades de primera respuesta como organizaciones especializadas desarrollar acciones inmediatas y necesarias en las zonas afectadas, en coordinación con la autoridad competente en los respectivos niveles de gobierno, según lo establecido en la Ley n° 29664, su reglamento y los protocolos correspondientes¹⁰⁶. No obstante, se advierte

¹⁰⁶ Artículo 46 del Reglamento de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), contempla como entidades de primera respuesta:

- a) Las Fuerzas Armadas
- b) La Policía Nacional
- c) El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- d) El Sector Salud (Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud- ESSALUD, instituciones privadas de salud, sanidad de las FFAA y sanidad de la PNP).

la ausencia de lineamientos y protocolos para una intervención coordinada, articulada, organizada e inmediata por las entidades de primera respuesta.

En un contexto de emergencia o desastre, sumado a una emergencia sanitaria generada por el COVID-19, cobra especial relevancia la intervención temprana de las entidades de primera respuesta en la zona afectada por una emergencia o desastre, a fin de salvaguardar la vida de la población afectada y sus medios de subsistencia.

Cabe indicar que el SINAGERD está compuesto, entre otras entidades, por la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁰⁷, quien asume la función de ente rector; siendo el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI la entidad encargada de asesorar y proponer al ente rector, la normativa que asegure procesos técnicos y administrativos que faciliten la preparación, la respuesta y la rehabilitación, así como promover la estandarización y articulación de los protocolos de operación de todas las entidades que participan en el proceso de respuesta; además de promover el desarrollo de capacidades humanas para la preparación, respuesta y rehabilitación en las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general¹⁰⁸.

En atención de lo expuesto, es necesario que se establezca protocolos específicos que articulen, de modo efectivo, las acciones de las entidades de primera respuesta a cargo de las entidades ubicadas en el territorio como es el servicio de búsqueda y salvamento, entre otros, considerando los *“Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de gobierno”*, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 136-2020-PCM, para una intervención efectiva ante situaciones de emergencia o desastres, priorizando la atención de la población damnificada y afectada.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo a través del Oficio n° 241-2021-DP/AE del 23 de junio del 2021 recomendó al Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros disponer las acciones orientadas a la aprobación de lineamientos y protocolos que permitan a las entidades de primera respuesta una intervención efectiva ante situaciones de emergencia o desastres, así como el desarrollo de acciones inmediatas y coordinadas en las zonas afectadas, priorizando la atención de la población damnificada y afectada.

6.7 Sobre el proceso de implementación del sistema de alerta temprana ante sismo y tsunami en los departamentos de la costa del Perú

El Perú se encuentra expuesto a la actividad sísmica por encontrarse en el “Cinturón de Fuego del Pacífico”, cuya sismicidad se debe al proceso de subdivisión de la Placa de Nazca. De acuerdo al INDECI durante el periodo 2003-2020 se registraron 463,047 personas damnificadas por el impacto generados por los sismos en todo el territorio

e) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

f) El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

g) La Cruz Roja Peruana

h) La Población organizada

i) Otras entidades públicas y privadas que resulten necesarias dependiendo de la emergencia o desastre.

¹⁰⁷ Literal a) del artículo 9 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo Desastres (SINAGERD).

¹⁰⁸ Numerales 9.1, 9.4 y 9.15 del artículo 9 del Reglamento de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aprobado por Decreto Supremo n° 048-2011-PCM.

nacional¹⁰⁹. Ante ello, corresponde al Estado garantizar la protección de las personas ante la ocurrencia de los sismos a través de la implementación de sistemas de alerta temprana para el monitoreo de la actividad sísmica en el territorio nacional.

Mediante el Decreto de Urgencia n° 014-2019 se aprobó el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020¹¹⁰, asignándose recursos a favor del Instituto Geofísico del Perú (IGP) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para financiar el proyecto de inversión para el Sistema de Alerta Temprana ante sismo en los departamentos de la costa del Perú, con código único 24549900, con 4 componentes que permitirá colocar 106 estaciones sísmicas en diez regiones de la costa, así como para el Servicio de Alerta Temprana de Tsunami, con código único 2192876 comprendiendo 4 componentes para la intervención de 74 distritos de la costa del país, conforme al siguiente detalle:

❖ **Sistema de Alerta Temprana ante sismo en los departamentos de la costa del Perú - Código Único 24549900**

IGP:

- *Componente 01:* Suficiente recopilación y evaluación de la información sobre el análisis del peligro sísmico.
- *Componente 02:* Suficiente equipamiento para el sistema de vigilancia y monitoreo del peligro sísmico.

INDECI:

- *Componente 03:* Capacidades suficientes para comunicar alertas y/o alarmas.
- *Componente 04:* Suficiente capacidad de respuesta de la población ante la ocurrencia de un peligro sísmico.

❖ **Servicio de Alerta Temprana de Tsunami en las principales localidades de la costa del Perú - Código Único 2192876**

Se encargó al INDECI el desarrollo del proyecto en 74 distritos comprendiendo los siguientes componentes:

- Componente 01: Suficientes documentos de gestión para la operatividad del servicio
- Componente 02: Incremento de las capacidades de los receptores y ejecutores del servicio.
- Componente 03: Incremento de cobertura de los equipos de observación, transmisión, recepción, disseminación y difusión del servicio.
- Componente 04: Suficiente uso de la infraestructura para la operatividad del servicio.

La Defensoría del Pueblo mediante Oficios n° 243-2021-DP/AEE y n° 244-2021-DP/AEE del 24 de junio, solicitó al IGP y al INDECI, respectivamente, información sobre el avance de la ejecución financiera y física de los citados proyectos. El IGP informó respecto a los componentes 01 y 02 del proyecto 2454990 sobre la adquisición de 9 equipos e instalación de 26 estaciones acelerométricas, precisando que los retrasos en el avance de la

¹⁰⁹ Plan Logístico INDECI AF-2021, bienes de ayuda humanitaria ante emergencias y desastres.

¹¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de noviembre de 2019.

implementación de las citadas estaciones se deben principalmente a las restricciones sanitarias ante el riesgo de la transmisión del COVID-19.¹¹¹

Por su parte, el INDECI, con relación del proyecto 2454990 el 09 de junio del presente año, reporta sobre la suscripción del contrato para la ejecución de los componentes 03 y 04, programándose para el mes de octubre el internamiento de los equipos; mientras que respecto al proyecto 2192876 refiere que parte del componente 03 fueron ejecutados y los componentes 1, 2 y 4 aún no fueron ejecutados.¹¹²

No obstante, lo señalado por ambas entidades cabe indicar que, ante la ocurrencia de sismos en diferentes zonas del país, así como el ocurrido el 30 de julio en Piura, es de vital importancia que se dote de celeridad a la implementación y puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana de Sismos y Tsunami en los departamentos de la costa del Perú, con la finalidad de monitorear, procesar y sistematizar información sobre peligros previsibles en un área específica, así como difundir y alertar a las autoridades y a la población sobre la proximidad de un evento sísmico y tsunami para la adopción de medidas anticipadas y una respuesta adecuada para reducir o evitar la pérdida de vidas.

¹¹¹ Mediante Oficio n° 00096-2021-IGP/GC del 13 de julio de 2021 remite el Informe n° 159-2021-IGP/DC-RGE del 06 de julio de 2021.

¹¹² Mediante el Oficio n° 3255-2021-INDECI/10.2 remite los informes técnicos n°s 1128-2021-INDECI/10.2 y 129-2021-INDECI/10.2

Capítulo VII

7 Asignación y ejecución de recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria en el 2021

7.1 Asignación y ejecución de gasto en la actividad 5005611: “Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres” del Programa Presupuestal 0068

En el año 2010, a través del Decreto de Urgencia n° 004-2010 se crea el Programa Presupuestal Estratégico de “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”¹¹³, con el objetivo de identificar y priorizar intervenciones eficaces y articuladas que posibiliten una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres.

Dicho programa presupuestal constituye un mecanismo de la estrategia de gestión financiera¹¹⁴ vinculada a la Gestión del Riesgo de Desastres en el marco del presupuesto por resultados que busca realizar una efectiva reducción del riesgo de desastres provocados por aquellos eventos naturales que tienen mayor frecuencia o intensidad en el país: sismos, fenómeno El Niño, lluvias e inundaciones, remoción de masas (húmedos y/o secos) y heladas. El mismo que está orientado a lograr resultados vinculados a proteger a la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de peligros de origen natural o inducidos por acción humana.

El Programa Presupuestal 0068, contempla entre otros, el producto n° 7: 3000734 “Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres” que permite operar de manera oportuna la primera respuesta y la asistencia humanitaria y estabilizar las condiciones mínimas de bienestar de la población afectada por los peligros naturales. Dicho producto incorpora entre otras, la actividad 5: 5005611 “Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”, respecto a la implementar kits con insumos básicos para la asistencia frente a emergencias y los mismos que permiten contar con recursos disponibles, fortaleciendo una capacidad de respuesta oportuna y efectiva frente a los posibles efectos adversos que ocasionan las emergencias y/o desastres, los servicios comprendidos en la actividad son los siguientes:

- Kits de bienes de ayuda humanitaria: Comprende el conjunto de artículos categorizados en abrigo, techo, alimentos, enseres, herramientas y otros para atender las necesidades de las personas damnificadas y afectadas.
- Kit de insumos para la asistencia agrícola y pecuaria.
- Kits pedagógicos.

¹¹³ El diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, en el marco del presupuesto por resultados, tiene por finalidad de identificar y priorizar intervenciones eficaces que articuladas contribuyendo a una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres.

¹¹⁴ La Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD y su respectivo Reglamento aprobado por Decreto Supremo n° 048-2011-PCM (donde señala a la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres como uno de sus instrumentos más importantes que incluye, entre otros, los programas presupuestales vinculados a la Gestión del Riesgo de Desastres.)

- Asistencia técnica a profesionales/técnicos en asistencia humanitaria.

Los Kits de bienes de ayuda humanitaria se concretiza mediante la adquisición de kits y el almacenamiento que permitan una atención oportuna de manera preventiva ante fenómenos adversos y/o emergencias y desastres y son ejecutados mediante contrataciones del Estado y son almacenados en los diferentes almacenes a nivel nacional.

El gobierno local programa la adquisición de bienes de ayuda humanitaria para atender los niveles 1 y 2 en función al promedio histórico de personas damnificadas o afectadas por eventos recurrentes; mientras que el gobierno regional programa la adquisición de bienes de ayuda humanitaria para atender el nivel 3 en función a su Plan Logístico Regional, el cual reabastecerá a los almacenes adelantados a cargo del gobierno local para la atención de la población damnificada y afectada.

La implementación del referido programa presupuestal, permite brindar el mecanismo financiero a las entidades de los tres niveles de gobierno, dando un orden a las intervenciones orientadas a proteger a la población frente a una emergencia o desastre.

Cuadro n° 41
Estructura del presupuesto para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria y almacenamiento¹¹⁵

Programa presupuestal	0068	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencia por desastre.
Producto	3000734	Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres
Actividad	5005611	Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

7.2 Asignación y ejecución del gasto destinado a la adquisición de bienes de ayuda humanitaria por los gobiernos regionales y locales al tercer trimestre del 2021

El ámbito de verificación de la asignación y ejecución presupuestal de la actividad 5005611 “Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”, alcanza a los 25 gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales y 1,678 municipalidades distritales. El periodo de evaluación comprende el 30 de setiembre de 2021 (tercer trimestre).

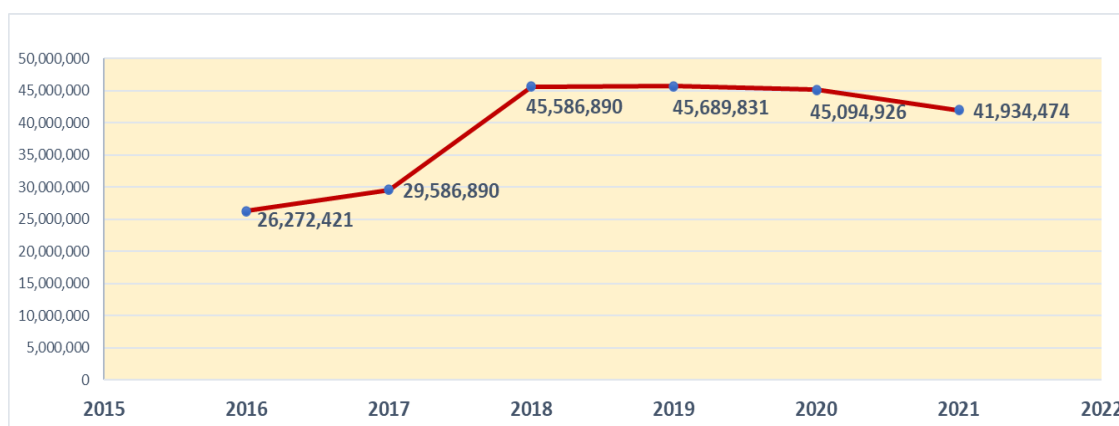
¹¹⁵ Contenidos mínimos del Programa Presupuestal 068 “Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” – PREVAED – 2021.

7.2.1 Asignación presupuestal por los gobiernos regionales y locales

7.2.1.1. Gobiernos regionales

La asignación en la actividad: 5005611 “Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”, por los gobiernos regionales en el presente año, registra una reducción en comparación de los tres últimos años, conforme se muestra en el presente gráfico.

Gráfico n° 16
Tendencia en la asignación PIM para la administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres (en millones de soles)



Fuente: Transparencia Económica del MEF. Al tercer trimestre del 2021.
Elaboración Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas al tercer trimestre del 2021, las unidades ejecutoras de los 25 gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima asignaron recursos en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) por el monto de S/ 40,105,833 millones, monto que ha sido incrementado a un total de S/ 41,937,474 millones en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), con la finalidad de ejecutar las actividades referidas a la administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres (kits de bienes de ayuda humanitaria).

Asimismo, el pliego con mayor ejecución de gasto fue la Municipalidad Metropolitana de Lima con el monto de S/. 2,877,017, seguida de los gobiernos regionales de Cajamarca con S/. 2,553,709 y Junín con S/. 2,061,556 y de manera contraria registran menor monto de ejecución de gasto los pliegos de los gobiernos regionales de Amazonas con S/. 118,739 y Callao con S/. 210,827, (al tercer trimestre) conforme se muestra en el presente cuadro:

Cuadro n° 42
Asignación de recursos por los gobiernos regionales para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria

Actividad/Acción de Inversión/Obra 5005611: ADMINISTRACION Y ALMACENAMIENTO DE KITS PARA LA ASISTENCIA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES		
Gobierno Regional	Asignación presupuestal (PIM)	Monto ejecutado
AMAZONAS	1,197,184	118,739
ANCASH	1,400,965	1,029,903
APURIMAC	1,647,275	1,274,960
AREQUIPA	1,634,625	1,322,537
AYACUCHO	1,565,071	869,660
CAJAMARCA	4,165,457	2,553,709
CUSCO	1,849,776	1,412,174
HUANCAVELICA	1,699,493	1,560,442
HUANUCO	958,119	769,942
ICA	1,660,498	1,478,217
JUNIN	2,084,367	2,061,556
LA LIBERTAD	1,191,222	1,109,758
LAMBAYEQUE	1,611,086	1,548,981
LORETO	1,305,850	1,295,867
MADRE DE DIOS	985,354	846,548
MOQUEGUA	912,805	619,595
PASCO	1,423,104	970,909
PIURA	1,470,879	1,359,612
PUNO	1,730,849	718,661
MARTIN	1,457,873	930,740
TACNA	1,417,613	1,312,244
TUMBES	491,717	468,889
UCAYALI	1,641,970	1,591,398
LIMA	1,130,839	539,513
CALLAO	1,300,856	210,827
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	4,002,627	2,877,017
TOTAL	41,937,474	30,852,398

Fuente: Consulta Amigable del MEF

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

7.2.1.2 Gobiernos locales

En el presente año, 27 municipalidades asignaron recursos para la actividad: 5005611, administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA); sin embargo, en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) no registraban asignación presupuestal.

Al 30 de setiembre del 2021, el 47.4 % (93) de los pliegos de las municipalidades provinciales y el 30.6% (514) de las municipalidades distritales asignaron recursos para dicha actividad; asimismo, se advirtió que ninguna municipalidad de la región de Moquegua había asignado dichos recursos.

Cuadro n° 43
Asignación de recursos por los gobiernos locales para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria

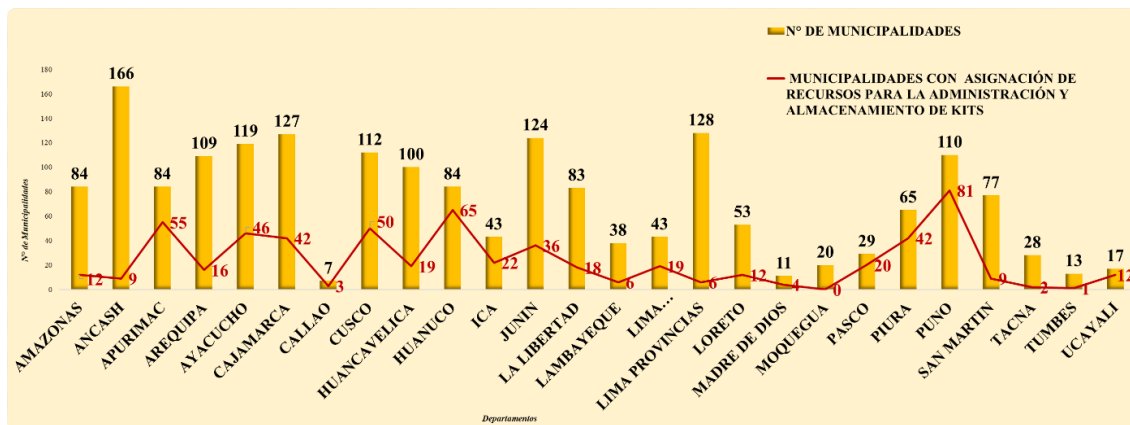
REGIÓN	N° DE MUNICIPALIDADES			MUNICIPALIDADES CON ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ALMACENAMIENTO DE KITS			PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES CON ASIGNACIÓN RECURSOS (%)		
	PROV	DIST	TOTAL	PROV	DIST	TOTAL	PROV	DIST	TOTAL
AMAZONAS	7	77	84	3	9	12	42.9%	11.7%	14.3%
ANCASH	20	146	166	2	7	9	10.0%	4.8%	5.4%
APURIMAC	7	77	84	6	49	55	85.7%	63.6%	65.5%
AREQUIPA	8	101	109	4	12	16	50.0%	11.9%	14.7%
AYACUCHO	11	108	119	4	42	46	36.4%	38.9%	38.7%
CAJAMARCA	13	114	127	9	33	42	69.2%	28.9%	33.1%
CALLAO	1	6	7	0	3	3	0.0%	50.0%	42.9%
CUSCO	13	99	112	4	46	50	30.8%	46.5%	44.6%
HUANCANELICA	7	93	100	3	16	19	42.9%	17.2%	19.0%
HUANUCO	11	73	84	8	57	65	72.7%	78.1%	77.4%
ICA	5	38	43	4	18	22	80.0%	47.4%	51.2%
JUNIN	9	115	124	6	30	36	66.7%	26.1%	29.0%
LA LIBERTAD	12	71	83	4	14	18	33.3%	19.7%	21.7%
LAMBAYEQUE	3	35	38	2	4	6	66.7%	11.4%	15.8%
LIMA (METROPOLITANA)	1	42	43	1	18	19	100.0%	42.9%	44.2%
LIMA PROVINCIAS	9	119	128	2	4	6	22.2%	3.4%	4.7%
LORETO	8	45	53	3	9	12	37.5%	20.0%	22.6%
MADRE DE DIOS	3	8	11	1	3	4	33.3%	37.5%	36.4%
MOQUEGUA	3	17	20	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
PASCO	3	26	29	2	18	20	66.7%	69.2%	69.0%
PIURA	8	57	65	6	34	42	75.0%	59.6%	64.6%
PUNO	13	97	110	11	70	81	84.6%	72.2%	73.6%
SAN MARTIN	10	67	77	2	7	9	20.0%	10.4%	11.7%
TACNA	4	24	28	1	1	2	25.0%	4.2%	7.1%
TUMBES	3	10	13	1	0	1	33.3%	0.0%	7.7%
UCAYALI	4	13	17	4	8	12	100.0%	61.5%	70.6%
TOTAL	196	1,678	1,874	93	512	607	47.4%	30.5%	32.4%

Fuente: Consulta Amigable del MEF

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

La región de Lima Provincias registraba el menor nivel de asignación de recursos a nivel local, así de 128 municipalidades entre provinciales y distritales únicamente el 4.7% (6) asignaron recursos para la mencionada actividad. Igualmente, se advierte que de 166 municipalidades de la región de Áncash solamente el 5.4% (9) asignaron dichos recursos. Asimismo, el número de municipalidades que asignaron recursos en las regiones de Tacna, Tumbes, San Martín, Amazonas, Lambayeque y Huancavelica no superaba el 20% del número total de municipalidades de cada región.

Gráfico n° 17
Municipalidades con asignación de recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria



Fuente: Consulta Amigable del MEF
Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

7.2.2. La ejecución de gasto público por los gobiernos regionales y locales

El artículo 33 del Decreto Legislativo n° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala que la fase de Ejecución Presupuestaria se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, periodo en el que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones.

Asimismo, el artículo 11 de la Directiva n° 0007-2020-EF/50.1 “Directiva para la Ejecución Presupuestaria” aprobada mediante Resolución Directoral n° 0034-2020-EF/50.01¹¹⁶ precisa que la ejecución del gasto público es el proceso a través del cual se atienden las obligaciones de gasto con el objeto de financiar la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades, a su vez, lograr resultados, conforme a los créditos presupuestarios autorizados en los respectivos presupuestos institucionales de los Pliegos (...).

Gráfico n° 18
El proceso de ejecución de gasto se realiza conforme al siguiente esquema



Elaboración Defensoría del Pueblo.

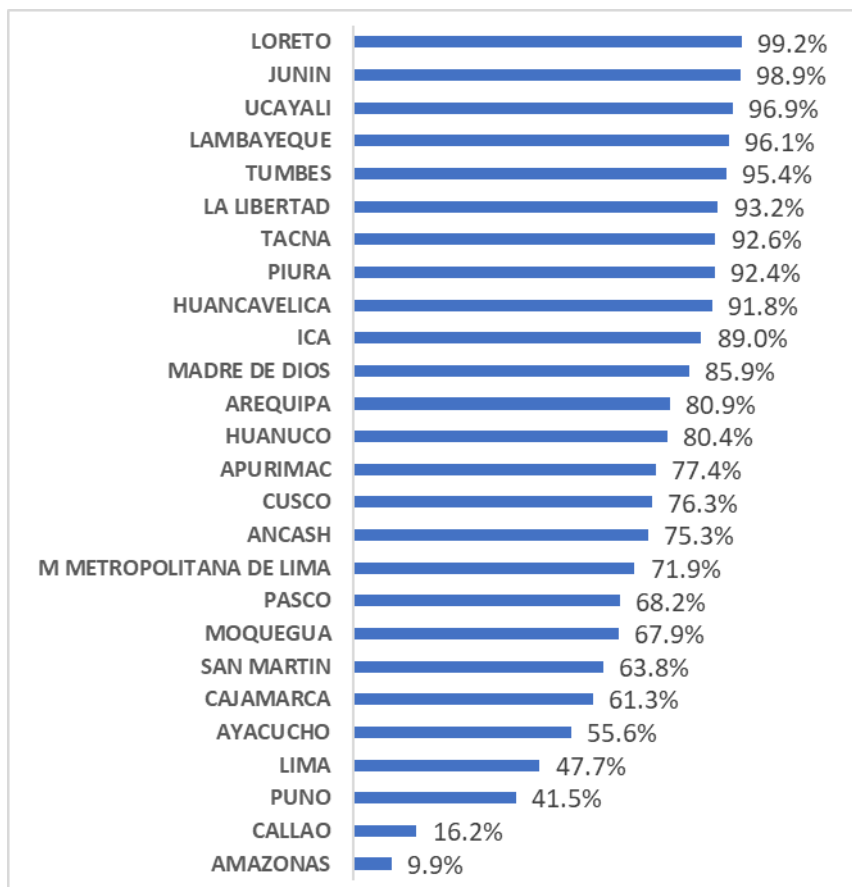
¹¹⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2020.

7.2.2.1 Avance de la ejecución de gasto de los gobiernos regionales

Al 30 de setiembre del 2021 los gobiernos regionales reportaban una ejecución de gasto del 73.6% (S/ 30,852,398) en la actividad: 5005611, administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres, registrando menor ejecución de gasto los pliegos de los gobiernos regionales de Amazonas con 9.9%, Callao con 16.2%, Puno con 41.5%, así como Lima con 47.7%. No obstante, dicha situación es preocupante puesto que las mencionadas regiones son afectadas recurrentemente por la ocurrencia de lluvias intensas, inundaciones, bajas temperaturas, sismo, entre otros eventos.

De acuerdo al COEN – INDECI, durante el periodo del 2003 al 2020 las regiones de Puno, Lima y Amazonas registraban 107.658, 105.426 y 33.175 personas damnificadas, respectivamente.

Gráfico n° 19
Avance de la ejecución presupuestal financiera por los
gobiernos regionales de la actividad 5005611



Fuente: Consulta Amigable del MEF
Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

7.2.2.2 Certificación presupuestaria y su registro por los gobiernos locales

La certificación del crédito presupuestario constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo. Asimismo, es un requisito indispensable para realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso¹¹⁷.

Dicha certificación es expedida a solicitud del responsable del área que ordena el gasto o de quien tenga delegada esta facultad, cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso; además, debe ser registrada en el SIAF -SP.

Ahora bien, de las 607 municipalidades que asignaron recursos (PIM), el 23% (142) no efectuaron la certificación presupuestal, lo cual no permitía realizar el gasto y por ende tampoco suscribir contratos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria. Ante ello, urge que se adopten las acciones correctivas.

Cuadro n° 44
Número de gobiernos locales que no registran certificación presupuestal

DEPARTAMENTO	TOTAL DE MUNICIPALIDADES QUE ASIGNARON RECURSOS	MUICIPALIDADES SIN CERTIFICACIÓN PRESUPUESTAL
AMAZONAS	12	2
ANCASH	9	4
APURIMAC	55	14
AREQUIPA	16	8
AYACUCHO	46	10
CAJAMARCA	42	11
CALLAO	3	0
CUSCO	50	10
HUANCANELICA	19	4
HUANUCO	65	17
ICA	22	8
JUNIN	36	10
LA LIBERTAD	18	6
LAMBAYEQUE	6	1
LIMA (METROPOLITANA)	19	10
LIMA PROVINCIAS	6	0
LORETO	12	3
MADRE DE DIOS	4	0
MOQUEGUA	0	0
PASCO	20	0
PIURA	42	11
PUNO	81	6
SAN MARTIN	9	4
TACNA	2	0
TUMBES	1	1
UCAYALI	12	2
TOTAL	607	142

Fuente: Consulta Amigable del MEF

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

¹¹⁷ Ley n° 31084, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021:

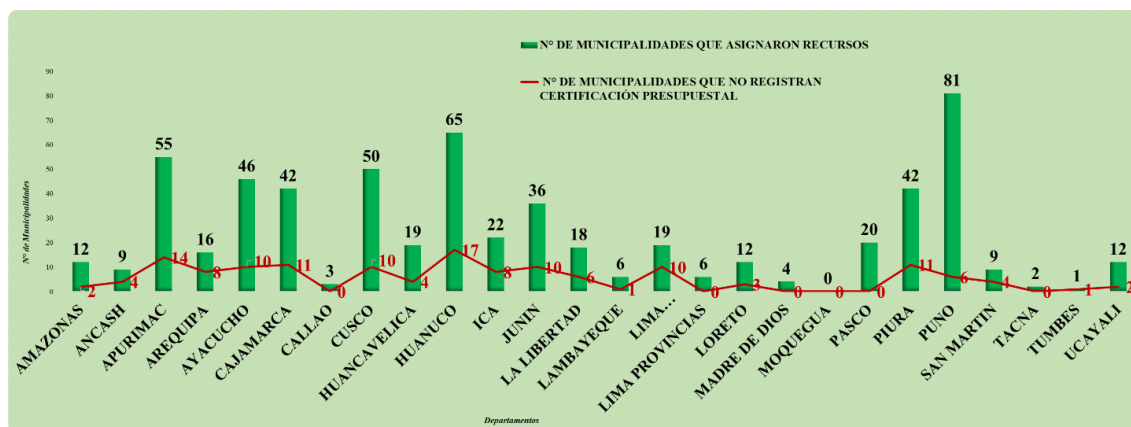
Artículo 4. Acciones administrativas en la ejecución del gasto público

4.1 Las entidades públicas sujetan la ejecución de sus gastos a los créditos presupuestarios autorizados en la presente ley y en el marco del inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

4.2 Todo acto administrativo, acto de administración o las resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario correspondiente en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, así como del jefe de la Oficina de Presupuesto y del jefe de la Oficina de Administración, o los que hagan sus veces, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

El mayor número de municipalidades que no efectuaron la certificación presupuestaria se presentaron en las regiones de Huánuco (17), Apurímac (14), Cajamarca (11), Piura (11), Ayacucho (10), Cusco (10), Junín (10), así como en Lima Metropolitana (10), conforme se muestra en el presente gráfico.

Gráfico n° 20
Número de municipalidades que asignaron recursos y no cuentan con certificación presupuestal



Fuente: Consulta Amigable del MEF

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

7.2.2.3 Avance de la ejecución de gasto de gobiernos locales

La gestión de fondos públicos debe estar orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad¹¹⁸; para ello, es de vital importancia que se dote de celeridad a las compras y procesos de contrataciones para la adquisición de los bienes de ayuda humanitaria. Asimismo, considerando la relevancia de dichos bienes en el proceso de preparación y respuesta, es de suma importancia que se dote de celeridad a la ejecución de gasto.

De los gobiernos locales que asignaron recursos en la actividad: 5005611: "Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres", al tercer trimestre del presente año, **el 28% (167)** no registraban avance de ejecución de gasto (devengado), pese a contar con fondos en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y la certificación presupuestal.

La asignación de recursos en la mencionada actividad está orientadas a la adquisición de bienes de ayuda humanitaria para la atención de la emergencia a través de la distribución de dichos bienes a la población damnificada y afectada; sin embargo, la falta o la limitada ejecución de gasto pondría en riesgo la oportuna atención de la población damnificada y afectada, especialmente cuando los almacenes no cuentan con el stock suficiente para su distribución en caso de desastres.

¹¹⁸ Conforme el artículo X del Título Preliminar de la Ley n° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, publicado el 8 de diciembre de 2004.

Al respecto, la Ley n° 29664, establece que la persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres y eventos peligrosos que puedan ocurrir; además establece que los peligros naturales o los inducidos por el hombre exigen una repuesta constante y organizada que obliga a mantener un permanente estado de alerta, explotando los conocimientos científicos y tecnológicos para reducir el riesgo de desastres¹¹⁹.

Por otro lado, de las 607 municipalidades que asignaron recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, 120 reportaban una baja ejecución de gasto del (1% al 50%), 242 reportaban un avance de ejecución de gasto del (51% al 99%); mientras que solo 79 registraban una ejecución de gasto del 100%, conforme se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro n° 45
Nivel de ejecución presupuestal financiera por los gobiernos locales

DEPARTAMENTO	Nivel de ejecución presupuestal de las municipalidades provinciales y distritales				TOTAL DE MUNICIPALIDADES QUE ASIGNARON RECURSOS
	0%	1 al 50%	51 al 99%	100%	
AMAZONAS	2	2	2	6	12
ANCASH	5	0	3	1	9
APURIMAC	15	15	21	4	55
AREQUIPA	9	0	5	2	16
AYACUCHO	19	3	13	11	46
CAJAMARCA	12	5	18	7	42
CALLAO	0	0	3	0	3
CUSCO	10	13	23	4	50
HUANCAVELICA	4	2	8	5	19
HUANUCO	21	13	25	6	65
ICA	9	5	6	2	22
JUNIN	12	6	16	2	36
LA LIBERTAD	7	2	6	3	18
LAMBAYEQUE	1	2	2	1	6
LIMA (METROPOLITANA)	10	3	5	1	19
LIMA PROVINCIAS	0	5	1	0	6
LORETO	3	0	5	4	12
MADRE DE DIOS	0	2	2	0	4
MOQUEGUA	0	0	0	0	0
PASCO	0	7	9	4	20
PIURA	14	9	12	7	42
PUNO	7	23	48	3	81
SAN MARTIN	4	1	1	3	9
TACNA	0	1	1	0	2
TUMBES	1	0	0	0	1
UCAYALI	2	1	7	2	12
TOTAL	167	120	242	79	607

Fuente: Consulta Amigable del MEF

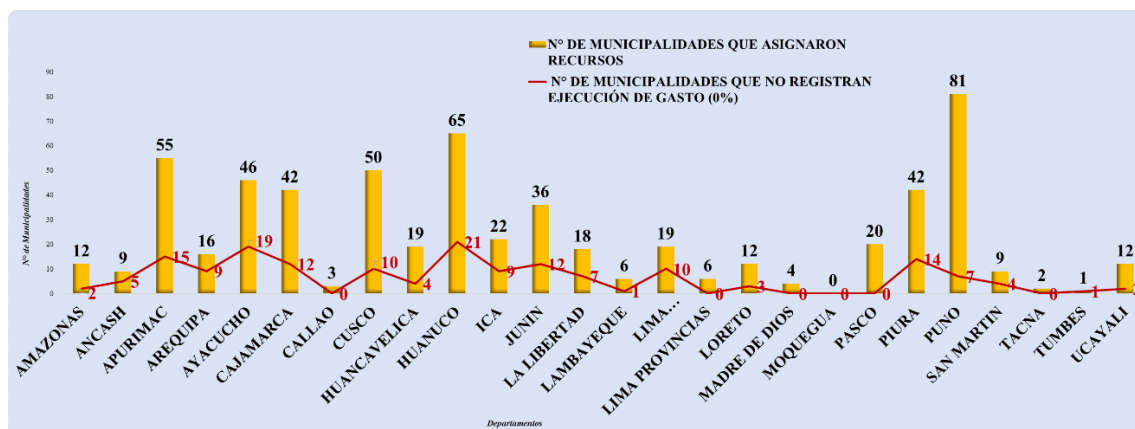
Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

Asimismo, el mayor número de municipalidades que asignaron recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria y no registraban ejecución de gasto (0%) se

¹¹⁹ Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Ley n° 29664, artículo 4.- Principios de la Gestión del Riesgo de Desastres: I Principio protector y VI Principio de acción permanente.

ubicaban en las regiones en Huánuco (21), Ayacucho (19), Apurímac (15), Piura (14), Cajamarca (12), Junín (12), Cusco (10) y en Lima Metropolitana (10), conforme se muestra en el presente gráfico.

Gráfico n° 21
Número de gobiernos locales que asignaron recursos y no registran ejecución de gasto según región



Fuente: Consultal Amigable del MEF

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Actualizado al 30.09.2021

7.3 Modificaciones presupuestarias por los gobiernos regionales para la preparación y atención de desastres e información sobre bienes de ayuda humanitaria en el marco de la Ley n° 31084 (al primer semestre 2021)

Mediante el numeral 54.1 del artículo 54 de la Ley n° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2021¹²⁰, se autoriza durante el 2021, a las entidades de los tres niveles de gobierno, para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales, para financiar intervenciones ante peligro inminente o la atención oportuna e inmediata y/o rehabilitación en las zonas en desastre producto de impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana en los niveles 4 y 5 de emergencia.

Asimismo, el numeral 54.3 del citado artículo establece que durante los quince días calendarios de terminado cada semestre del 2021, las entidades de los tres niveles de gobierno deben remitir al INDECI un informe sobre las acciones realizadas y resultados obtenidos en el marco de lo establecido en el numeral 54.1; además de precisar que el INDECI elaborará un informe consolidado que contenga los resultados obtenidos para la aplicación de esta disposición¹²¹.

Durante el primer semestre del 2021, se promulgaron un total de 48 Declaratorias de Estado de Emergencia por impacto de daños/desastre y 12 por peligro inminente, los que incluyeron a 20 regiones: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca,

¹²⁰ Publicado el 6 de diciembre del 2020 en el diario Oficial El Peruano.

¹²¹ Numeral 54.3 del artículo 54 de la Ley 31084.

Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tumbes.

No obstante, pese a que la Dirección de Rehabilitación del INDECI generó un modelo de informe y un cuadro resumen de las intervenciones, a fin de facilitar el seguimiento de las modificaciones presupuestales realizadas por los tres niveles de gobierno, además de pedidos mediante oficios y memorándums dirigidos a los gobiernos regionales. De acuerdo a lo señalado por el INDECI al 06 de setiembre del año en curso, seis gobiernos regionales no habían remitido la información requerida en el numeral 54.3 de la citada Ley. Siendo de suma importancia que los gobiernos regionales cumplan con informar y remitir la información requerida al INDECI respecto a las modificaciones presupuestarias efectuadas para financiar intervenciones ante peligro inminente o la atención oportuna e inmediata y/o rehabilitación en las zonas en desastre, en el marco de la línea de control reflejando los efectos del uso de los recursos.

Por otro lado, el numeral 54.4 de la citada ley precisa que los gobiernos regionales deben informar al INDECI sobre el uso del presupuesto asignado para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, en la *genérica de gastos 2.2. “Pensiones y otras prestaciones sociales”, en el Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres*, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita el INDECI.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo mediante Oficio n° 290-201-DP/AEE del 20 de agosto del 2021 solicito al INDECI información sobre el avance de lo dispuesto por el numeral 5.4; sin embargo, a través del Oficio n° 4180-2021-INDECI/2.2 que adjunta el Memorandum 2575-2021-INDECI/4.0 del 03.09.2021 el INDECI indica no haber recibido de los gobiernos regionales información sobre lo solicitado; además precisa que la Dirección de Respuesta de dicha entidad ha remitido el proyecto de Oficio Múltiple con memorandum n° 1036-2021-INDECI, mediante el cual se solicitó la información requerida por nuestra institución.

No obstante, lo señalado anteriormente es necesario que el INDECI cumpla con emitir los lineamientos a los que hace referencia del numeral 54.4 con la finalidad de orientar y fortalecer el sistema de información sobre el uso del presupuesto asignado por los gobiernos regionales para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria.

7.4 Entrega de donaciones del sector privado y bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos locales por el INDECI en el marco de la emergencia sanitaria

A través del Decreto Supremo n° 059-2020-PCM¹²² de manera excepcional se autorizó al INDECI, para que canalice la entrega de donaciones provenientes del Sector Privado en favor de las entidades públicas y de las entidades benéficas sin fines de lucro y organizaciones vulnerables para su distribución a la población, en forma complementaria a las acciones ejecutadas de la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional.

Del mismo modo, mediante el Decreto Supremo n° 155-2020-PCM¹²³, se autorizó al INDECI, poner a disposición de los gobiernos regionales y locales, así como de las entidades del gobierno nacional que requieran ayuda humanitaria de los almacenes nacionales de Defensa Civil.

Al respecto, el INDECI, en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y los Decretos Supremos n° 059-2020-PCM y n° 155-2020-PCM entregó donaciones provenientes del sector privado y bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos locales de diversas regiones afectadas por la ocurrencia de emergencias.

Cuadro n° 46
Donaciones y bienes de ayuda humanitaria entregadas por
INDECI a los gobiernos locales

Decreto Supremo N° 155-2020-PCM	
Región	Gobiernos locales
Amazonas	4
Áncash	1
Apurímac	35
Ayacucho	40
Cajamarca	15
Callao	1
Cusco	35
Huancavelica	37
Huánuco	18
Ica	1
Junín	1
La Libertad	8
Lima	8
Loreto	7
Pasco	8
Piura	8
Total	227

Decreto Supremo N° 059-2020-PCM	
Región	Gobiernos locales
Ica	1
Puno	1
Loreto	1
Callao	2
Cajamarca	1
Junín	2
Lima	11
Piura	9
Total	28

Fuente: INDECI.

¹²² Se autoriza de manera excepcional al INDECI, para que canalice la entrega de donaciones provenientes del Sector Privado en favor de Entidades Públicas y de entidades benéficas sin fines de lucro, organizaciones y agencias internacionales especializadas, involucradas en la atención de poblaciones vulnerables para su distribución a la población, en forma complementaria a las acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional.

¹²³ Se autoriza de manera excepcional al INDECI, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID – 19, a través del Decreto Supremo n° 044-2020-PCM y sus prorrogas, poner a disposición de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como, de las entidades del gobierno nacional involucradas en la atención de la emergencia nacional por el COVID-19, que así lo requieran, los bienes de ayuda humanitaria de los Almacenes Nacionales de Defensa Civil.

7.5 Entrega de bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos regionales por el INDECI en el marco de una Declaratoria de Estado de Emergencia

Una de las funciones del INDECI es la coordinación de la respuesta ante la ocurrencia de desastres cuando sobrepasa la capacidad de los gobiernos regionales¹²⁴, en el marco del proceso de respuesta es responsable de reabastecer los almacenes regionales ante una emergencia de nivel 4 previa Declaratoria de Estado de Emergencia.

En el presente cuadro se detallan los gobiernos regionales que recibieron bienes de ayuda humanitaria por el INDECI hasta el 07 de setiembre 2021 en el marco de las Declaratorias de Estado de Emergencia ante la ocurrencia de eventos de origen natural como son precipitaciones pluviales, bajas temperaturas y movimiento sísmico¹²⁵.

Cuadro n° 47
Gobiernos regionales que recibieron bienes de ayuda humanitaria del INDECI en el marco de una declaratoria de estado de emergencia

Evento	Gobierno regional	Decreto Supremo
Precipitaciones pluviales	Amazonas	027-2021-PCM
	Cusco	028-2021-PCM
	Madre de Dios	030-2021-PCM
	Piura	041-2021-PCM
	Piura	049-2021-PCM
	Puno	010-2021-PCM
	Puno	022-2021-PCM
	Cajamarca	053-2021-PCM
	Loreto	052-2021-PCM
	Cusco	088-2021-PCM
Bajas temperaturas	Huancavelica	048-2021-PCM
Movimiento sísmico	Piura	146-2021-PCM

Fuente: INDECI.

Ante la recurrencia de emergencias y desastres generados por eventos naturales o inducidos por acción humana es de vital importancia que los gobiernos regionales y locales formulen y programen su presupuesto para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, a través de los diversos mecanismos presupuestarios habilitados, para atender a las personas damnificadas y afectadas de manera coordinada y articulada en el ámbito de sus competencias.

¹²⁴ El artículo 8, del Reglamento de la Ley n° 29664, señala que el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI es un organismo público ejecutor que conforma el SINAGERD, responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

¹²⁵ De acuerdo con lo informado por el INDECI mediante Oficio n° 4180-INDECI/2.0 del 07 de setiembre de 2021.

Capítulo VIII

Casos emblemáticos tras la supervisión de almacenes de bienes de ayuda humanitaria de los gobiernos regionales y locales

REGIÓN ÁNCASH

Alimentos almacenados se encontraban vencidos desde enero de 2021

Hallazgo. De la acción de supervisión del almacén de ayuda humanitaria de la Municipalidad Provincial de Huaraz se constató que los productos de avena del kit de alimentos almacenados se encontraban vencidos desde enero de este año. También se verificó que, a la fecha de la supervisión no se habían adquirido los bienes y alimentos para la ayuda humanitaria, solo contaban con remanentes de las adquisiciones realizadas en el 2020.

También, se verificó que los bienes se encontraban dispersos y sin el adecuado orden, limpieza y clasificación de acuerdo al tipo de producto, que requieren de diferentes cuidados para su almacenamiento y conservación.



Acción Defensorial: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Áncash demandó a la Municipalidad Provincial de Huaraz implementar un adecuado control de los alimentos almacenados para la atención de emergencias por desastres, a fin de detectar y eliminar oportunamente los productos que se encuentren vencidos. Asimismo, se solicitó realizar las gestiones necesarias para la adquisición de los bienes y alimentos para garantizar la ayuda oportuna de las personas damnificadas.

Del mismo modo, se recomendó a la Oficina de Gestión del Riesgo, Desastres y Defensa Civil disponer de manera inmediata la depuración de los alimentos vencidos y mejorar las condiciones de almacenaje de los bienes y su adecuada clasificación a fin de conocer la cantidad real de bienes y alimentos de ayuda humanitaria con los que cuenta el municipio.



*Supervisión del almacén de ayuda humanitaria de la Municipalidad Provincial de Huaraz
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN TACNA

Hallazgo. Tras supervisar los almacenes del Gobierno Regional de Tacna y de la Municipalidad Provincial de Tacna, así como de las municipalidades distritales de Jorge Basadre, Pocollay y Ciudad Nueva se verificó que no contaban con alimentos no perecibles para ser repartidos a las personas damnificadas.

De la misma manera, se advirtió que el personal del almacén regional y el de la comuna provincial no fueron capacitados en temáticas vinculadas con la gestión de ayuda humanitaria. En tanto, todos los almacenes municipales carecían de certificado de desinfección y/o desratización que garantice las adecuadas condiciones sanitarias de los establecimientos.



Acción Defensorial: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Tacna recomendó al Gobierno Regional (GORE), así como a las municipalidades provinciales y distritales de la región, asumir plenamente su responsabilidad en el marco de la Ley n° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su reglamento e implementar correctamente sus almacenes de ayuda humanitaria, a fin de garantizar la atención de las personas en situaciones de emergencia o desastre.

Asimismo, exhortó implementar procedimientos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en las jurisdicciones municipales y regional, así como capacitar al personal respecto a la administración de almacenes, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) y el correspondiente registro en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD).



*Supervisión del almacén del Gobierno Regional de Tacna
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN PIURA

Hallazgo. La Defensoría del Pueblo supervisó los almacenes de las municipalidades distritales de Canchaque y El Faique en la provincia de Huancabamba, tras los fuertes vientos registrados el 02 de agosto del 2021.

Asimismo, se advirtió que en el distrito de Canchaque aproximadamente 800 viviendas fueron afectadas, cuya población requería principalmente calaminas para cubrir sus techos. De acuerdo con lo informado por el Secretario Técnico de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de Canchaque al momento de la supervisión aún se venía realizando el empadronamiento de las viviendas afectadas y la evaluación de daños a través de la ficha EDAN, además dicha comuna había recibido del INDECI 4,500 calaminas resultando insuficiente para atender a la población afectada.



Del mismo modo, se verificó que los bienes de ayuda humanitaria almacenados se encontraban en el suelo por la falta de muebles para el almacenamiento como las parihuelas, también se constató que no contaban con alimentos almacenados, así como kits de higiene y bienes de ayuda para población vulnerable como niños, mujeres gestantes y personas adultas mayores.

Por otro lado, el Secretario Técnico de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de San Miguel de El Faique reportó un total de 50 viviendas inhabitables y aproximadamente 3,000 viviendas afectadas; además, indicó que la citada municipalidad había recibido hasta el momento 600 calaminas de parte del GORE y 3,000 calaminas de INDECI, cantidad igualmente insuficiente para atender a la totalidad de la población afectada. Asimismo, se constató que no contaban con: alimentos almacenados, Kits de higiene y bienes para la población vulnerable como niños, mujeres gestantes o personas adultas mayores.

Entidad Emplazada: El jefe de la oficina de la Defensoría del Pueblo en Piura, solicitó a los alcaldes distritales de Canchaque y San Miguel de El Faique la adopción de medidas inmediatas para abastecer sus almacenes de ayuda humanitaria con los alimentos y materiales necesarios a fin de estar preparados ante la ocurrencia de una emergencia y que los bienes lleguen a las personas que lo requieran.



*Verificando las viviendas afectadas por los vientos fuertes
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN ÁNCASH

Hallazgo. Tras la supervisión realizada al almacén de la Municipalidad Distrital de Independencia se verificó que no contaba con un adecuado control de ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria. Además, para el ingreso de los bienes no hacían uso de las Notas de Entrada al Almacén (NEAS) ni la Tarjeta de Control Visible de Almacén, establecidos en los lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres.

Asimismo, se advirtió que contaban con solo 150 kits de alimentos, una carpa, algunos enseres y menajes, los cuales serían insuficientes para la distribución a la población ante la ocurrencia de una emergencia o desastre. Además, se constató la falta de una adecuada clasificación y conservación de los bienes para la ayuda humanitaria.



Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Áncash solicitó a la Municipalidad Distrital de Independencia gestionar la inmediata adquisición de los bienes y kits de alimentos de ayuda humanitaria que permitan abastecer el almacén distrital para garantizar la ayuda y atención de emergencias por desastres; además, disponer un ambiente adecuado para el óptimo cuidado y clasificaciones de los bienes.

Además, se exhortó al alcalde de dicha comuna asignar recursos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria a través de la actividad 5005611 “Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres” del Programa Presupuestal 0068; así como cumplir conforme lo establece los lineamientos para el almacenamiento y distribución de los bienes y alimentos de ayuda humanitaria.



*Supervisión del almacén de la Municipalidad Distrital de Independencia en Áncash
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN HUÁNUCO

Hallazgo. Durante la supervisión del almacén de la Municipalidad Distrital de Amarilis, ubicado en un ambiente adyacente al Mercado de Abastos, se verificó que el local es usado como depósito para almacenar bienes incautados en operativos de fiscalización. Asimismo, se advirtió que los bienes materiales de ayuda humanitaria se encontraban en el suelo, empolvados y desorganizados, pues no se contaban con estantes para una adecuada clasificación.

Otra deficiencia detectada en la supervisión fue que el local no contaba con certificado de fumigación; además sus ambientes para el almacenamiento no fueron los adecuados para su funcionamiento, pues estos espacios deben cumplir con características organizacionales y eficaces para garantizar el manejo de los bienes y alimentos para la atención de emergencias por lluvias, sismos o cualquier emergencia que pudiera suscitarse.



Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Huánuco formuló un llamado a la Municipalidad Distrital de Amarilis, a fin que subsane las observaciones para que el almacén de ayuda humanitaria se implemente en un ambiente adecuado, que cuente con personal permanente que tenga ordenado el ambiente y clasifique los alimentos y productos de manera eficiente.



*Supervisión del almacén de la Municipalidad Distrital de Amarilis en Huánuco
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN TUMBES

Hallazgo. Durante la visita realizada a los almacenes de las municipalidades provinciales de Zarumilla y Tumbes, así como las municipalidades distritales de Corrales, San Jacinto y el almacén del GORE se verificó que cuatro de ellos no contaban con un ambiente exclusivo para guardar alimentos. Solo el almacén de la Municipalidad Provincial de Tumbes contaba con dicho ambiente.

Asimismo, se advirtió que el almacén de la Municipalidad de San Jacinto tiene una antigüedad de 16 años y se encuentra deteriorado y no apto para recibir alimentos, al haber insectos y desmorte adyacente. De la misma manera, se verificó que solo el almacén del Gobierno Regional en el presente año reporta un control de plagas, desinfección y desratización, y cuenta con un kit de limpieza.

Asimismo, se ha evidenciado que en lo que va del año ninguno de los almacenes supervisados recibió alimentos y tampoco ayuda humanitaria. También hemos verificado que solo el Gobierno Regional cuenta con procedimientos para la gestión de ayuda humanitaria formulados y aprobados mediante resolución gerencial regional.

Entidad Emplazada: Ante estos hallazgos, la representante de la Defensoría del Pueblo en Tumbes demandó a las municipalidades supervisadas realizar el control de plagas que corresponde y cumplan con la normativa vigente, a fin de mantenerlos en buen estado. Además, recomendó formular un procedimiento de gestión de alimentos a través de la aprobación de ordenanzas municipales para la gestión de ayuda humanitaria y otras acciones que se requieran para la atención de los grupos vulnerables.



*Supervisión del almacén de la Municipalidad Distrital de San Jacinto en Tumbes
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN HUÁNUCO

Hallazgo. La Defensoría del Pueblo luego de supervisar el almacén de ayuda humanitaria de la Municipalidad Provincial de Huánuco advirtió que no contaba con alimentos no perecibles ni productos para la atención diferenciada de la población vulnerable. En dicho almacén se encontraron colchones, camas y otro material de apoyo humanitario empolvados y sin anaqueles para un adecuado orden; también se observaron cajas con expedientes que pertenecen a la Subgerencia de Riesgos y Desastres que deben ser ubicadas en otro ambiente.



Asimismo, verificó que las condiciones del lugar no eran las más adecuadas, pues el almacén se encuentra ubicado en un ambiente destinado a los servicios higiénicos de un área del Estadio Heraclio Tapia León, que actualmente no está en uso y no brinda las condiciones adecuadas de ventilación, limpieza y clasificación.

Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Huánuco requirió a la Municipalidad Provincial de Huánuco que garantice el abastecimiento de alimentos y productos para la atención de personas vulnerables en emergencias por desastres, y que mejore las condiciones de almacenamiento. Ello, a fin de asegurar que la ayuda llegue a los damnificados de manera oportuna ante situaciones de emergencias y desastres.

También, recomendó a la referida municipalidad adoptar las medidas correctivas para ejecutar el presupuesto y adquirir los alimentos no perecibles y productos necesarios para la atención de emergencias y desastres. Además, se requirió que implemente el almacén de ayuda humanitaria en un ambiente adecuado, que cuente con personal permanente que tenga ordenado el ambiente y clasifique los alimentos y productos de manera eficiente.



*Supervisión del almacén de la Municipalidad Provincial de Huánuco
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN PUNO

Hallazgo. En una supervisión realizada el pasado 26 de julio al almacén de la Municipalidad Provincial de Puno, se evidenció que los diferentes bienes de ayuda humanitaria como carpas, calaminas, camas plegables, frazadas, colchones, mantas polares, baldes, bidones, platos, vasos, cuchillos, carretillas, picos, barretas y otros se encontraban en un espacio muy reducido y en desorden. El ambiente tiene un área de 70 metros cuadrados aproximadamente y ha rebasado su capacidad.

En la visita, el personal de la Defensoría del Pueblo también constató que los Kardex para la entrada y salida de los bienes no se encontraban en el almacén. Según la responsable del almacén se hallan en la oficina de la subgerencia de Defensa Civil de Municipalidad Provincial de Puno.



Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Puno demandó a la Municipalidad Provincial de Puno garantizar el manejo adecuado de los bienes de ayuda humanitaria que se ubican en el almacén a cargo de la subgerencia de Defensa Civil y que se encuentra acondicionado en uno de los ambientes del parque Ciudad de los Niños.

Del mismo modo, recomendó a la mencionada municipalidad que apruebe el protocolo de intervención en atención de emergencia; así como nombrar a un personal exclusivo para la atención en el almacén.



*Supervisión del almacén de la Municipalidad Provincial de Puno
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN PASCO

Hallazgo. En una visita al almacén del Gobierno Regional de Pasco, se pudo observar la presencia de chatarra, objetos obsoletos y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, así como de vehículos siniestrados, que se encontraban dispuestos al aire libre, en una zona contigua al lugar donde se acopian los bienes de ayuda humanitaria.

Dichos materiales pertenecerían a diversas áreas del GORE Pasco que no contaban con un lugar de depósito; sin embargo, no se estaría tomando en consideración que su presencia podría contaminar algunos bienes, como frazadas y mantas.

De otro lado, se pudo detectar que los únicos dos extintores con los que contaban el local se encontraban inoperativos al tener como fechas de vencimiento diciembre de 2019 y noviembre de 2020.

Acción Defensorial: Se demandó al GORE Pasco la adopción de medidas inmediatas que permitan mejorar las condiciones del almacén de bienes de ayuda humanitaria ubicado en el sector de Villa de Pasco, a fin de garantizar el buen estado de los distintos enseres destinados a la atención de las personas damnificadas y afectadas ante la ocurrencia de desastres y emergencias en la región en los próximos meses como sismos, inundaciones, heladas y friajes.

Asimismo, se exhortó disponer acciones urgentes, entre ellas, la desinfección y control de plagas al interior del almacén a fin de proteger los bienes de ayuda humanitaria de la presencia de roedores o insectos. Asimismo, se pidió conocer la razón por la que no se almacenan alimentos para ayuda humanitaria, a fin de que se tomen las previsiones de manera oportuna.

También se solicitó dotar al local de los equipos de cómputo necesarios para llevar un control adecuado de los bienes. Además, se puso en conocimiento que el almacén no cuenta con bienes destinados para la atención diferenciada a la población vulnerable como niñas, niños, personas adultas mayores y mujeres gestantes.



Supervisión del almacén del Gobierno Regional de Pasco
Fuente: Defensoría del Pueblo.

REGIÓN LA LIBERTAD

Hallazgo. La oficina de la Defensoría del Pueblo en La Libertad realizó una supervisión a seis almacenes de ayuda humanitaria en la región y detectó algunas deficiencias en su infraestructura, abastecimiento y conservación de productos, que podrían afectar la atención de las personas que lo necesiten ante la ocurrencia de alguna emergencia o desastre.

En las supervisiones se evidenció que algunos almacenes de ayuda humanitaria no contaban con local propio para acopiar los diversos bienes compartiendo el espacio con otras áreas. De igual manera, se encontraron bienes expuestos a la intemperie, empolvados y con el riesgo del pronto deterioro de ciertos productos por las condiciones inadecuadas de su ubicación, como ocurre con las planchas de calaminas.



Asimismo, se encontraron almacenes que funcionaban en distintos ambientes y en espacios inadecuados que podría dificultar la atención inmediata en caso de una emergencia. Si bien, en la mayoría de casos, los establecimientos contaban con algunos bienes adquiridos este año para la atención de emergencias o desastres, estos resultan insuficientes en caso de presentarse un desastre, como un sismo de gran magnitud, pues no alcanzarían para apoyar a un mínimo número de damnificados en cada jurisdicción.

Acción defensorial: Ante los hallazgos, la oficina de la Defensoría del Pueblo en La Libertad formuló una serie de recomendaciones a cada municipalidad supervisada para que se mejore la atención a través de sus almacenes de ayuda humanitaria, sobre todo considerando que la región no es ajena a un posible acontecimiento de desastre ocasionado por un fenómeno de origen natural o inducido por acción humana.

Al respecto, nuestra institución viene haciendo el seguimiento sobre las acciones de mejora y reabastecimiento en algunos almacenes que no contaban con los productos y materiales adecuados para atender un eventual desastre. Ello a fin de preservar y garantizar el derecho al cuidado de la integridad física de los pobladores de La Libertad.



*Supervisión de almacenes de ayuda humanitaria por la
Oficina Defensorial de La Libertad
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN ÁNCASH

Hallazgo. Personal de la sede defensorial se dirigió al almacén del Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER) del Gobierno Regional de Áncash, donde pudo evidenciar que los bienes y alimentos de ayuda humanitaria con los que contaban fueron remanentes del 2020. El responsable del almacén indicó haber solicitado la adquisición de los productos que requerían desde marzo de este año, sin haber obtenido respuesta pese a que cuentan con presupuesto aprobado como parte del programa de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

El recorrido permitió determinar que el almacén cuenta con una provisión de solo 500 paquetes de alimentos que contienen arroz, menestras, aceite y productos enlatados solo para tres días. En lo que concierne a otros bienes, se evidenció que carecen de calaminas, planchas de triplay, colchas o sábanas para brindar ayuda a las personas damnificadas. Solo cuentan con camas plegables, colchones, picos, lampas, barretas y otros bienes, pero en cantidades insuficientes.

Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo exhortó al Gobierno Regional de Áncash disponer la adquisición inmediata de bienes y alimentos de ayuda humanitaria para el abastecimiento oportuno del almacén que tiene dicha entidad, el mismo que debe contar con los recursos necesarios para atender cualquier desastre, eventualidad climática o emergencia en la región.



*Supervisión del almacén del Gobierno Regional de Áncash
Fuente: Defensoría del Pueblo.*

REGIÓN PUNO

Hallazgo. En una visita de supervisión desarrollada por el personal de la Defensoría del Pueblo al almacén de bienes de ayuda humanitaria del Gobierno Regional de Puno se evidenció que algunos de los bienes no contaban con el Kardex.

Los responsables mencionaron que en las siguientes semanas se trasladarán a la nueva infraestructura del Almacén de Bienes de Ayuda Humanitaria y allí cumplirán con la adecuada implementación.



Entidad Emplazada: La oficina de la Defensoría del Pueblo en Puno demandó a la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres y Seguridad del Gobierno Regional implementar el Kardex en los bienes de ayuda humanitaria que se encuentran en el almacén. Este documento administrativo permite un adecuado control de salida e ingreso de bienes en todo tipo de almacenes, pudiendo conocer las cantidades exactas.



Supervisión por la Oficina Defensorial de Puno
Fuente: Defensoría del Pueblo.

Conclusiones:

Sobre la aplicación del enfoque de derechos en un contexto de emergencia o desastre

1. La implementación de la gestión del riesgo de desastres debe desarrollarse considerando los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política del Perú, así como los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por el Estado Peruano.
2. Conforme lo dispone la Ley n° 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, las personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención son los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional. En dicho marco las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en toda planificación y acciones que desarrollen deberán tomar en cuenta la aplicación del enfoque de derechos.
3. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021 ha cumplido su ciclo, debiendo ser actualizado en base a la nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, además de la incorporación del carácter inclusivo, con enfoque de género e interculturalidad, así como la articulación y adecuación del diseño del Programa Presupuestal 0068: "Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres" a sus objetivos estratégicos, con la finalidad de garantizar la reducción de la vulnerabilidad de la población ante el riesgo de desastres.
4. La asistencia humanitaria constituye un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad el cual involucra el acceso de las personas afectadas por un desastre a los bienes de ayuda humanitaria de acuerdo a sus necesidades conforme a los principios de imparcialidad y no discriminación.
5. Para viabilizar la asistencia humanitaria por los tres niveles de gobierno se requiere implementar los almacenes con bienes de ayuda humanitaria incluidos alimentos para la población damnificada y afectada ante la ocurrencia de emergencias o desastres que debe ser distribuida de manera inmediata.

Sobre la permanencia y número de personas que prestan servicios en los almacenes regionales y locales de ayuda humanitaria

6. Un factor que dificulta la generación y difusión de conocimiento del riesgo de desastres es la alta rotación del personal, en las entidades de los tres niveles de gobierno, principalmente de los gobiernos regionales y locales, lo que repercute en la continuidad de la ejecución de las acciones planificadas vinculadas con la gestión del riesgo de desastres, entre ellas la asistencia humanitaria.
7. De las 134 entidades supervisadas, el 23% (31) de entrevistados/as manifestaron tener una permanencia menor a 6 meses en el cargo de responsable del almacén de ayuda humanitaria. Asimismo, debemos resaltar que un importante 22% (30) reportaron una permanencia de 06 meses a un año de servicios, el 19% (26) de uno a dos años en el cargo, el 13% (17) de 2 a 3 años, el 4% (6) de 3 a 4 años;

mientras que solo el 16% (21) indicaron tener una permanencia de más de 4 años en dicho cargo.

8. De acuerdo a la información obtenida, el 74% (99) de las entidades supervisadas indicaron contar de uno a dos personas para realizar las labores propias del almacén de ayuda humanitaria; asimismo, el 16% (21) de tres a cuatro trabajadores, mientras que el 4% (5) de cinco a siete. Igualmente, el 2% (3) precisaron contar de ocho a diez trabajadores y solo el 1% (2) indicaron contar con más de diez trabajadores.
9. Durante el presente año, el 32% (7) de los gobiernos regionales supervisados fueron capacitados en aspectos vinculados a la gestión de bienes de ayuda humanitaria; mientras que el 68% (15) no recibieron dicha capacitación. En el nivel local de las 112 municipalidades supervisadas, el 59% (66) tampoco fueron capacitados en dicha materia. Siendo el INDECI la entidad que en mayor medida realizó dicha capacitación.

Sobre la infraestructura y uso de los ambientes de los almacenes regionales y municipales de ayuda humanitaria

10. El 88% (118) de las entidades supervisadas refirió contar con infraestructuras propias destinadas al funcionamiento de almacenes de ayuda humanitaria; mientras que el 4% (6) reportaron ser alquiladas a terceros para la referida actividad y el 3% (4) precisaron haber obtenido las infraestructuras para dicho fin a través de la cesión en uso.
11. La data muestra que el 82% (110) de las entidades supervisadas no contaba con ambientes exclusivos para el almacenamiento de alimentos y el 17% (23) tampoco contaba con dichos ambientes exclusivos para el almacenamiento de otros bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, enseres, herramientas, y otros que no incluyen alimentos).
12. Respecto a los peligros asociados a la ubicación de los almacenes de ayuda humanitaria supervisados, se ha recabado información que, de las 134 entidades supervisadas, el 22% (29) registraba la presencia de insectos, el 14% (19) de aves y el 13% (17) de roedores; mientras que el 5% (7) presentaba vegetación adyacente.
13. Durante el presente año, el 70% (94) de los almacenes de ayuda humanitaria supervisados no realizaron el control de plagas, de los cuales 11 corresponde a los almacenes regionales, 40 de las municipalidades provinciales y 43 de las municipalidades distritales.

Adquisición y almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria durante el 2021 para la atención de las emergencias y desastres

14. El 82% (110) de los/las entrevistados/as de las entidades supervisadas indicaron que durante el presente año no habían adquirido alimentos; mientras que solo el 16% (21) señalaron haber adquirido alimentos para la atención de la población damnificada y afectada por la ocurrencia de una emergencia o desastre.

15. De las 134 entidades supervisadas el 37% (50) en el presente año no habrían adquirido bienes de ayuda humanitaria como: techo, abrigo, herramientas, enseres y menajes, entre otros bienes para la atención de las personas damnificadas y afectadas, durante el presente año.
16. De la información recabada a través de la supervisión se evidenció que el 85% (114) de las entidades supervisadas no contaban con alimentos en sus almacenes. Únicamente los gobiernos regionales de Áncash, Lambayeque, San Martín, Huancavelica y Huánuco, así como 7 municipalidades provinciales y 8 municipalidades distritales contaban con algunos productos de alimentos almacenados, entre ellos: arroz, azúcar, menestras, aceite vegetal, pescado envasado y avena.
17. Se advierte que el mayor número de artículos no ubicados en los almacenes supervisados corresponde a las categorías de techo, enseres y menajes. Así se identificó la falta de kits de higiene en el 71% (95) de los almacenes, cocina en el 57% (77), colchas en el 54% (73), triplay en el 51% (69), mantas en el 46% (62), cama plegable en el 20% (27), colchón y frazadas en el 16% (21) y carpas en el 14% (19), entre otros.
18. Otro aspecto que se consideró importante verificar durante la supervisión, estuvo relacionado con los bienes y artículos almacenados, para la atención de manera diferenciada de la población en mayor situación de vulnerabilidad. Así se recabó información que el 93% (125) de las entidades supervisadas no contaban con bienes para la atención de manera diferenciada según las necesidades de cada grupo vulnerable.

Sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria

19. El 77% (17) de los gobiernos regionales, así como el 78% (42) de las municipalidades provinciales y el 84% (49) de las municipalidades distritales reportaron sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria para la atención de las personas damnificadas y afectadas por la ocurrencia de emergencias y desastres.

Sobre mobiliarios para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria y condiciones de los bienes almacenados

20. Sobre los mobiliarios y materiales para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria se advierte que el 71% (95) no contaba con montacargas, el 66% (88) con balanzas y registro de vencimiento de bienes, el 55% (74) con tarimas, el 43% (57) con estantes, el 30% (40) con parihuelas. Asimismo, el 34% (46) carecía de clasificador de bienes por características.
21. En lo que respecta al equipamiento y servicios de los almacenes de ayuda humanitaria, se recabó información que el 92% (123) no contaba con teléfono fijo, el 88% (118) con radio, el 62% (83) con impresora, el 60% (81) con computadora, el 55% (74) con celular; además, el 43% (58) carecía de servicios de agua/desagüe, mientras que solo el 1% (1) no contaba con energía eléctrica.

22. Los resultados de la supervisión muestran que el 30% (40) de las entidades supervisadas registraban bienes de ayuda humanitaria en el piso, 22% (30) empolvados y el 4% (6) en la intemperie.

Sobre el stock, saldos y transporte de bienes de ayuda humanitaria

23. De los 22 almacenes regionales supervisados el 9% no remite información al INDECI sobre el stock y los saldos de bienes de ayuda humanitaria; mientras que el 68% indicaron informar a la mencionada entidad cada mes y el 14% remiten dicha información cada seis meses. Igualmente, en el nivel local se advierte que, de 112 municipalidades supervisadas, el 28% (31) no remitieron información sobre el stock y saldos de bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos regionales.
24. Del total de almacenes supervisados el 82% (110) contaba con movilidad propia para realizar el transporte de los bienes de ayuda humanitaria, el 16% (22) alquilaba movilidad, el 8% recibía el apoyo de las fuerzas armadas, el 7% (10) disponía de movilidad en atención de convenios suscritos con otras entidades; mientras que el 4% (6) recibía apoyo de la sociedad civil.

Sobre el funcionamiento de los almacenes adelantados en diversas regiones del país

25. El 77% (17) de los gobiernos regionales supervisados señalaron haber implementado almacenes adelantados en convenio con los gobiernos locales, mientras que el 18% (4) indicaron no haber implementado almacenes adelantados en el ámbito de su jurisdicción.

Sobre la formulación y aprobación de procedimientos y protocolos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria e inventarios

26. El 66% (89) de las entidades supervisadas no contaba con procedimientos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en el ámbito de su jurisdicción; mientras que el 17% (23) de almacenes supervisados no realizaron inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria almacenados durante el presente año.

Sobre la recepción, ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria e instrumentos para la distribución

27. Respecto de los formularios básicos para la gestión del almacén, el 34% (45) no usa notas de entrada al almacén, el 33% (44) no usa tarjeta de control visible de almacén, el 27% (36) no utiliza Kardex; mientras que el 21% (28) no utiliza los formularios de pedidos de comprobante de salida de los bienes de ayuda humanitaria y el 7% (9) tampoco hace uso de acta de entrega y recepción.
28. De las entidades supervisadas, el 16% (21) no venía utilizando planilla de entrega, el 11% (15) tampoco hacía uso del padrón de damnificados y afectados; además, el 5% (7) no aplicaba la ficha EDAN para la evaluación de daños y análisis de necesidades y el 3% (4) no registraba información en el SINPAD.

Sobre la supervisión de la emergencia en las zonas afectadas por sismo en Piura

29. Tras la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a las zonas afectadas por el sismo se advirtió que diversas familias (incluidos niños/as, personas adultas

mayores, entre otros) se han visto en la necesidad de pernoctar en medio de la vía pública ante el temor de las réplicas sísmicas y el colapso de sus viviendas. Asimismo, se verificó que no se brindaba ayuda humanitaria de manera diferenciada como alimentos y pañales para niños y niñas, entre otros.

30. De acuerdo a la Consulta Amigable del MEF, al 05 de agosto del 2021, se verificó que el pliego del Gobierno Regional de Piura había asignado S/. 1,469,899 para la administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres, con una ejecución de gasto del 64%. Asimismo, a nivel local de las 38 municipalidades de las zonas afectadas por el movimiento sísmico el 34% (13) no había asignado recursos para dicha actividad; además, de los 25 gobiernos locales que asignaron recursos el 40% (15) no registraba ejecución de gasto.
31. De la revisión de los informes emitidos por el COEN se advierte que, en 16 reportes emitidos del 30 de julio al 26 de agosto de 2021, los resultados fueron disímiles (incrementos y reducción de cifras) respecto al número de daños personales y materiales, así como los referidos a la infraestructura pública y privada y de riego; también se observó cambios en los rubros de información por reporte, lo cual dificulta contar con información integral y limita el seguimiento de las acciones de atención.

Sobre la ausencia de protocolos y lineamientos para las intervenciones de las entidades del SINAGERD

32. Se advierte la ausencia de lineamientos complementarios a los establecidos en el Decreto Supremo n° 074-2014-PCM para una intervención coordinada, articulada, efectiva, organizada e inmediata por las entidades comprendidas en las Declaratorias de Estado de Emergencia decretadas por el Poder Ejecutivo.
33. Es de vital importancia que se establezca mecanismos y protocolos complementarios para lograr una intervención coordinada, oportuna y eficaz de las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencia o desastre, considerando los lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de gobierno, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 136-2020-PCM.

Sobre el proceso de implementación del Sistema de Alerta Temprana ante Sismo y Tsunami en los departamentos de la costa del Perú

34. El incremento de movimientos sísmicos en diferentes zonas del país, requiere la celeridad en la implementación y puesta en marcha de un Sistema de Alerta Temprana de Sismos y Tsunami del Perú, con la finalidad de monitorear, procesar, sistematizar la información sobre peligros previsibles en un área específica, así como difundir y alertar a las autoridades y a la población sobre la proximidad de un evento sísmico y tsunami para la adopción de medidas anticipadas y una respuesta adecuada para reducir o evitar la pérdida de vidas.

Sobre el nuevo marco normativo para la gestión de almacenes en el sector público

35. Cobra relevancia que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Abastecimiento, intensifique las acciones de capacitación y

asistencia técnica respecto de los procedimientos y alcances de la nueva Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles”.

Sobre asignación y ejecución del gasto del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (Actividad 5005611)

36. De acuerdo a la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas al tercer trimestre del presente año, los 25 gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima asignaron recursos en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) por el monto de S/ 41,937,474, con la finalidad de ejecutar las actividades referidas a la administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres (kits de bienes de ayuda humanitaria), registrando un avance de ejecución de gasto del 73.6% (S/ 30,852,398).
37. En el nivel local al 30 de setiembre del 2021, el 47.4 % (93) de los pliegos de las municipalidades provinciales y el 30.6% (514) de las municipalidades distritales asignaron recursos en el PIM para la administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres. De las municipalidades que asignaron recursos, el 23% (142) no efectuaron la certificación presupuestal, lo cual no permitía realizar el gasto y por ende tampoco suscribir contratos para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria; además el 28% (167) no registraba avance de ejecución de gasto (devengado), pese a contar con fondos en el PIM y certificación presupuestal.

Sobre modificaciones presupuestarias por los gobiernos regionales en el marco de la Ley 31084 (al primer semestre del 2021) y uso de recursos para la ayuda humanitaria

38. Habiéndose decretado 60 Declaratorias de Estado de Emergencia en 20 regiones durante el primer semestre del 2021, al 06 de setiembre seis (6) gobiernos regionales aún no habían remitido dicha información al INDECI conforme lo dispone la Ley 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2021.
39. Al 06 de setiembre del 2021, los gobiernos regionales no remitieron al INDECI información sobre el uso del presupuesto asignado para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, conforme lo dispone el numeral 54.4 del artículo 54 de la Ley 31084. Siendo de vital importancia que el INDECI emita los lineamientos que permitan orientar y fortalecer el sistema de información sobre el uso del presupuesto asignado por los gobiernos regionales para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria.

Sobre la entrega de donaciones del sector privado y bienes de ayuda humanitaria a los gobiernos locales y regionales por el INDECI

40. El INDECI, en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y los Decretos Supremos n° 059-2020-PCM y n° 155-2020-PCM entregó donaciones provenientes del sector privado y bienes de ayuda humanitaria a 255 gobiernos locales de diversas regiones afectadas por la ocurrencia de emergencias. Asimismo, al 07 de setiembre de 2021, dicha entidad también entregó bienes de ayuda humanitaria a ocho gobiernos regionales en el marco de las Declaratorias de Estado de Emergencia.

Recomendaciones:

Al Viceministerio de Gobernanza Territorial:

1. CONSIDERAR en el marco del proceso de actualización del PLANAGERD su alineamiento a la nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, además de la incorporación del carácter inclusivo, con enfoque de derechos, género e interculturalidad, así como la articulación y adecuación del diseño del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” (PP0068) a sus objetivos estratégicos.
2. INTENSIFICAR el seguimiento y monitoreo de la formulación y ejecución del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres por las entidades de los tres niveles de gobierno, con énfasis en la actividad 5005611: *“Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”*, destinada a la adquisición de bienes de ayuda humanitaria.
3. EVALUAR la adopción de medidas que permitan reducir la alta rotación de los servidores públicos encargados de las funciones de gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno.
4. APROBAR lineamientos e instrumentos técnicos de gestión del ámbito de la gestión del riesgo de desastres, considerando los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, la Ley n° 30787, Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por los desastres, así como los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por el Estado Peruano.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

5. INTENSIFICAR las capacitaciones y las asistencias técnicas a las autoridades, funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales sobre la gestión presupuestaria en el marco del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, en la actividad referida a la adquisición de bienes de ayuda humanitaria.
6. INTENSIFICAR a través de la Dirección General de Abastecimiento las acciones de capacitaciones y las asistencias técnicas entre los responsables de la gestión de almacenamiento de los gobiernos regionales y locales respecto de los procedimientos y actividades para la organización y gestión del almacenamiento en el marco de la Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 “Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles” y su adecuación progresiva.
7. IMPLEMENTAR una plataforma virtual de consulta amigable y accesible a las autoridades, funcionarios y a la ciudadanía sobre los alcances de la Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles, así como mejorar los canales de coordinación con las entidades de los tres niveles de gobierno.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

8. COORDINAR con el INDECI la formulación de criterios, protocolos y lineamientos referidos a la atención diferenciada y según sus necesidades de la población en mayor situación de vulnerabilidad como los niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y gestantes en un contexto de emergencias o desastres.

Al Indeci:

9. DISPONER la formulación de lineamientos complementarios a las disposiciones establecidas en la *“Norma Complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente, en el marco de la Ley n° 29664”*, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 074-2014-PCM, que permitan a las entidades comprendidas en una Declaratoria de Estado de Emergencia realizar de manera efectiva, articulada y coordinada las acciones de respuesta y rehabilitación en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y sus medios de subsistencia.
10. DISPONER la formulación de protocolos específicos que articulen, de modo efectivo, las acciones de las entidades de primera respuesta a cargo de las entidades ubicadas en el territorio como es el servicio de búsqueda y salvamento, entre otros, considerando los *“Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de gobierno”*, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 136-2020-PCM, para una intervención efectiva ante situaciones de emergencia o desastres, priorizando la atención de la población damnificada y afectada.
11. INCORPORAR en el formulario 3: EDAN Perú Preliminar, sección de daños a la vida y salud de la persona, aprobado mediante Resolución Ministerial n° 171-2018-PCM, el rubro referente a la condición de personas con discapacidad que resultaron damnificadas y/o afectadas, a fin de garantizar la atención preferente y oportuna en un contexto de emergencia o desastre por las entidades de los tres niveles de gobierno.
12. DOTAR de celeridad la implementación y puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana de Sismos y Tsunami del Perú, con la finalidad de difundir y alertar a las autoridades y a la población sobre la proximidad de un evento sísmico y tsunami para la adopción de medidas anticipadas y una respuesta adecuada para reducir o evitar la pérdida de vidas, daños materiales y al medio ambiente.
13. DISPONER la formulación y aprobación de lineamientos para facilitar la remisión de informes de los gobiernos regionales al INDECI respecto del uso del presupuesto asignado para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, en la *genérica de gastos 2.2. “Pensiones y otras prestaciones sociales”, en el Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres*, conforme lo dispone el numeral 54.4 del artículo 54 de la Ley n° 31084.

14. ADOPTAR las medidas necesarias para garantizar la actualización permanente de la plataforma del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), respecto a la sección de consultas, para conocimiento de las instituciones públicas y privadas, así como de la ciudadanía.
15. ADOPTAR medidas correctivas desarrollando metodologías y herramientas que permitan contar con información confiable, consolidada, inmediata y validada sobre datos cuantitativos y cualitativos de los daños ocasionados por la ocurrencia de una emergencia o desastre proporcionados por los gobiernos regionales y locales, para su publicación a través de los informes de emergencia del COEN.
16. INTENSIFICAR las acciones de capacitaciones y asistencias técnicas a las autoridades políticas, funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales en temáticas vinculadas con la gestión de bienes de ayuda humanitaria, con la finalidad que se atienda de manera oportuna y adecuada a la población damnificada y afectada por la ocurrencia de una emergencia o desastre.
17. INTENSIFICAR la supervisión, seguimiento y evaluación de la implementación de los almacenes de ayuda humanitaria en el marco de los procesos de preparación, respuesta y subproceso de asistencia humanitaria, además de promover que los gobiernos regionales y locales desarrollen e implementen instrumentos y normas relacionadas con la asistencia humanitaria.
18. DISPONER la adecuación de los procedimientos y actividades para la organización y gestión del almacenamiento del ámbito del INDECI conforme a la Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 "Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles" y demás normas vigentes de la materia.

A los gobierno regionales y locales

19. ADOPTAR medidas para garantizar la atención preferente de los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional, en un contexto de emergencia o desastre, a fin de satisfacer los derechos a la alimentación, salud, vivienda, y seguridad.
20. EVITAR la alta rotación de personal del área de gestión del riesgo de desastres, a fin de mantener el capital humano y promover la especialización para una efectiva implementación de la gestión del riesgo de desastres a nivel local y regional.
21. IMPLEMENTAR y operar almacenes con infraestructuras adecuadas y espacios físicos suficientes para el almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria destinados a la distribución de la población damnificada y afectada en situaciones de emergencias y desastres.
22. DISPONER el almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria con mobiliarios, instrumentos y materiales necesarios para garantizar el mantenimiento, conservación, características y propiedades de los productos.

23. DISPONER la desinfección y desratización periódica del exterior de las instalaciones al interior de los almacenes, a fin de minimizar los riesgos de contaminación de los bienes de ayuda humanitaria almacenados.
24. GARANTIZAR el stock de bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, alimentos, enseres, herramientas y alimentos) en los almacenes administrados por su entidad para la atención oportuna de la población damnificada y afectada, teniendo en cuenta las necesidades de cada grupo etario y poblacional (niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, madres embarazadas y lactantes).
25. GARANTIZAR el acceso a los alimentos y el mantenimiento de un estado nutricional adecuado de las personas damnificadas y afectadas, especialmente las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.
26. REGISTRAR y mantener actualizado la información sobre el stock de recursos de sus respectivos almacenes destinados a la atención de la población a través del SINPAD. Asimismo, remitir periódicamente la información sobre saldos de bienes de ayuda humanitaria, existentes en los almacenes bajo su jurisdicción en caso de los gobiernos locales al gobierno regional correspondiente y de este al INDECI.
27. PRIORIZAR la asignación de recursos en la actividad 5005611: *“Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”* del Programa Presupuestal 0068: *“Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria categorizados en abrigo, techo, alimentos, enseres, herramientas y otros para atender las necesidades de la población con enfoque de derechos ante situaciones de emergencias y/o desastres.”*
28. DISPONER la certificación oportuna del crédito presupuestario y su registro en el SIAF-SP de los recursos asignados en la actividad 5005611: *“Administración y almacenamiento de kits para la asistencia frente a emergencias y desastres”*, con la finalidad de garantizar la disponibilidad del crédito presupuestario para comprometer el gasto conducente a la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, así como la celeridad en la ejecución de gasto de los recursos asignados en dicha actividad.
29. EXHORTAR a los gobiernos regionales la remisión al INDECI de información sobre el uso del presupuesto asignado para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, en la *genérica de gastos 2.2. “Pensiones y otras prestaciones sociales”, en el Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres*, conforme lo dispone el numeral 54.4 del artículo 54 de la Ley 31084.
30. DISPONER la formulación y aprobación de procedimientos complementarios para la administración, supervisión y control de bienes de ayuda humanitaria destinados a la población damnificada y afectada por las emergencias y/o desastres de origen natural o inducidos por acción humana.
31. DESARROLLAR los procedimientos y actividades para la organización y gestión del almacenamiento conforme a la Directiva n° 0004-2021-EF/54.01 *“Directiva para la gestión de almacenamiento y distribución de bienes muebles”* y demás normas vigentes de la materia.

32. DISPONER el registro y control permanente de ingresos y salidas de bienes de ayuda humanitaria del local del almacén a través de la utilización de los formatos (NEA, PECOSA, Tarjeta de control visible y Kardex) conforme a la normativa vigente de la materia.
33. ACELERAR la recolección de datos y procesamiento de la información cuantitativa y cualitativa de la emergencia en la ficha EDAN, así como del registro de la misma en el SINPAD, a fin de garantizar la oportuna atención de la población damnificada y afectada por las emergencias o desastres.

Lima, 30 de noviembre del 2021

ANEXOS

FICHA 1: SUPERVISIÓN DE ALMACENES REGIONALES DE AYUDA HUMANITARIA

I. DATOS GENERALES					
OD/MAO					
Comisionado/a					
Teléfono del/la comisionado/a					
Fecha de supervisión					
II. INFORMACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO REGIONAL					
Región					
Provincia				Distrito	
Nombre del almacén					
Dirección					
III. DATOS DE LA PERSONA ENTREVISTADA					
Nombre del/la funcionario/a					
Cargo del/la funcionario/a					
Teléfono del/la funcionario/a					
IV. PERSONAL DEL ALMACÉN DE AYUDA HUMANITARIA					
¿Cuánto tiempo se encuentra en el cargo del/la responsable del almacén? (Marque con X la opción que corresponda).					
4.1	a) Menos de 6 meses	()	c) Más de 01 año hasta 2 años	()	e) Más de 3 años y hasta 4 años
	b) Mas de 6 meses y hasta 12 meses	()	d) Mas de 2 años y hasta 3 años	()	f) Más de 4 años
4.2 El responsable del almacén cuenta con:					
a) Estudios profesionales () b) Estudios técnicos () c) Otros, especificar					
Detalle el número de profesionales y/o técnicos que laboran en el almacén de ayuda humanitaria (incluido el/la responsable)					
4.3	a) Número de profesionales		b) Número de Técnicos		c) Otros (N°)
	d) Total general de personas que laboran en el almacén				
4.4 ¿En el presente año, el personal que labora en el almacén fue capacitado en gestión de bienes de ayuda humanitaria?					
Si () NO ()					
4.4.1 De ser afirmativa la respuesta, indicar la entidad que capacitó					
4.4.2 Otra capacitación: en el presente año, (señalar el tema de capacitación y la entidad que capacitó). De existir más de una capacitación adicional, especificar en las observaciones					
V. SOBRE LA INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y CONTROL DE PLAGAS					
5.1 La infraestructura destinada para el almacén de bienes de ayuda humanitaria son:					
a) Propios de la institución () b) Alquilados () c) Por cesión en uso ()					
d) Otros, especificar					
5.2 ¿El almacén cuenta con un ambiente exclusivo para almacenar solo bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, enseres, herramientas y otros que NO incluyen alimentos)?					
Si () NO ()					
5.3 ¿El almacén cuenta con un ambiente exclusivo para almacenar solo ALIMENTOS?					
Si () NO ()					
5.4 ¿En el almacén se ubican en un solo ambiente los alimentos y otros bienes como techo, abrigo, enseres, herramientas y otros?					
Si () NO ()					
5.5 Para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria utiliza los instrumentos siguientes: (marcar las opciones que correspondan)					
a) Registro de vencimiento de bienes () d) Parihuelas () g) Escaleras ()					
b) Clasificación de bienes por características () e) Balanza () h) Varillas ()					
c) Montacargas () f) Estantes () Otros, especificar					
5.6 El almacén cuenta con lo siguiente: (marcar las opciones que correspondan)					
a) Energía eléctrica () d) Radio () g) Servicios de agua/desague					
b) Teléfono fijo () e) Computadora () h) Otros, Especificar					
c) Celular () f) Impresora ()					
5.7 Indique otros aspectos que se presentan asociados a la ubicación del almacén (puede seleccionar más de una opción cuando corresponda)					
a) Insectos () c) Roedores () e) Aves ()					
b) Desmorte adyacente () d) Relleno sanitario () f) Otros, especificar					
5.8 ¿El almacén cuenta con un control de plagas?					
Si () NO ()					
5.9 De ser afirmativa la respuesta, señalar la última fecha de realización del control de plagas (desinfección y/o desratización)					
5.10 ¿Cuenta con certificado o constancia que acredite la desinfección y/o desratización?					
Si () NO ()					
5.11 De ser afirmativa la respuesta, señalar la fecha de emisión y vencimiento del certificado o constancia que acredite la desinfección y/o desratización					
a) Fecha de emisión: b) Fecha de vencimiento:					
VI. SOBRE LOS BIENES DE AYUDA HUMANITARIA ALMACENADOS					
6.1 ¿En el presente año se adquirieron ALIMENTOS no perecibles para la atención de las personas damnificadas y afectadas?					
Si () NO ()					
6.2 ¿En el presente año se adquirieron bienes de ayuda humanitaria como techo, abrigo, enseres, herramientas y otros para la atención de las personas damnificadas y afectadas? No incluye alimentos					
Si () NO ()					
6.3 ¿A la fecha el almacén supervisado cuenta con bienes de ayuda humanitaria almacenados?					
Si () NO ()					
De ser afirmativa la respuesta señalar los bienes de ayuda humanitaria almacenados:					
Alimentos					
6.4	a) Arroz	()	c) Avena	()	e) Pescado envasado
	b) Azúcar	()	d) Aceite vegetal	()	f) Menestras
	g) Otros, especificar				
6.4.1 ¿En el almacén hay productos vencidos?					
Si () NO ()					
6.4.2 De ser afirmativa la respuesta, detallar el/los productos y la fecha de vencimiento (de realizarse una supervisión presencial tomar fotografía)					
6.5 Techo					
1) Carpas () 3) Triplay () 5) Bobinas de plástico ()					
2) Calaminas () 4) Clavos () 6) Listones de madera ()					
6.6 Abrigo					

	1) Cama plegable	()	3) Frazadas	()	5) Colchas	()	
	2) Cojines	()	4) Manta polar	()	6) Sábanas	()	
6.7	Enseres y menajes						
	1) Baldes	()	4) Ollas	()	7) Cubiertos	()	
	2) Bidones	()	5) Platos	()	8) Cucharan	()	
	3) Cocinas	()	6) Vasos	()	9) Cuchillos	()	
6.8	Herramientas						
	1) Carretillas	()	3) Barretas	()	5) Picos	()	
	2) Palas	()	4) Combas	()	6) Machetes	()	
6.9	Kit de higiene	()	Otros bienes, especificar:				
El almacén para la atención diferenciada de la población vulnerable cuenta con:							
6.10	a) Alimentos para niños/as	()	c) Pañales geriátricos	()	e) Biberones	()	
	b) Pañales para niños/as	()	d) Toallas higiénicas	()	f) Otros (especificar)	()	
6.11	Indicar el número de familias que permitirá atender el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuenta el almacén					N° de familias _____	
6.12	Los bienes de ayuda humanitaria almacenados se encuentran en las condiciones siguientes:						
	a) Empolvados	()	b) En el piso	()	c) En la interperie	()	
	d) Ninguna de las anteriores	()	e) Otros _____				
6.12.1	De haber marcado alguna opción de las condiciones anteriores, detalle el/los bienes y sus condiciones específicas. (de realizarse una supervisión presencial tomar fotografía)						
6.13	¿Cómo fueron adquiridos los bienes de ayuda humanitaria que se encuentran en el almacén?						
	a) Compras del gobierno regional	()	b) Entregados por el INDECI	()	c) Donaciones	()	
	d) Todas las anteriores	()	e) Otros especificar _____				
6.14	Señale la frecuencia con la que su institución remite al INDECI información sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria y reportes						
	a) Sobre el uso del presupuesto asignado para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria (artículo 54.4 de la Ley 31084)	Cada mes ()	Cada 6 meses ()	Una vez al año ()	Ninguno ()	Otro (especificar): _____	
	b) Sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria existente	Cada mes ()	Cada 6 meses ()	Una vez al año ()	Ninguno ()	Otro (especificar): _____	
VII. SOBRE EL TRANSPORTE DE LOS BIENES DE AYUDA HUMANITARIA Y MECANISMOS DE CONTROL							
7.1	Para el transporte de los bienes de ayuda humanitaria del almacén a la zona de emergencia, la institución cuenta con: (puede marcar más de una opción)						
	a) Movilidad propia	Si () NO ()	c) Convenio con otras entidades	Si () NO ()	e) El apoyo de las FFAA	Si () NO ()	
	b) Movilidad alquilada	Si () NO ()	d) El apoyo de la sociedad civil	Si () NO ()	f) Otros, especificar	()	
7.2	¿Su entidad aprobó procedimientos y/o protocolos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en el ámbito de su jurisdicción? Incluye la distribución de bienes de ayuda humanitaria					Si () NO () NO SABE ()	
	De ser afirmativa la respuesta, señalar el procedimiento y la resolución que aprueba _____						
7.3	¿En el presente año, se realizaron inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria?					Si () NO () NO SABE ()	
	Su entidad para el ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria (Utiliza): Puede marcar más de una opción						
7.4	a) Nota de entrada al almacén NEAS	Si () NO ()	c) Pedidos de comprobante de salida (PECOSA)	Si () NO ()	e) Kardex	()	
	b) Acta de entrega y recepción	Si () NO ()	d) Tarjeta de control visible de almacén	Si () NO ()	f) Otros (especificar)	()	
7.5	Su entidad en el proceso de distribución de los bienes de ayuda humanitaria a la población damnificada y afectada (Utiliza)						
	a) Planilla de entrega	Si () NO ()	c) Ficha EDAN	Si () NO ()	e) Otros, especificar _____		
	b) Padrón de damnificados y afectados	Si () NO ()	d) Registro en el SINPAD	Si () NO ()	()		
VIII. SOBRE ALMACENES ADELANTADOS EN EL ÁMBITO REGIONAL							
8.1	¿En el ámbito regional se implementaron almacenes adelantados?					Si () NO ()	
	De ser afirmativa la respuesta indicar lo siguiente:						
8.1.1	a) El número de municipalidades con almacenes adelantados que vienen operando en la región _____						
	b) El número de municipalidades que cuentan con convenio vigente suscrito con el Gobierno Regional para la administración de almacenes adelantados _____						
	c) El número de municipalidades que NO renovaron la vigencia del convenio (vencido) para la administración de almacenes adelantados _____						
	d) El número de municipalidades con almacenes adelantados que fueron abastecidos en el presente año con bienes de ayuda humanitaria por el gobierno regional _____						
IX. OBSERVACIONES GENERALES: Se podrá consignar información que se considere pertinente de los diversos puntos de la entrevista							

Firma del funcionario

Firma del comisionado

FICHA 2: SUPERVISIÓN DE ALMACENES MUNICIPALES DE AYUDA HUMANITARIA

I. DATOS GENERALES					
DD/MAD					
Comisionado/a					
Teléfono del/la comisionado/a					
Fecha de supervisión					
II. INFORMACIÓN GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD					
Región					
Tipo de municipalidad					
Nombre de la municipalidad					
Nombre del almacén					
Dirección					
III. DATOS DE LA PERSONA ENTREVISTADA					
Nombre del/la funcionario/a					
Cargo del/la funcionario/a					
Teléfono del/la funcionario/a					
IV. SOBRE IMPLEMENTACIÓN DEL ALMACÉN PARA BIENES DE AYUDA HUMANITARIA					
4.1 ¿Cuenta con almacén para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria? SI () NO ()					
4.2 De ser negativa la respuesta, desarrollar los puntos a) y b) siguiente:					
a) ¿Cuál es el motivo por el que su entidad no implementó un almacén de ayuda humanitaria?					
Falta de decisión de la más alta autoridad de la entidad () Falta de recursos financieros ()					
No dispone de capital humano () Otros, especificar					
b) ¿Cuál es el mecanismo establecido por su entidad para la distribución de bienes de ayuda humanitaria a la población damnificada y/o afectada ante la ocurrencia de una emergencia?					
4.3 De ser afirmativa la respuesta, señalar el tipo de almacén implementado (desarrollar las preguntas formuladas)					
a) Almacén Municipal (con recursos propios del gobierno local) ()					
b) Almacén adelantado previa suscripción de convenio interinstitucional de la municipalidad con el gobierno regional ()					
4.4 De haberse marcado la opción b) indicar si el presente año, el almacén adelantado fue abastecido por el gobierno regional SI () NO ()					
V. PERSONAL DEL ALMACÉN DE AYUDA HUMANITARIA					
5.1 ¿Cuánto tiempo se encuentra en el cargo el/la responsable del almacén? (Marque con X la opción que corresponda).					
a) Menos de 6 meses () c) Más de 01 año hasta 2 años () e) Más de 3 años y hasta 4 años ()					
b) Más de 6 meses y hasta 12 meses () d) Más de 2 años y hasta 3 años () f) Más de 4 años ()					
5.2 El responsable del almacén cuenta con:					
a) Estudios profesionales () b) Estudios técnicos () c) Otros, especificar					
5.3 Detalle el número de profesionales y/o técnicos que laboran en el almacén de ayuda humanitaria (incluido el/la responsable)					
a) Número de profesionales b) Número de Técnicos c) Otros (N°)					
d) Total general de personas que laboran en el almacén					
5.4 ¿En el presente año, el personal que labora en el almacén fue capacitado en gestión de bienes de ayuda humanitaria? SI () NO ()					
5.4.1 De ser afirmativa la respuesta, indicar la entidad que capacitó					
5.4.2 Otra capacitación: en el presente año, (señalar el tema de capacitación y la entidad que capacitó). De existir más de una capacitación adicional, especificar en las observaciones					
VI. SOBRE LA INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y CONTROL DE PLAGAS					
6.1 La infraestructura destinada para el almacén de bienes de ayuda humanitaria son:					
a) Propios de la institución () b) Alquilados () c) Por cesión en uso ()					
d) Otros, especificar					
6.2 ¿El almacén cuenta con un ambiente exclusivo para almacenar solo bienes de ayuda humanitaria (techo, abrigo, enseres, herramientas y otros que NO incluyen alimentos)? SI () NO ()					
6.3 ¿El almacén cuenta con un ambiente exclusivo para almacenar solo ALIMENTOS? SI () NO ()					
6.4 ¿En el almacén se almacenan en un solo ambiente los alimentos y otros bienes como techo, abrigo, enseres, herramientas, etc.? SI () NO ()					
6.5 Para el almacenamiento de bienes de ayuda humanitaria utiliza los instrumentos siguientes: (marcar las opciones que correspondan)					
a) Registro de vencimiento de bienes () d) Parihuelas () g) Escaleras ()					
b) Clasificación de bienes por características () e) Balanza () h) Otros, especificar					
c) Tarimas () f) Estantes ()					
6.6 El almacén cuenta con lo siguiente: (marcar las opciones que corresponda)					
a) Energía eléctrica () d) Radio () g) Servicios de agua/desagüe					
b) Teléfono fijo () e) Computadora () h) Otros, Especificar					
c) Celular () f) Impresora ()					
6.7 Indique otros aspectos que se presentan asociados a la ubicación del almacén (puede seleccionar más de una opción cuando corresponda)					
a) Insectos () c) Roedores () e) Aves ()					
b) Desmorte adyacente () d) Relleno sanitario () f) Otros, especificar					
6.8 ¿El almacén supervisado cuenta con un control de plagas? SI () NO ()					
6.9 De ser afirmativa la respuesta, señalar la última fecha de realización del control de plagas (desinfección y/o desratización)					
6.10 ¿Cuenta con certificado o constancia que acredite la desinfección y/o desratización? SI () NO ()					
6.11 De ser afirmativa la respuesta, señalar la fecha de emisión y vencimiento del certificado o constancia que acredite la desinfección y/o desratización					
Fecha de emisión: Fecha de vencimiento:					
VII. SOBRE LOS BIENES DE AYUDA HUMANITARIA ALMACENADOS					

7.1	¿En el presente año se adquirieron ALIMENTOS no perechibles para la atención de las personas damnificadas y afectadas?		SI ()	NO ()
7.2	¿En el presente año se adquirieron bienes de ayuda humanitaria como techo, abrigo, enseres, herramientas y otros para la atención de las personas damnificadas y afectadas? No incluye alimentos		SI ()	NO ()
7.3	¿El almacén supervisado cuenta con bienes de ayuda humanitaria almacenados?		SI ()	NO ()
7.4	De ser negativa la respuesta, indicar los motivos por el que no cuenta con bienes de ayuda humanitaria almacenados en el almacén			
	a) Falta de decisión de la más alta autoridad de la entidad	()	c) Falta de recursos financieros	()
	b) No dispone de capital humano	()	d) Otros, especificar	
7.5	De ser afirmativa la respuesta señalar los bienes de ayuda humanitaria almacenados			
	Alimentos			
	a) Arroz	()	c) Avena	()
	b) Azúcar	()	d) Aceite vegetal	()
	e) Pescado envasado	()	f) Menestras	()
	g) Otros, especificar			
7.5.1	¿En el almacén hay productos alimenticios vendidos?		SI ()	NO ()
7.5.2	De ser afirmativa la respuesta, detallar el/los productos y la fecha de vencimiento (de realizarse una supervisión presencial tomar fotografía)			
7.6	Techo			
	1) Carpas	()	3) Triplay	()
	2) Calaminas	()	4) Clavos	()
	5) Bobinas de plástico	()	6) Lictones de madera	()
7.7	Abrigo			
	1) Cama plegables	()	3) Frazadas	()
	2) Cochones	()	4) Mantas polar	()
	5) Colchas	()	6) Sábanas	()
7.8	Enseres y menajes			
	1) Baldes	()	4) Ollas	()
	2) Bidones	()	5) Platos	()
	3) Cocinas	()	6) Vasos	()
	7) Cubiertos	()	8) Cucharon	()
	9) Cuchillos	()		()
7.9	Herramientas			
	1) Carretillas	()	3) Barretas	()
	2) Palas	()	4) Combas	()
	5) Picos	()	6) Machetes	()
7.10	Kit de higiene			
	Otros, especificar:			
7.11	El almacén para la atención diferenciada de la población vulnerable cuenta con:			
	a) Alimentos para niños/as	()	c) Pañales geriátricos	()
	b) Pañales para niños/as	()	d) Toallas higiénicas	()
	e) Biberones	()	f) Otros (especificar)	()
7.12	Indicar el número de familias que permitirá atender el stock de bienes de ayuda humanitaria con el que cuenta el almacén			
				N° de familias _____
7.13	Los bienes de ayuda humanitaria almacenados se encuentran en las condiciones siguientes:			
	a) Empolvados	()	b) En el piso	()
	c) En la interperie	()	d) Ninguna de las anteriores	()
	e) Otros			
7.14	De haber marcado alguna opción de las condiciones anteriores, detalle el/los bienes y sus condiciones específicas. (de realizarse una supervisión presencial tomar fotografía)			
7.15	¿Cómo fueron adquiridos los bienes de ayuda humanitaria que se encuentran en el almacén?			
	a) Compras de la municipalidad	()	b) Entregados por el gobierno regional	()
	c) Donaciones	()	d) Todas las anteriores	()
	e) Otros especificar			
7.16	Señale la frecuencia con la que su institución remite al gobierno regional información sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria y reportes			
	Sobre el stock de bienes de ayuda humanitaria existente	Cada mes ()	Cada 6 meses ()	Una vez al año ()
		Ninguno ()	Otro (especificar):	
VII. SOBRE EL TRANSPORTE DE LOS BIENES DE AYUDA HUMANITARIA Y MECANISMOS DE CONTROL				
8.1	Para el transporte de los bienes de ayuda humanitaria del almacén a la zona de emergencia la institución cuenta con: (puede marcar más de una opción)			
	a) Movilidad propia	()	c) Convenio con otras entidades	()
	b) Movilidad alquilada	()	d) El apoyo de la sociedad civil	()
	e) El apoyo de las FF.AA.	()	f) Otros especificar	()
8.2	¿Su entidad aprobó procedimientos y/o protocolos para la gestión de bienes de ayuda humanitaria en el ámbito de su jurisdicción? Incluye la distribución de bienes de ayuda humanitaria			
	De ser afirmativa la respuesta, señalar el procedimiento y la resolución que aprueba			SI () NO () NO SABE ()
8.3	¿En el presente año, se realizaron inventarios físicos de los bienes de ayuda humanitaria?			
				SI () NO () NO SABE ()
8.4	Su entidad para la recepción, ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria (Utiliza): Marcar las que correspondan			
	a) Nota de entrada al almacén NEAS	SI () NO ()	c) Pedidos de coprobarnte de salida (PECOSA)	SI () NO ()
	b) Acta de entrega y recepción	SI () NO ()	d) Tarjeta de control visible de almacén (Bioracti)	SI () NO ()
	e) Kardex		f) Otros (especificar)	
8.5	Su entidad en el proceso de distribución de los bienes de ayuda humanitaria a la población damnificada y afectada (Utiliza): Marcar las que correspondan			
	a) Planilla de entrega	SI () NO ()	c) Ficha EDAN	SI () NO ()
	b) Padrón de damnificados y afectados	SI () NO ()	d) Registro en el SINPAD	SI () NO ()
	e) Otros, especificar			
IX. OBSERVACIONES GENERALES: Se podrá consignar información que se considere pertinente de los diversos puntos de la entrevista				

Firma del funcionario

Firma del comisionado