

PERÚ

PLAN INDICATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN EL SECTOR COMUNICACIONES DE PERÚ

PIFIN + HOJA DE RUTA

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL - GRD



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

**PLAN INDICATIVO PARA
EL FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DE LA
GESTIÓN DE RIESGOS
DE DESASTRES EN EL SECTOR
COMUNICACIONES DE PERÚ
PIFIN + HOJA DE RUTA**

**Gilberto Romero Zeballos
Werner Corrales**

Lima, Agosto de 2016

**PLAN INDICATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE
DESASTRES EN EL SECTOR COMUNICACIONES DE PERÚ**

Serie GeóPOLIS
Fortalecimiento Institucional de la Gestión de Riesgos de Desastres

Editor
CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

Esta serie es coordinada por la Vicepresidencia de Infraestructura de CAF-Banco de desarrollo de América Latina
Antonio Juan Sosa, Vicepresidente Ejecutivo de Infraestructura
Sandra Conde, Directora de Análisis y Programación Sectorial
Jesús Suniaga, Ejecutivo Principal, coordinador del Programa GeóPOLIS

Autores:
Gilberto Romero Zeballos
Werner Corrales, consultor coordinador de fortalecimiento institucional para la GRD

Revisión y Coordinación general:
Jesús Suniaga

Edición y Corrección de textos:
Erika Roosen

Diseño gráfico:
Gatos Gemelos Comunicación

Diagramación:
Gisela Viloría

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Agradecimiento:
El presente documento es resultado de reuniones y talleres de trabajo con las direcciones del Vice Ministerio de Comunicaciones del MTC de Perú, que con sus valiosos aportes enriquecieron el contenido que se presenta en esta publicación.

La versión digital de este documento se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2016 Corporación Andina de Fomento, Todos los derechos reservados

ÍNDICE DE CONTENIDO

Siglas y acrónimos empleados en el texto	5
Presentación	7
Introducción	9
PARTE I EVALUACIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS Y DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	12
1. El Marco legal general del Estado en el cual debe inscribirse la GRD	12
1.1 La organización del Estado, la Constitución y las principales leyes y dispositivos legales.	12
1.2 El Poder Ejecutivo y los Ministerios	13
1.3 El proceso de descentralización: gobiernos regionales y locales	13
1.4 El Planeamiento nacional y en los ministerios y gobiernos regionales y locales	14
1.5 La formulación de proyectos de inversión pública	15
2. El marco normativo e institucional de la Gestión del Riesgo de Desastres	15
2.1 La Política de Estado N° 32	15
2.2 Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)	16
2.3 El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)	17
2.4 El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021	22
2.5 La estrategia financiera de la GRD	23
2.6 Comentarios sobre el marco normativo e institucional de la GRD	23
3. Los marcos legales del sector Comunicaciones	24
3.1 El marco legal general del sector	25
3.2 Funciones del MTC como órgano rector de las Comunicaciones	27
3.3 Estructura y funciones en el Viceministerio de Comunicaciones	27
3.4 El planeamiento en el sector Comunicaciones	29
4. Incorporación de la GRD en el sector Comunicaciones	36
4.1 La GRD en la estructura de organización institucional del sector	36
4.2 La GRD en la normativa sectorial	41
4.3 El rol del sector Comunicaciones como instrumento de la GRD para todos los sectores	44
4.4 Información y conocimiento sobre peligros y vulnerabilidades para la GRD	45
5. Normas de regulación y ejercicio de supervisión relacionadas con la GRD en el sector Comunicaciones	46
5.1 Normas regulatorias de los servicios	47
5.2 La supervisión y el control	47
6. La GRD en las proyecciones y tendencias del sector Comunicaciones	48

PARTE II LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PIFIN	50
7. Medidas fundamentales del PIFIN del Sector Comunicaciones para la GRD	50
8. Creación de un marco normativo del Sector Comunicaciones para la GRD	53
8.1 Síntesis de la situación actual del marco normativo	54
8.2 Las propuestas del Plan Indicativo en materia de normativa	55
9. Acciones prioritarias sobre organización institucional para la GRD	55
9.1 Síntesis de la situación actual en materia organizativa-institucional para la GRD	56
9.2 Las propuestas del PIFIN en cuanto a organización institucional	57
10. Incorporación de la GRD en el sistema sectorial de planificación	58
10.1 Síntesis de la situación actual del planeamiento en el sector	59
10.2 Las propuestas del Plan Indicativo referidas a la planificación	60
11. Potenciación del Sistema de Información de apoyo a la planificación y la gestión	61
11.1 La situación actual de los sistemas de información para la GRD	61
11.2 Las propuestas del Plan Indicativo	61
12. Algunas medidas estratégicas para dar un impulso inicial a la GRD	62
 PARTE III	
LA HOJA DE RUTA: PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA IMPLEMENTAR EL PIFIN	64
13. Propósito, objetivos y coordinación de las actividades propuestas en la Hoja de Ruta	64
13.1 El propósito del programa de actividades (Hoja de Ruta)	64
13.2 Objetivos específicos del conjunto de actividades	64
13.3 La coordinación y el seguimiento de las acciones del Programa de Actividades	65
14. Matrices de actividades para implementar el PIFIN del sector Comunicaciones	65
15. Prioridades para la realización de las tareas previstas en el Programa de Actividades	76
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS	78
ANEXO I Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	83
ANEXO II Base Legal para la Gestión del Riesgo de Desastres	84
ANEXO III Ley No 29664 que crea el SINAGERD, capítulo VII, subcapítulo I: Entidades públicas	85

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TEXTO

CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COEN	Centro de Operaciones de Emergencia Nacional
CONAGERD	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
DGAT	Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones
DGCC	Dirección General de Concesiones en Comunicaciones
DGCS	Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones
DGRAIC	Dirección General de Regulaciones y Asuntos Internacionales
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DS	Decreto Supremo
DIPECHO	Programa de Preparativos para Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea
FEN	Fenómeno El Niño
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
GEÓPOLIS-CAF	Red de Investigadores y Consultores en materia de GRD
GRD	Gestión de Riesgos de Desastres
GTGRD	Grupo de Trabajo de la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD)
GTGRD-MTC	Grupo de Trabajo de GRD del MTC
GT-SGTGRD	Grupo Técnico de apoyo. Secretaría Técnica del Gr. de Trabajo de la GRD del MTC
IGP	Instituto Geográfico del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
ODENA	Oficina de Defensa Nacional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OGPP	Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC
OPI	Oficina de Programación de Inversiones

OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
PDCI	Plataforma de Defensa Civil
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual del MTC
PID	Plan de Inclusión Digital
PIFIN	Plan Indicativo para el Fortalecimiento Institucional de la GRD
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNDBA	Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú
POI	Plan Operativo Institucional
PROVÍAS NAC	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional
PROVÍAS DESC	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado
REDSAT	Red Especial de Comunicaciones de Emergencias
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SGRD-PCM	Secretaría de Gestión del Riesgo de la Presidencia del Consejo de Ministros
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
ST-GTGRD	Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo para la GRD del MTC
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUO	Texto Único Ordenado
VMC	Vice Ministerio de Comunicaciones del MTC

PRESENTACIÓN

La ocurrencia de eventos naturales en América Latina y el Caribe afecta a nuestras sociedades e incide en el desarrollo sostenible de nuestros pueblos. Haití y Chile sufrieron, en 2010, los embates de fuertes terremotos y respondieron, según su nivel de preparación, a las repercusiones que tales acontecimientos tuvieron en su economía. En el caso de Haití, el valor total de los daños y pérdidas, ocasionados por el terremoto (vivienda, escuelas, hospitales, edificios, carreteras, puentes, aeropuertos), rondó el 120% de su PIB (año 2009). En el caso chileno, aunque con menor impacto en cuanto a daños de infraestructura y pérdidas humanas lamentables, fue necesaria la reconstrucción de un significativo número de viviendas, carreteras, aeropuertos y puentes, así como la reparación de estructuras estratégicas, hospitales y escuelas, lo cual representó cerca de un cuarto de su PIB.

Estos casos, con diferentes grados de preparación, nos demuestran la necesidad de estar aún más capacitados para minimizar las pérdidas ocasionadas por los desastres naturales y disminuir el riesgo generado por la acción del hombre al modificar el territorio que habita. El reconocimiento de esta realidad es el punto de partida para el desarrollo de la resiliencia en los países.

CAF –Banco de desarrollo de América Latina–, consciente de esta situación, ha sido pionero en promover una cultura de riesgos e implementar estudios y programas sobre las amenazas naturales y su mitigación.

A finales de los años 90, CAF desarrolló el programa PREANDINO que permitió trabajar con los países en el reconocimiento de las responsabilidades que tienen los actores del desarrollo en la creación de vulnerabilidades y en el impulso a la formulación de políticas nacionales, sectoriales y territoriales de prevención y mitigación de riesgos. Esto permitió reunir un cúmulo importante de información sobre nuestro territorio y su realidad.

De esta forma, la Institución sentó un precedente en el reconocimiento del impacto de los fenómenos naturales, la implementación de procesos para la incorporación de la reducción de riesgos de desastres en los canales de planificación de las acciones del desarrollo y en el involucramiento de los actores clave de la sociedad.

Con base en esta experticia y con el objetivo de aprovechar y potenciar el conocimiento científico e institucional desarrollado en la región, a partir del año 2012, CAF creó el programa GeóPOLIS.

Éste es una iniciativa que busca continuar el desarrollo de la cultura de prevención, la promoción de mejores prácticas de políticas públicas y la generación de conocimiento en distintas áreas relacionadas con la reducción de riesgos de desastres. Para alcanzar sus objetivos, el programa integra una red de ingenieros y especialistas con alto nivel académico y comprobada experticia en el análisis de problemas acuciantes y en el diseño de estrategias para la mitigación de riesgos. El trabajo se basa en tres líneas de acción: (i) ingeniería sísmica, (ii) planificación y fortalecimiento institucional para la reducción de riesgos de desastres y (iii) cambio climático y disponibilidad de recursos hídricos. El conocimiento generado se pone a disposición de implementadores de políticas públicas, la academia, los gobiernos nacionales y locales, el sector privado y público en general, para promover el desarrollo social, ambiental, económico y sustentable de nuestra región.

GeóPOLIS desarrolla conocimientos para que los tomadores de decisiones y sus equipos técnicos puedan contribuir a la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia de nuestras sociedades.

El programa genera y pone a disposición conocimiento técnico para la región que favorece al entendimiento y la preparación para los desastres, la evaluación de las estructuras estratégicas, la revisión de los marcos nacionales y locales para el fortalecimiento institucional y la promoción del diálogo de los distintos sectores relacionados con la reducción del riesgo en América Latina.

Tengo la certeza de que esta valiosa iniciativa contribuirá al intercambio de mejores prácticas en la región y a la generación de redes de expertos, así como a mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades. Este documento, junto al resto de la serie GeóPOLIS, busca contribuir con estos objetivos.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

RESUMEN

Cada año se presenta la posibilidad de ocurrencia de eventos extremos que impacten el territorio de los países de la región causando importantes pérdidas en los principales sectores económicos de desarrollo. Es importante introducir las prácticas de gestión de riesgos de desastres para mejorar la respuesta de estos sectores a fin de reducir los riesgos de desastres y aumentar su resiliencia.

CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– ofrece una nueva contribución al programa que tiene en marcha Perú para incorporar la GRD de manera permanente y transversal en los diversos sectores de infraestructura y servicios, en este caso focalizándose en los procesos de gestión y la expansión de las comunicaciones.

El presente Plan Indicativo para el Fortalecimiento Institucional (PIFIN) es el resultado de un análisis exhaustivo del sector de comunicaciones y busca ser el instrumento para la incorporación efectiva de la gestión de riesgos de desastres en la planificación del sector. Es presentado en tres partes, la primera parte resume los resultados de la evaluación hecha de los marcos legales y organizativo-institucionales del sector, incluyendo sus planes de desarrollo. La segunda presenta las propuestas del PIFIN referidas a la mejora de los marcos normativos sectoriales sobre Gestión de Riesgos de Desastres, la organización institucional para la GRD, y la incorporación de la GRD en el Planeamiento sectorial¹. Por último, la tercera parte ofrece un programa de actividades para la implementación del PIFIN, denominado en este documento la “Hoja de Ruta”.

Palabras clave: Fortalecimiento institucional, Gestión de Riesgos de Desastres, sector de comunicaciones, planificación sectorial, Programa GeóPOLIS, Hoja de Ruta.

1. Referencia especial merecen las propuestas del Plan de Inclusión Digital que han sido recogidas por el Plan Nacional de Banda Ancha (PNDBA) y los proyectos para la instalación de la Red Troncal de Fibra Óptica en varias regiones. La implementación de estos planes y proyectos proveerá al sector Comunicaciones las condiciones necesarias para dar soporte en la transmisión de información que requieren los diferentes procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), con lo cual se podrá elevar mucho su resiliencia.

INTRODUCCIÓN

La perspectiva de la Gestión de Riesgos de Desastres que promueve la CAF, en los años 1999 y 2000, condujo evaluaciones sobre los efectos que tuvo en Perú el Fenómeno El Niño 1997-1998; a partir de 2001 y hasta el 2005, a través de su programa PREANDINO, colaboró en los procesos de institucionalización de la nueva visión de Gestión de Riesgos de Desastres en el país. De igual forma, a partir del año 2012, la CAF brindó apoyo técnico a través de su Programa Geópolis al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la realización del Plan Indicativo para el Fortalecimiento Institucional de la Gestión de Riesgos de Desastres Asociados a Fenómenos Naturales en los subsectores de Vialidad y Puertos, y para la preparación del programa de implementación del mismo. En esta oportunidad, se presenta lo propio para el sector de Comunicaciones.

En su relación con la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD), el Sector Comunicaciones debe ser visto desde dos perspectivas.

La primera de ellas corresponde al mismo ángulo de visión con el cual se mira a todos los sectores prestadores de servicios, como son los de logística y transportes, acueductos y alcantarillados, etc. La introducción de las prácticas de la GRD busca en todos esos sectores reducir los riesgos de desastres a los que puede estar expuesto el sector mismo. Fortalecer institucionalmente a cualquier sector de servicios para que incorpore exitosamente la GRD comienza por identificar las fortalezas y debilidades que él tiene en aquellos procesos en los cuales se pueden limitar los riesgos, para responder con soluciones que eleven sus fortalezas y minimicen sus debilidades. Es necesario para ello valorar con cuáles marcos normativo-legales y organizativos se cuenta y evaluar los procesos de planificación del desarrollo del sector, porque es en ellos donde se puede reducir prospectivamente los riesgos.

En la segunda perspectiva, el sector Comunicaciones tiene roles y características que le confieren una importancia muy especial en comparación con otros sectores, y es que él presta servicios cada día más relevantes para prevenir y enfrentar las emergencias de todo tipo que pudiese sufrir cualquier sector en una sociedad. Mantener eficazmente comunicadas a las poblaciones y a los actores que deben tomar medidas oportunas ante la probabilidad de que ocurra una emergencia puede ser la diferencia entre grandes pérdidas y lentas recuperaciones de la normalidad, por una parte, o limitados daños y rápidas recuperaciones, por la otra.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Perú es el órgano rector del sector Comunicaciones. En su interior, bajo la dirección del Viceministerio de Comunicaciones, hay dos entidades muy importantes por su relevancia en la eventual incorporación de la GRD en las prácticas sectoriales. En primer lugar se encuentra la Dirección General de Regulación de las Comunicaciones y Asuntos Internacionales (DGRAIC), la cual establece las normas con las que actúan las direcciones y unidades orgánicas del sector²; y en segundo término está el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), que formula programas y grandes proyectos a través de los cuales se amplía la cobertura y se implementan nuevas tecnologías.

Las tareas que condujeron a lo aquí expuesto fueron realizadas entre noviembre de 2015 y mayo de 2016, teniendo como contexto un gran despliegue de actividades del gobierno peruano, orientado a reducir el riesgo y a prepararse ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño (FEN) que fue anunciado a comienzos de julio del 2015³.

2. Se trata de las Áreas de Concesiones; Autorizaciones y Control; y Supervisión.

3. El FEN detectado tempranamente por los organismos internacionales y nacionales de monitoreo tuvo un pronóstico de nivel fuerte a extraordinario, proyectándose que sus manifestaciones de lluvias intensas y posibles inundaciones se producirían en los últimos meses del 2015 y los primeros meses del 2016.

PARTE I

EVALUACIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS Y DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. EL MARCO LEGAL GENERAL DEL ESTADO EN EL CUAL DEBE INSCRIBIRSE LA GRD

La base del sistema jurídico del país es la Constitución Política del Perú de 1993. Ella prima sobre toda otra Ley y de sus principios se desprenden todas las leyes. Sus normas son inviolables y de cumplimiento obligatorio para todos los peruanos.

La Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) tiene cabida en los ámbitos sectoriales a través de las funciones previstas en el ordenamiento legal para todos los ministerios, y en particular en los sistemas de planeamiento.

1.1 La organización del Estado, la Constitución y las principales leyes y dispositivos legales⁴

El Estado peruano es unitario y descentralizado; está conformado por el gobierno central con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; por organismos institucionales autónomos; y por 25 gobiernos regionales, 195 gobiernos locales provinciales y 1600 gobiernos locales distritales. Mediante la Ley N° 27680, de Reforma Constitucional de marzo de 2002, se modificó el capítulo XIV del título IV sobre descentralización, las regiones y las municipalidades, y se incluyó un componente de participación ciudadana.

El marco legal de organización del Estado se encuentra en los siguientes documentos:

- Ley N° 27658, Marco de Modernización de la Gestión del Estado, enero 2002.
- Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas - SNIP (Ley N° 27293, del 28/06/00) y sus modificatorias (Ley N° 28522, del 25/05/05, Ley N° 28802, del 21/07/06, D. L. N° 1005, del 03/05/08, D. L. N° 1091, del 21/06/08).
- Ley de bases de la descentralización (Ley N° 27783 del 26/06/02).
- Ley orgánica de gobiernos regionales (Ley N° 27867, del 08/11/02).
- Ley orgánica de municipalidades (Ley N° 27972, del 06/05/03).
- Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056, de agosto, 2003).

⁴ En base a La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú. Documento país Perú 2012. Plan de Acción DIPECHO. Varios Autores, documento no publicado.

- Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (D. L. N° 1088, del 27/07/08).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, (Ley N° 29158, de diciembre, 2007).

1.2 El Poder Ejecutivo y los Ministerios

El Poder Ejecutivo tiene a la cabeza al Presidente de la República, que gobierna con la participación de 19 ministerios. La reunión de los ministerios constituye el Consejo de Ministros el cual tiene un Presidente del Consejo de Ministros (PCM).

Los ministerios se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual se establece una serie de principios, uno de los cuales es el de Prevención, que reza: “*gestión para enfrentar los riesgos que afectan la vida de las personas y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales*”⁵. Todos los ministerios tienen funciones comunes, entre las cuales dos podrían ser vías para incorporar la GRD en los procesos de desarrollo sectorial:

- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y determinar los objetivos sectoriales funcionales nacionales aplicables a todos los niveles de gobierno, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias correspondientes.

1.3 El proceso de descentralización: gobiernos regionales y locales

El proceso de descentralización se inició en el Perú en marzo de 2002 con la creación de los gobiernos regionales y locales, mediante una reforma constitucional (Ley 27680). A partir de enero del 2003, empezaron a funcionar 25 gobiernos regionales en los territorios denominados departamentos, los cuales son dirigidos por gobernadores regionales y con un consejo regional, ambos elegidos por voto popular cada cuatro años. En el 2002 también se dio la Ley Orgánica de Gobiernos Locales y a partir de allí se han elegido autoridades municipales por voto popular, cada cuatro años. En el país existen 1839 municipios, entre provinciales y distritales.

Desde el 2003, de manera progresiva, se han ido transfiriendo atribuciones desde el gobierno central (ministerios y entidades sectoriales) hacia los gobiernos regionales y locales. El presupuesto anual, en ambos niveles de gobierno, debe considerar los proyectos formulados que

5. Ley orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, artículo 2. Ver: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_28_ley_29158.pdf

estén enmarcados en los planes. Existe un mecanismo para elaborar el presupuesto en los gobiernos regionales y locales, denominado Presupuesto Participativo, se trata de una asamblea donde participan los actores del desarrollo en cada jurisdicción. Sin embargo, en la práctica, este mecanismo ha perdido importancia y plena vigencia, ya que cada vez decide sobre un menor porcentaje del presupuesto, el mayor porcentaje es decidido por las autoridades.

1. 4 El Planeamiento nacional y en los ministerios y gobiernos regionales y locales⁶

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, creado en el 2005⁷, es dirigido por el CEPLAN. Ha formulado el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, el cual fue aprobado el año 2011 (DS 054.2011 – PCM) y posteriormente ha sido actualizado con nuevos indicadores. El planeamiento nacional no funciona aún como sistema. La planificación estratégica nacional y la armonización e integración de los planes regionales y sectoriales está en proceso. El CEPLAN ha establecido normatividad técnica y metodología para el planeamiento en los tres niveles del estado y actualmente está tomando un rol más proactivo en la asesoría y acompañamiento a los gobiernos regionales para la formulación de planes estratégicos y aplicación de los lineamientos recientemente emitidos.

La normatividad sobre planeamiento es dada a los sectores y ámbitos descentralizados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y las normas sobre Presupuesto se emiten desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Actualmente, los ministerios están obligados a tener planes de tres niveles: El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM); el Plan Estratégico Institucional (PEI); y los Planes Operativos Institucionales (POI) con su presupuesto institucional. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) es un instrumento orientador de la gestión sectorial que sirve como marco para priorizar objetivos y acciones, así como para hacer explícito y de conocimiento público los lineamientos de política que vinculan lo económico a lo social y permiten mejorar la calidad del gasto de los organismos integrantes del Sector.

Por su parte, los gobiernos regionales y locales tienen tres instrumentos: Plan Estratégico de Desarrollo Concertado (PDC), Plan Estratégico Institucional (PEI), y Plan Operativo Institucional (POI). Los dos primeros son para cinco años y el tercero es anual. Todas las entidades públicas al formular los POI y el presupuesto institucional deben tomar en cuenta los Planes Estratégicos respectivos.

6. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto N° 28411.

7. Ver Ley N° 28522, de 26 de mayo de 2005 y actualizada por Decreto Legislativo 1088 del 2008.

1.5 La formulación de proyectos de inversión pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), creado el año 2000 (ley 27293), es un instrumento del Estado Peruano que permite optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión. La ley establece que MEF a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) es la más alta autoridad técnica normativa del SNIP.

Desde el 2001 los ministerios, empresas públicas de los sectores y los niveles de gobierno (regional y local) han implementado progresivamente los procedimientos del SNIP en el proceso de formulación de Proyectos de Inversión Pública (PIP).

En el año 2002 se dio la ley de Descentralización que dio paso a la creación de gobiernos regionales y locales. El MEF, en el marco de esas leyes, ha ido transfiriendo el rol de evaluar los proyectos de inversión pública a los gobiernos regionales y locales⁸, para lo cual se inscriben en el SNIP y crean sus respectivas OPI, Oficinas de Programación de Inversiones.

2. EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

A partir del año 2011 Perú modificó todo su marco legal, que regía para gestionar el tema de los riesgos y los desastres, introduciendo como enfoque central la gestión del riesgo de desastres integrada en el planeamiento y proceso de desarrollo, dejando atrás el enfoque de “gestión de desastres” también denominado Defensa Civil.

2.1 La Política de Estado N° 32

Perú tiene una Política de Estado sobre la Gestión del Riesgo de Desastres. El 17 de diciembre de 2010 el Acuerdo Nacional aprobó, como parte integrante de su cuarto objetivo “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, la trigésimo segunda Política de Estado titulada “Gestión del Riesgo de Desastres”, en donde se establece el compromiso de promover una política de GRD, “con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades

8. Esto funciona para proyectos de pequeños y medianos montos, hasta un límite. Los grandes proyectos y aquellos que comprometen créditos externos son aprobados por la oficina central del SNIP en Lima.

con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción”. Y añade: “esta política será implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local”⁹.

2.2 Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

El Gobierno peruano, en concordancia con la política de estado antes mencionada, y la Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), promulgó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (DS 111-2012-PCM), de obligatorio cumplimiento, la cual se define como “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”.

Este documento establece que las entidades públicas deben incorporar en sus procesos de desarrollo la Gestión del Riesgo de Desastres, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Su implementación se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de actividades y acciones relacionadas con los procesos de estimación, prevención, preparación, respuesta, rehabilitación, así como la reconstrucción.

Asimismo, establece que la implementación y desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres persigue cuatro objetivos prioritarios, que permitan la articulación e integración de sus componentes y procesos, en el marco del SINAGERD:

- a) Institucionalizar y desarrollar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- b) Fortalecer el desarrollo de capacidades en todas las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.
- c) Incorporar e implementar la Gestión del Riesgo de Desastres a través de la planificación del desarrollo y la priorización de los recursos humanos, materiales y financieros.
- d) Fortalecer la cultura de prevención y el aumento de la resiliencia para el desarrollo sostenible.

9. Ver en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/32-gestion-del-riesgo-de-desastres/>

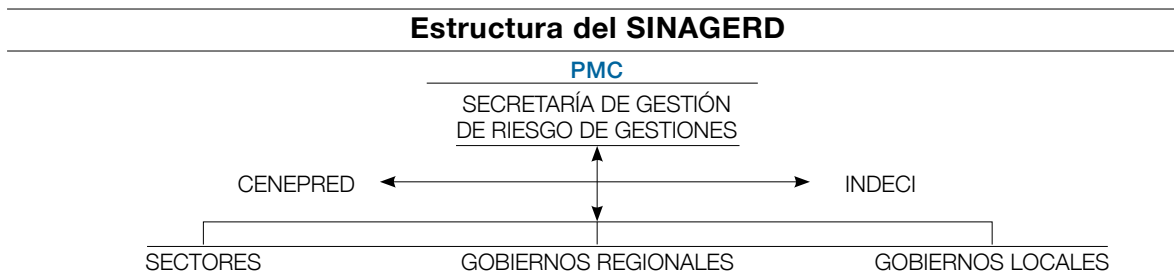
2.3 El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)¹⁰

La Ley 29664 del 18 de febrero de 2011, crea el SINAGERD como un “sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre” (Ley art. 1). Entre sus objetivos el SINAGERD tiene “articular componentes y procesos de la GRD; promover la incorporación de la GRD en los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y promover la participación de diferentes actores”.

2.3.1 Entidades que conforman el SINAGERD

La Ley 29664 establece el enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres en reemplazo de la Gestión de Desastres, reconociendo que el riesgo es parte del proceso de desarrollo y se genera en él; establece que la gestión del riesgo debe integrarse en el planeamiento del desarrollo en los sectores y en el territorio, en todos los niveles del estado. Contiene lineamientos y principios para la GRD y define la estructura institucional nacional con un enfoque sistémico¹¹. El SINAGERD está conformado por las siguientes entidades:

- a. La Presidencia del Consejo de Ministros, la cual asume la función de ente rector.
- b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD).
- c. El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).
- d. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- e. Los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- f. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).
- g. Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.



10. Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), En: http://www.cenepred.gob.pe/web/es/data/pdf/Ley_SINAGERD.pdf

11. El reglamento de la Ley N° 29664 fue aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM <http://www.cenepred.gob.pe/web/download/DS-048-2011-PCM.pdf>

2.3.2 Atribuciones y funciones de las entidades

La Ley 29664 y su reglamento establecen las siguientes funciones a las entidades miembros del SINAGERD:

a) El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica para la funcionalidad de los procesos de GRD en el país. Hace seguimiento de la implementación de la Política Nacional de GRD. El CONAGERD está integrado por los ministros.

b) El ente rector del SINAGERD, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tiene entre sus atribuciones proponer la Política Nacional de GRD; conducir, supervisar y fiscalizar el funcionamiento del SINAGERD; formular y ejecutar el Plan Nacional de GRD; coordinar y articular las funciones del CENEPRED y el INDECI; aprobar directivas y lineamientos; coordinar con entidades públicas para el cumplimiento de la normativa; y administrar el Sistema Nacional de Información para la GRD¹².

c) Dos organismos técnicos nacionales tienen las funciones de: asesorar y proponer al ente rector el contenido de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en lo referente a los procesos a su cargo; desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) y supervisar su implementación; promover que las entidades públicas desarrollen e implementen políticas, instrumentos, y normativas. Se trata del CENEPRED, para los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción, y del INDECI, para los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

d) Las entidades públicas tienen las siguientes responsabilidades¹³:

“Los ministros son las máximas autoridades responsables de implementar los procesos de la GRD dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

- Las entidades públicas constituyen Grupos de Trabajo para la GRD integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad.
- Incorporan en sus procesos de desarrollo la GRD considerando la Política Nacional de GRD y los planes nacionales respectivos.
- Generan las normas, los instrumentos y los mecanismos específicos necesarios para

12. La PCM como ente rector creó a su interior la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres mediante el DS N° 055-2013- PCM, de fecha 17 de mayo de 2013.

13. A pesar de que en esta parte las entidades públicas son consideradas como ministerios, la misma ley del SINAGERD en su capítulo 2 dice que “toda referencia genérica a entidades públicas, en la presente Ley, su reglamento y las disposiciones que a su amparo se emitan, se entiende referida a las entidades públicas a que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley núm. 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, y empresas públicas de todos los niveles de gobierno”. O sea, todas las entidades estatales.

- apoyar la incorporación de la GRD en los procesos institucionales de los gobiernos regionales y locales.
- Realizan la estimación del riesgo y generan normas e instrumentos de apoyo para que los gobiernos regionales y locales utilicen los resultados de la estimación del riesgo en sus respectivos procesos.
 - Identifican y priorizan el riesgo en la infraestructura y los procesos económicos, sociales y ambientales y establecen un Plan de prevención y reducción del riesgo de desastres.
 - Los órganos y unidades orgánicas de los sectores y entidades del gobierno nacional deben incorporar transversalmente e implementar en su gestión, los procesos de la GRD, en el ámbito de sus funciones.
 - En desastres las entidades públicas participan en la evaluación de daños y necesidades y establecen los mecanismos para la rehabilitación rápida, eficiente y articulada”.
 - Como se indica, los ministerios deben incorporar la GRD en la planificación sectorial, generar las normas sectoriales para apoyar a los gobiernos regionales y locales en su rol de incorporar la GRD en sus procesos institucionales y deben dar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales realizando los estudios de estimación del riesgo de su sector y proveyéndoles esa información. Además, agrega que cada Ministerio debe tener su propio Plan de prevención y reducción del riesgo de desastres, y cuando hay desastres debe participar evaluando daños y necesidades y estableciendo mecanismos para la rehabilitación.
 - En realidad, la mayor parte de los ministerios no han incorporado la GRD en sus planes sectoriales, no tienen planes de prevención y reducción del riesgo de desastres y no ejercen el rol de apoyo a los gobiernos regionales y locales, como se indica líneas arriba. Nuevamente, se comprueba que la implementación del nuevo enfoque de GRD y la implementación de la política es muy incipiente.

e) Los gobiernos regionales y locales, como integrantes del SINAGERD, deben formular, aprobar normas y planes, evaluar, dirigir, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento (Ley N° 29664 art. 14.1).

2.3.3 Mecanismos de la GRD

Las atribuciones y responsabilidades de las entidades públicas sobre gestión del riesgo de desastres, asignadas por la Ley y su reglamento, van acompañadas de mecanismos e instrumentos para poder ejercerlas.

La Ley y su reglamento precisan que las entidades públicas, gobiernos regionales y locales tienen que conformar los siguientes mecanismos:

Los Grupo de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD), integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores, y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, siendo esta función indelegable. Es así que los presidentes regionales y los alcaldes respectivos constituyen y presiden los grupos de trabajo para la GRD. Estos grupos de trabajo para la GRD son espacios de articulación para la formulación de normas y planes, evaluación y organización de los procesos de la GRD. Asimismo, coordinan y articulan la gestión prospectiva, correctiva y reactiva en el marco del SINAGERD.

Para la gestión reactiva del riesgo de desastres la Ley crea las Plataformas de Defensa Civil PDCI como espacios permanentes de participación, coordinación, convergencia de esfuerzos e integración de propuestas que se constituyen en elementos de apoyo para la preparación, respuesta y rehabilitación. Estas plataformas funcionan en los ámbitos jurisdiccionales regionales y locales, siendo presididas y convocadas por los respectivos presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes, respectivamente. La participación de las organizaciones sociales a través de sus representantes es obligatoria. Asimismo, las organizaciones humanitarias vinculadas a la GRD apoyan y participan en estas plataformas.

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 información para la oportuna toma de decisiones de las autoridades del sistema en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. Los COE son presididos por la autoridad regional o municipal, y están conformados por el presidente regional o el alcalde, según sea el caso, además por los directores y funcionarios de áreas operacionales, Fuerzas Armadas, Cruz Roja, Bomberos y la Policía. Los COE serán coordinados por una autoridad local con probada experiencia en manejo de emergencias, nombrada por el presidente regional o el alcalde.

Los Centros de Operaciones de Emergencia, en todos sus niveles, permanentemente obtienen, recaban y comparten información sobre el desarrollo de las emergencias, desastres o peligros inminentes y proporcionan la información procesada disponible que requieran las autoridades encargadas de conducir o monitorear emergencias, así como a los COE de los niveles inmediatos respectivos para coadyuvar a la toma de decisiones de las autoridades correspondientes¹⁴. Los COE sectoriales son operados por sus respectivos ministerios.

14. Extraído del Reglamento de la ley N° 29664, artículos 50 al 53.

2.3.4 Instrumentos del SINAGERD¹⁵

Los instrumentos del SINAGERD son los siguientes:

- a. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD).
- b. La Estrategia de Gestión Financiera del riesgo de desastres.
- c. Los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impacto de desastres.
- d. El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.

2.3.5 Instrumentos de la Política Nacional de GRD

Los instrumentos de la Política Nacional de GRD¹⁶ son:

- a. Los Programas Presupuestales Estratégicos vinculados a la Gestión del Riesgo de Desastres y otros Programas en el marco del enfoque del Presupuesto por Resultados.
- b. El Plan Nacional de Operaciones de Emergencia.
- c. Los Planes Sectoriales, Regionales, Municipales y Distritales de Gestión del Riesgo de Desastres.
- d. Planes de Desarrollo.
- e. Planes de Prevención y Reducción del Riesgo.
- f. Mecanismos de programación, formulación y ejecución presupuestal y de protección financiera.
- g. Instrumentos de política, estrategia y planificación relacionados con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, la protección del ambiente, el cambio climático, la educación y la comunicación.
- h. Mecanismos de supervisión, evaluación, control y sanción.

2.3.6 Otros instrumentos del SINAGERD

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley en el Título V denominado Instrumentos del Sistema Nacional ratifica que el PLANAGERD es uno de ellos (artículo 37 y 38), y en el artículo 39.1 agrega que:

“En concordancia con el PLANAGERD las entidades públicas en todos los niveles de gobierno, formulan, aprueban y ejecutan, entre otros, los siguientes Planes:

- Planes de prevención y reducción del riesgo de desastres
- Planes de preparación
- Planes de operaciones de emergencia

¹⁵ Ver artículo 19 de la Ley N° 29664.

¹⁶ Ver Reglamento de Organización y Funciones del SINAGERD, artículo 21.4.

- Planes de educación comunitaria
- Planes de rehabilitación
- Planes de contingencia”.

2.4 EL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2014-2021.

Promulgado en mayo del 2014 por DS 034-2014-PCM, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) es el principal instrumento para implementar la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el país.

Tiene como objetivo general “*Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida*”, y para lograrlo se propone trabajar en función de seis objetivos estratégicos, dentro de cada uno de los cuales establece varios objetivos específicos:

Objetivo Estratégico 1: Desarrollar el conocimiento del riesgo

- Desarrollar la investigación científica y técnica en GRD
- Fortalecer el análisis de riesgo de desastres
- Desarrollar la gestión de la información estandarizada en GRD

Objetivo Estratégico 2: Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial

- Fortalecer el proceso de planificación del ordenamiento y gestión territorial con enfoque GRD

Desarrollar condiciones de seguridad de los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres

- Gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporando la GRD

Objetivo Estratégico 3: Desarrollar capacidad de respuesta ante emergencias y desastres

- Desarrollar capacidad de respuesta inmediata
- Desarrollar capacidad para la atención de emergencias y desastres

Objetivo Estratégico 4: Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica, y social

- Desarrollar capacidades para la gestión de la Rehabilitación y Reconstrucción
- Promover la transferencia del riesgo

Objetivo Estratégico 5: Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres

- Institucionalizar la GRD en los tres niveles de gobierno
- Desarrollar la gestión de continuidad operativa del Estado

Objetivo Estratégico 6: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención

- Fortalecer la cultura de prevención en la población
- Promover la participación de la sociedad organizada en GRD

2.5 LA ESTRATEGIA FINANCIERA DE LA GRD

La Estrategia Financiera de la GRD es el segundo instrumento de la Política Nacional de GRD, establecida en la Ley N° 29664. A la fecha, el MEF ya ha diseñado la Estrategia Financiera de la GRD y algunos mecanismos para proyectos y actividades de GRD.

El MEF ha diseñado el Programa Presupuestal 068 de Reducción de Vulnerabilidades y Atención de Emergencias por desastres, como parte de la Estrategia Financiera de GRD, el cual funciona desde el año 2011. Eso ha facilitado la asignación de presupuesto a proyectos y actividades vinculadas con la GRD.

2.6 COMENTARIOS SOBRE EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA GRD

El Perú dio un giro importante al adoptar en el 2011 el enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres en reemplazo del anterior enfoque de Gestión de Desastres, y organizó la institucionalidad como sistema, afirmando que la GRD se tiene que hacer como parte de la gestión del desarrollo y es responsabilidad de todos los actores del desarrollo y no de una sola oficina. La Ley N° 29664 afirma que se gestiona el riesgo en el territorio otorgando esa responsabilidad a los gobiernos regionales y locales, con el apoyo de las entidades nacionales sectoriales. La Ley define dos instrumentos del SINAGERD: el PLANAGERD y la Estrategia Financiera.

El marco legal e institucional de la GRD que tiene Perú, después de cinco años de creado, está aún débil en su implementación. Ha faltado un mayor impulso desde el nivel nacional por las entidades del SINAGERD. Además, se advierte que existe desarticulación y falta de coordinación entre las instituciones en el nivel nacional y entre este nivel y los niveles regionales y locales, lo cual muestra un sistema débil.

Además, de no haberse difundido ampliamente los cambios que se han producido en la normatividad legal, no ha habido suficiente acompañamiento, asesoría técnica y supervisión por parte de las entidades técnicas nacionales a las entidades sectoriales, regionales y locales, para la adecuación de sus estructuras institucionales para incluir la GRD como función.

Los ministerios aún no han incorporado la GRD en forma transversal, como indica la Ley¹⁷. Formalmente han cumplido con la instalación de los Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD) y los Centros de Operaciones de Emergencia (COE), pero la mayor parte de los GTGRD no funcionan en forma regular en el ejercicio de las atribuciones para las que han sido creados. Algunos ministerios están haciendo uso del mecanismo financiero creado por el MEF desde el año 2010, llamado “Programa Presupuestal 068 de Reducción de Vulnerabilidades y Atención de Emergencias por desastres”, para que las entidades públicas puedan allí clasificar los montos destinados a proyectos y actividades relativas a la GRD. En general, aún es bajo el nivel de fondos destinado a GRD en los ministerios y entidades territoriales.

A cinco años de su funcionamiento, el SINAGERD ha empezado a desmembrarse, por el traslado de una de las instituciones técnicas nacionales, el INDECI, desde la PCM al Ministerio de Defensa, en calidad de órgano adscrito, sin considerar que forma parte de un sistema. La PCM aceptó la solicitud planteada por el Ministerio de Defensa y en febrero del 2016 y éste último emitió el DS N° 002-2016-DE. Los argumentos para el cambio fueron que las funciones del INDECI están estrechamente vinculadas con la Política de Seguridad y Defensa Nacional a cargo del Ministerio de Defensa, y a fin de optimizar la eficiencia de la gestión pública a través de una mejor coordinación, planificación y ejecución de la gestión del riesgo de desastres con la Política de Seguridad Nacional y Defensa Nacional¹⁸.

Un escenario probable es que, si persiste este cambio, se produciría un debilitamiento progresivo del SINAGERD, atentando contra el enfoque integral de la Gestión del Riesgo de Desastres, que es parte indelible del desarrollo sostenible. Esto tendrá también efectos sobre el manejo de las emergencias, debilitando el enfoque humanitario que deben tener, en términos de principios y estándares humanitarios internacionalmente aceptados, y el riesgo de cambiar a un tratamiento vertical y asistencialista en la relación con la población en riesgo y afectada por desastres.

3. LOS MARCOS LEGALES DEL SECTOR COMUNICACIONES

El sector Comunicaciones y el sector Transportes están agrupados bajo un solo ente rector, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). El sector Comunicaciones rige su accionar por varias leyes y reglamentos, en los cuales están establecidos principios, lineamientos y objetivos estratégicos. No tiene una norma específica relativa a su Política sectorial, como sí la tiene el sector Transportes.

17. El sector educación es el que si ha iniciado la incorporación de la GRD en la curricula educativa

18. Ver el Decreto Supremo N° 002-2016-DE en: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-adscpcion-del-instituto-nac-decreto-supremo-n-002-2016-de-1347791-1/>

3.1 EL MARCO LEGAL GENERAL DEL SECTOR

En el año 1993 se emitió por primera vez la Ley de Telecomunicaciones¹⁹, norma fundacional del sector Comunicaciones; más tarde, la Ley N° 28737 (del 28-04-2006) precisa el objetivo de las telecomunicaciones en el país en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Las Telecomunicaciones, como vehículo de pacificación y desarrollo, en sus distintas formas y modalidades, se rigen por la presente Ley, por los reglamentos que la complementan y por las disposiciones emanadas de la autoridad competente con sujeción a lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales de Telecomunicaciones de los que el Perú es parte. Solamente quedan exceptuados de los alcances de esta norma, aquellos servicios de telecomunicaciones declarados expresamente excluidos por esta Ley. El Estado promueve la convergencia de redes y servicios, facilitando la interoperabilidad de diferentes plataformas de red, así como la prestación de diversos servicios y aplicaciones sobre una misma plataforma tecnológica, reconociendo a la convergencia como un elemento fundamental para el desarrollo de la Sociedad de la Información y la integración de las diferentes regiones del país”.

El 3 de julio del 2007 se reglamentó la ley de Telecomunicaciones²⁰, en la cual se establecen los principios en los que se fundamenta el accionar del sector, entre los cuales se destacamos los siguientes:

- Régimen de libre competencia,
- Convergencia de servicios,
- El Estado promueve el desarrollo de tecnologías de la Información y Comunicación (TIC),
- El Estado promueve la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos mediante el acceso universal a servicios públicos de telecomunicaciones esenciales,
- No discriminación,
- Preeminencia de los servicios públicos sobre los privados.

Además, en dicha norma se establece un tratamiento especial a las comunicaciones en casos de excepción y en emergencias.

En el artículo 18°. - Obligaciones en casos de estados de excepción: En los estados de excepción contemplados en la Constitución y declarados conforme a ley, todos los operadores de servicios portadores y teleservicios o servicios finales deben otorgar prioridad a la transmisión

¹⁹ Decreto Supremo 013-1993- TCC del 28 de abril 1993, aprueba la Ley de Telecomunicaciones.

²⁰ El Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (DS N° 020 – 2007 – MTC).

de voz y data, necesaria para los medios de comunicación de los Sistemas de Defensa Nacional y Defensa Civil.

En el artículo 19°.- Obligaciones en casos de emergencia: En caso de producirse una situación de emergencia o crisis local, regional o nacional, tales como terremotos, inundaciones u otros hechos análogos, que requieran de atención especial por parte de los operadores de los servicios de telecomunicaciones, éstos brindarán los servicios de telecomunicaciones que sean necesarios dando prioridad a las acciones de apoyo conducentes a la solución de la situación de emergencia. Para tal efecto, los titulares de concesiones y autorizaciones seguirán las disposiciones del Ministerio.

Otra norma legal que expresa la política del sector en materia de telecomunicaciones es la Ley 29022.- Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones (19 de mayo de 2007)²¹, la cual promueve el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones.

“Artículo 1: Objeto de la ley: La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional, para la instalación y expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones, en especial en áreas rurales y de preferente interés social y zonas de frontera, a través de la adopción de medidas que promuevan la inversión privada en infraestructura necesaria para la prestación de esos servicios, así como de medidas que faciliten dichas actividades y que eliminen las barreras que impidan llevarlas a cabo.

Declárase que los servicios públicos de telecomunicaciones son de interés nacional y necesidad pública, constituyéndose como base fundamental para la integración de peruanos y el desarrollo social y económico del país”.

Así mismo, ratifica el rol del MTC como órgano rector:

“Artículo 4: Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en forma exclusiva y excluyente, la adopción de políticas y normas de alcance nacional, así como el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, permisos y registros para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones”.

Adicionalmente, a través de la Ley N° 29904 (Ley de promoción de la banda ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica) el sector ratifica de manera explícita su política de impulsar el desarrollo de infraestructura y la adopción de nuevas tecnologías.

21. Su reglamento fue aprobado por DS N° 003-2015-MTC. La Ley fue reajustada en el 2014 a través de la Ley N° 3402278.

3.2 FUNCIONES DEL MTC COMO ÓRGANO RECTOR DE LAS COMUNICACIONES

El sector Comunicaciones es parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, forma parte de su estructura orgánica y se rige por el mismo Reglamento de Organización y funciones²², en lo concerniente.

El MTC es la entidad rectora en transporte y comunicaciones. Entre sus funciones están las siguientes:

- Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.
- Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.
- Fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.
- Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.
- Orientar en el ámbito de su competencia el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados, Comisiones Sectoriales y Multisectoriales y Proyectos.
- Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos del Sector Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a las leyes de la materia.
- Cumplir funciones ejecutivas en todo el territorio nacional respecto a las materias de su competencia.

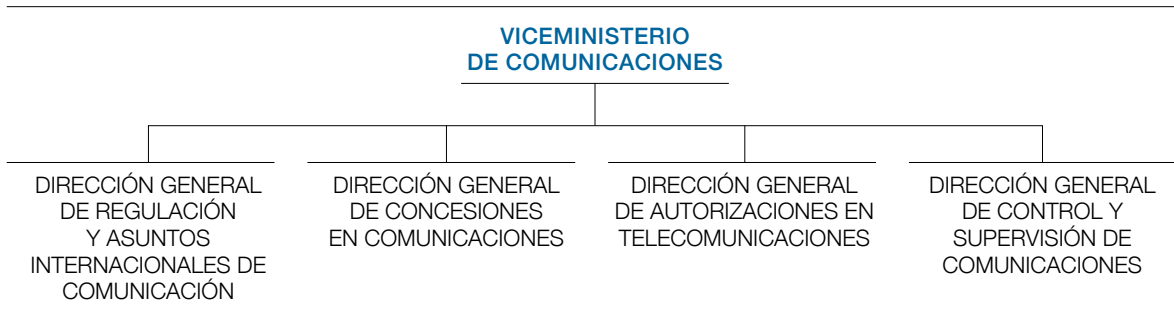
El MTC es un organismo normativo y ejecutor de la política sectorial de transportes y de comunicaciones, provee servicios de transportes y comunicaciones y tiene competencias exclusivas y otras compartidas con los niveles de gobierno regional y local.

3.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONES EN EL VICEMINISTERIO DE COMUNICACIONES

El Viceministerio de Comunicaciones tiene en su estructura cuatro órganos de línea.

- Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicación
- Dirección General de Concesiones en Comunicaciones
- Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones
- Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones

²² El ROF del MTC fue aprobado en el 2007, con el D.S. No. 021-2007-MTC. Posteriormente, el 2009, el gobierno emitió la Ley de Organización y Funciones del MTC (Ley N° 29370), definiendo las funciones de la alta dirección y ordena que se formule un nuevo ROF en un plazo de 60 días, pero hasta el año 2016 no se ha aprobado el nuevo ROF que reemplace al del 2007.



Además de las cuatro direcciones generales del organigrama mostrado, el Viceministerio de Comunicaciones²³ tiene adscrito el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), el cual está dirigido por un Secretario Técnico designado por el Viceministro. Completan el conjunto de los entes del sector comisiones permanentes y un Consejo Consultivo de Radio y Televisión.

3.3.1 Funciones de las direcciones generales

El recuadro siguiente muestra las funciones que por normativa legal corresponden a las direcciones generales del Viceministerio de Comunicaciones.

FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES GENERALES DEL VICEMINISTERIO DE COMUNICACIONES

Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicación

Órgano de línea de ámbito nacional del sector Comunicaciones encargado de proponer y evaluar las políticas y la regulación tendente a la promoción del desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos.

Dirección General de Concesiones en Comunicaciones

Órgano de línea de ámbito nacional del Sector Comunicaciones, encargado de proponer y, en su caso, otorgar, modificar, renovar y/o cancelar concesiones y/o registros para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y servicios postales. Asimismo, administra el espectro radioeléctrico y otros recursos asociados a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones

Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones

Órgano de línea de ámbito nacional del Sector Comunicaciones, encargado de proponer y, en su caso, otorgar, modificar, renovar y/o cancelar autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones. Asimismo, administra el espectro radioeléctrico asociado a la prestación de estos servicios.

Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones

Órgano de línea de ámbito nacional del Sector Comunicaciones encargado de controlar y supervisar la prestación de los servicios y actividades de comunicaciones y ejercer la potestad sancionadora, en el ámbito de competencia del Ministerio, así como velar por el uso correcto del espectro radioeléctrico.

23. Ver Reglamento de Organización y Funciones (ROF) D.S. No. 021-2007-MTC en: <https://www.mtc.gob.pe/portal/home/D.S-021-2007.PDF>

Según el ROF, la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones (DGRAIC) tiene el rol de definir las políticas y normativas del sector, con las siguientes funciones específicas:

- a. Proponer políticas del sector, en materia de comunicaciones.
- b. Proponer planes estratégicos para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y el Plan Estratégico Institucional de Comunicaciones, en coordinación con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
- c. Proponer el Plan Nacional de Telecomunicaciones, que contiene entre otros los Planes Técnicos Fundamentales.
- d. Proponer proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones legales para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales, así como normas en materia de medio ambiente, y coordinar con otras entidades en representación del Sector asuntos relacionados con la gestión ambiental.
- e. Proponer la posición del sector en materia de comunicaciones en los convenios y acuerdos internacionales de la materia, así como efectuar las coordinaciones que fueran necesarias con otros sectores; coordinar los programas de cooperación técnica internacional²⁴ con organismos internacionales, incluyendo su financiamiento, conforme a las normas legales vigentes.
- f. Analizar la situación de los mercados de servicios de telecomunicaciones y servicios postales, realizar estudios sobre convergencia de servicios, tecnologías emergentes, numeración, señalización y atribución de frecuencias, a fin de adecuar la normativa vigente; y proponer las condiciones y términos para la realización de concursos públicos de servicios de telecomunicaciones.
- g. Elaborar estadísticas de los servicios de comunicaciones, administrar el Registro de Infraestructura de Uso Público.
- h. Administrar el Museo Postal y Filatélico del Perú; desarrollar y difundir planes y programas dirigidos a fomentar la actividad filatélica en el Perú.
- i. Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Comunicaciones, en el ámbito de su competencia.

Aparentemente, en función de lo antes expuesto y considerando lo que estipula la Ley N° 29664 que creó el SINAGERD, la DGRAIC sería un canal idóneo para transversalizar la GRD en la política sectorial, en el planeamiento y en otros instrumentos de gestión del sector Comunicaciones. Sin embargo, en la práctica, la participación de esta Dirección General en la formulación de la política sectorial y en la preparación de planes estratégicos del sector

24. Particularmente con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Unión Postal Universal (UPU) y otros organismos internacionales.

podría no estar siendo protagónica, según se ha conocido por entrevistas en el proceso de elaboración del presente informe. Un ejemplo de esta situación es la formulación del Plan de Inclusión Digital, que se ha canalizado a través de FITELE, y otro es que la responsabilidad de supervisar las entidades privadas que prestan servicios de comunicaciones recae en la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones (DGCS) y en un ente dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

3.3.2 Funciones del Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones (FITELE)

El fondo FITELE fue creado en 1993²⁵ para proveer el acceso a un conjunto de servicios de telecomunicaciones esenciales (capaces de transmitir voz y datos), y financiar la provisión de servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares considerados de preferente interés social. Fue creado como un mecanismo de equidad social.

Los objetivos del FITELE son:

- Reducir la brecha en el acceso a los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y en lugares considerados de preferente interés social.
- Promover el desarrollo socio-económico de áreas rurales: acceso a servicios y capacitación en uso de TIC.
- Incentivar la participación del sector privado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y en lugares de preferente interés social.

A través del FITELE se financia la ejecución de proyectos sobre instalación y funcionamiento de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales alejadas de los centros poblados. Pero, adicionalmente, en los últimos años el fondo está jugando el rol de órgano técnico del sector Comunicaciones con el objetivo de ampliar la infraestructura, y como contraparte en iniciativas con la cooperación internacional, que apoyan la modernización y desarrollo tecnológico, incorporado a los servicios de telecomunicaciones, como veremos más adelante.

3.3.3 Funciones del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones OSIPTEL

OSIPTEL es la entidad pública encargada de regular y supervisar el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones, independiente de las empresas operadoras. Está adscrito a

25. Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo N° 013-93-TCC). La Ley N° 28900 se otorga personería jurídica de derecho público y lo adscribe al Sector Transportes y Comunicaciones.

la Presidencia del Consejo de Ministros. Fue creado el 11 de julio de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 702, pero inició funciones el 2004.

Funciones principales de OSIPTEL:

- Supervisa y verifica el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las empresas operadoras, así como de los reglamentos a los que deben ceñirse.
- Emite lineamientos para la interconexión de servicios y redes, estándares de calidad y las condiciones de uso de los servicios de telecomunicaciones.
- Fiscaliza y sanciona por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión.
- Regula las tarifas, pudiendo establecer tarifas tope para determinados servicios.

3.4 EL PLANEAMIENTO EN EL SECTOR COMUNICACIONES

El sector Comunicaciones tiene a su cargo los servicios de telefonía fija y móvil, Internet y acceso a las TIC, radiodifusión sonora y televisiva, y servicios postales. El conjunto de los planes referidos al desarrollo de esos servicios constituye el ámbito del planeamiento del sector, dentro del cual juegan papeles importantes la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del MTC y otros entes dependientes del Viceministerio de Comunicaciones.

3.4.1 El rol de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) y el sector Comunicaciones dentro de los planes estratégicos del MTC 2012–2016

La OGPP es un órgano de asesoramiento de alto nivel del MTC, cuyas funciones abarcan al sector Transportes y al sector Comunicaciones y son, entre otras:

- Conducir la formulación y evaluación de los planes de desarrollo del sector.
- Realizar seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y aprobar las modificaciones en función del cumplimiento de los objetivos.
- Formular, evaluar y aprobar los proyectos de inversión pública a través de su Oficina de Programación de Inversiones (OPI).

Los planes hoy vigentes que ha formulado la OGPP incluyen el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012–2016 (PESEM)²⁶, el Programa Multianual de Inversiones, el Plan Estratégico Institucional 2012–2016 (PEI), y el Plan Operativo Institucional (POI), que toma como marco a los planes anteriores²⁷. En el proceso de formulación de planes que lleva la OGPP,

26. Aprobado mediante la Resolución Ministerial 224-2012 MTC/01 el 07 de mayo del 2012. En 2016 se está formulando el PESEM 2017–2021.

27. La OGPP también ha formulado planes específicos para el sector Transportes, tales como: el Plan Intermodal de Transporte 2004-2023 y el Plan de Desarrollo de Servicios de Logística de Transporte (de largo plazo). Los instrumentos de gestión formulados por la OGPP recogen los lineamientos de las políticas de estado del Acuerdo Nacional y del Plan Nacional Estratégico de Desarrollo al 2021.

ella convoca a los directores y/o delegados de las direcciones generales y de las instituciones adscritas al MTC, conduce las reuniones y consolida los documentos. A juicio de algunos funcionarios técnicos entrevistados, el proceso tal como ha estado funcionando no logra recoger adecuadamente los aportes de los especialistas experimentados de diferentes niveles y oficinas²⁸. En los últimos cinco años el sector Comunicaciones se rigió por los objetivos y lineamientos del PESEM y el PEI del MTC que muestra el recuadro a continuación.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS DEL SECTOR COMUNICACIONES 2012-2016

Lineamientos estratégicos

- Fomentar la competitividad, la conectividad y la innovación tecnológica de los servicios de telecomunicaciones.
- Promover y afianzar la inversión privada en servicios e infraestructura de transportes y telecomunicaciones.

Objetivos generales:

- Ampliar la cobertura de servicios de telecomunicaciones eficientes, de calidad y de interés social.
- Comprometer la participación de la inversión privada, a través de Asociación Público-Privada e inversión directa en infraestructura y servicios de transportes y telecomunicaciones.
- Contar con estructuras organizativas y normatividad modernas, procesos internos optimizados y recursos humanos calificados que, mediante el uso de tecnologías de información y administración por resultados, mejoren los niveles de gestión de los organismos del Sector.

Objetivos específicos:

- Contribuir a elevar la competitividad de los servicios de telecomunicaciones.
- Promover el despliegue de infraestructura y servicios de telecomunicaciones que permitan la conectividad y la integración virtual del país, priorizando zonas de interés social y fronteras.
- Fortalecer los mecanismos de supervisión y fiscalización de los servicios de telecomunicaciones.
- Promover la investigación y aplicación de nuevas tecnologías en los servicios de telecomunicaciones.
- Fortalecer la competencia en los servicios públicos de telecomunicaciones.
- Priorizar el acceso de los usuarios a la Banda Ancha, en especial en áreas rurales y lugares de preferente interés social. (Línea de base: a diciembre de 2010 accedían 1.304.125 usuarios, la meta al 2016 es 4.000.000 de usuarios).

3.4.2 Otros planes estratégicos del sector Comunicaciones

Además de los planes formulados por la OGPP, están vigentes hoy otros planes estratégicos formulados por entidades del sector Comunicaciones: El Plan Estratégico Institucional del

28. En el texto del PESEM 2012-2016, se reconoce que el trabajar con planes no es algo que esté enraizado dentro de la cultura institucional. En él se puede leer que "existe una débil institucionalización de planeamiento estratégico, cuya consecuencia se traduce en la realización de actividades y proyectos con visiones coyunturales o que responden a factores externos, que en la mayoría de las veces no son concordantes con criterios técnicos, ni satisfacen necesidades sociales".

FITEL, el Plan de Inclusión Digital del Perú (PID) y el Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha (PNDBA).

El Plan Estratégico Institucional del FITEL²⁹, está enmarcado en los lineamientos y objetivos estratégicos del PESEM del MTC. Establece cuatro objetivos específicos para el periodo:

- Contribuir al cierre de la brecha digital (oferta y demanda) en poblados rurales y de preferente interés social.
- Alentar la sostenibilidad social y económica de los proyectos financiados por FITEL.
- Disponer el marco normativo y regulatorio para el avance de las telecomunicaciones³⁰.
- Fortalecer la institucionalidad de FITEL.

Para cumplir con estos objetivos, el Plan tiene un extenso listado de proyectos, siendo los más importantes aquellos orientados a expandir la red de fibra óptica en las regiones, principalmente de sierra y selva.

El Plan de Inclusión Digital (PID)³¹ fue formulado por el sector en 2011, contando con el apoyo del FITEL y de la cooperación internacional. Contiene un conjunto de programas definidos para los horizontes temporales de 2015 y 2018, que buscan explotar el potencial de las TIC para coadyuvar a los objetivos sociales y económicos del país. Establece objetivos en cinco ámbitos de actuación:

- a. Infraestructuras: incrementar la disponibilidad y acceso de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones de banda ancha
- b. Marco institucional: lograr grado de desarrollo normativo suficiente y estable.
- c. Inclusión Digital: mejorar las capacidades de ciudadanos para utilizar las TIC mediante planes de alfabetización digital, promover el uso de banda ancha y opciones para adquirir equipamiento y acceso a internet.
- d. Servicios públicos digitales: modernizar la administración pública incrementando la interacción digital para mejorar procesos internos y la efectividad de los servicios públicos.
- e. Economía Digital: promover las TIC en las empresas, para incrementar productividad y su capacidad de operar en el entorno digital.

El PID fija las siguientes grandes metas para los años 2015 y 2018:

- Multiplicar por 2 las provincias conectadas con fibra óptica a 2015 y por 3 a 2018.
- Multiplicar por 4 las conexiones de banda ancha a 2015 y por 7 a 2018.

29. Ver: <http://www.fitel.gob.pe/archivos/FI514b6ada1dd1b.pdf>

30. Se refiere a la normatividad adecuada a las condiciones especiales en que se prestan los servicios en las áreas rurales.

31. El PID es mencionado en el PEI del MTC como instrumento de gestión del sector comunicaciones.

- Sumar 3,2 millones de nuevos usuarios de internet a 2015 y 6,4 millones a 2018.
- Multiplicar por 7 los centros educativos y sanitarios conectados con banda ancha a 2015 y por 11 a 2018.

El Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha PNDBA formulado en 2011 proyectaba metas al 2016³². Proponía “Establecer como Política Nacional que el país cuente con una red dorsal de fibra óptica que facilite el acceso de la población a Internet de Banda Ancha y que promueva la competencia en la prestación de este servicio”. Así mismo, recomendaba ampliar el objetivo del FIDEL, a fin de que sus recursos pudiesen ser empleados para financiar nuevas redes de transporte de fibra óptica que integren todos los departamentos del país conformando una red dorsal nacional, mediante normativa legal, para que ejecutase proyectos de banda ancha.

Se perseguía elevar la tasa de penetración de la Banda Ancha, indicador altamente correlacionado con la competitividad de los países. A este PNDBA pertenece la Red Dorsal. Dicha red y las redes regionales son proyectos macro del Plan Nacional de Banda Ancha.

Al año siguiente (2012) se aprobó la Ley de promoción de la Banda Ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica³³, con el objeto de impulsar el desarrollo, la utilización y la masificación de la Banda Ancha en todo el territorio. Se le otorgó a FIDEL la capacidad para financiar también redes de transporte de telecomunicaciones, además de la infraestructura de comunicaciones necesaria para garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social.

Adicionalmente a lo expuesto, otros organismos han propuesto políticas y proyectos, y han desarrollado procesos tendientes a ampliar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación, tales como³⁴:

- *El Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú - Agenda Digital 2.0*³⁵, promulgado por DS N° 066-2011-PCM, proceso impulsado por la PCM desde el año 2003, el cual se propone que toda la administración pública se maneje utilizando medios electrónicos. Este plan se viene implementando progresivamente en el país.

32 Ver: https://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto_banda_ancha/plan%20banda%20ancha%20vf.pdf Como antecedente, en 2010 se creó la Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el “Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú”. Además, desde el año 2007 FIDEL trabaja en proyectos de Banda Ancha para zonas aisladas y zonas rurales del país, habiendo logrado ya al 2011, enlazar a decenas de distritos.

33 Ley N° 29904, Ver: http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3532.pdf Esta Ley de promoción de la Banda Ancha incorpora los objetivos de los cinco ámbitos de actuación que planteaba el Plan de Inclusión Digital (PID).

34 Estadísticas e indicadores del desarrollo del país en materia de telecomunicaciones al 2016, se pueden ver en: <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/comunicaciones.html>

35 Ver <http://www.peru.gob.pe/AgendaDigitalPeru/AgendaDigital.htm>

- *La Agenda de Competitividad 2014–2018*, rumbo al Bicentenario³⁶, impulsada por el MEF, que contiene ocho ámbitos de acción, siendo el quinto de dedicado a Tecnologías de la Información y Comunicaciones, planteándose como Objetivo: Potenciar a las tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), como un impulsor de la eficiencia del Estado y dinamizador de la productividad.
- *El Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre* en el Perú (Decreto Supremo N° 017-2010-MTC 29-3- 2010).

3.4.3 Conclusiones sobre el planeamiento del sector Comunicaciones

- El MTC tiene la OGPP, cuya función es conducir la formulación y evaluación de los planes de desarrollo del sector y realizar seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM). No existe un Sistema de Planeamiento Sectorial que articule y facilite la participación de las diferentes áreas en la planificación y en el monitoreo del proceso de planificación.
- En el PESEM y PEI 2012–2016 no aparecen con suficiente claridad los contenidos de los instrumentos de gestión del sector Comunicaciones, tal es el caso del Plan de Inclusión Digital (PID) de dicho sector, formulado el 2011.
- El sector Comunicaciones formula sus propios planes e impulsa sus actividades bajo el marco de los planes estratégicos del MTC, del cual forma parte.
- El sector Comunicaciones tiene a FITEL como el organismo técnico executor, que está jugando un rol protagónico en el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, no solamente para lograr la inclusión con equidad de las áreas rurales alejadas del territorio, sino también para la ampliación y desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones con la participación de inversiones privadas en la ejecución de nueva infraestructura.
- Desde el 2006 el gobierno peruano ha mostrado interés en incrementar el uso de tecnologías de la información y comunicación, y ha tomado iniciativa en el desarrollo de la implementación del gobierno electrónico, con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración pública.
- La implementación de la banda ancha es un proceso que ya lleva cinco años y, conforme vaya cubriendo mayor territorio, facilitará ampliamente las comunicaciones de calidad y contribuirá a que el país alcance un adecuado posicionamiento en su nivel de competitividad. El desarrollo de la Banda Ancha es la base fundamental para el salto tecnológico del sector Comunicaciones para la integración, la convergencia, la interconectividad e interoperabilidad.

³⁶ Ver https://issuu.com/consejonacionaldelacompetitividad/docs/agenda_de_competitividad_2014-2018_/144

- El desarrollo tecnológico le otorgará al país mayor posibilidad de diseñar sistemas de alerta temprana sobre eventos climáticos que en el país son recurrentes y que constituyen amenazas importantes para el desarrollo, tales como precipitaciones intensas, Fenómeno El Niño y temperaturas extremadamente bajas, pero también para tsunamis. Actualmente, el sector Comunicaciones está trabajando en esa línea.

4. INCORPORACIÓN DE LA GRD EN EL SECTOR COMUNICACIONES

La ley que crea el SINAGERD (febrero de 2011), establece que “las entidades públicas constituyan grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable” (art 16.2 de la ley N° 29664).

4.1 LA GRD EN LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha adecuado su Reglamento de Organización y Funciones para incorporar las instancias que ha establecido la ley en mención: el Grupo de Trabajo para la GRD, el Centro de Operaciones de Emergencia y la modificación del rol de la Oficina de Defensa Nacional. Esto genera confusión y dificultad para articular y coordinar acciones entre estas instancias.

El MTC constituyó el Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres (GTR-GRD-MTC) en el año 2012³⁷ atendiendo a la ley 29664, con una secretaria técnica nombrada por la Secretaría General del ministerio. El 13 de Octubre del 2014, con la Resolución Ministerial N° 698-214 MTC/01³⁸ se ratifica su existencia y se designa como nueva Secretaría Técnica a la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del Viceministerio de Comunicaciones. La mencionada resolución ministerial otorga el plazo de 60 días hábiles para que el grupo elabore su Plan de Trabajo para la formulación de normas y planes, así como la evaluación, organización, supervisión, fiscalización y ejecución de los procesos de GRD, en conformidad con lo señalado en la Ley de creación del SINAGERD y su Reglamento³⁹. Además, en el Artículo 6° de esta resolución se establece que los Organismos Públicos adscritos al MTC, los Programas y Proyectos y los órganos y unidades orgánicas del Ministerio, están obligados a

37. Mediante Resolución Ministerial 405-2012-MTC.

38. Publicada en El Peruano el 17 de Octubre del 2014. <http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/constituyen-grupo-de-trabajo-para-la-gestion-del-riesgo-de-d-rm-n-698-2014-mtc01-1151434-1>

39. Reglamento de la ley aprobado por Decreto Supremo N° 048- 2011-PCM.

proporcionar la información que puedan requerir el GTGRD-MTC y el COE para el cumplimiento de sus funciones.

4.1.1 Funcionamiento y poder real del GTGRD-MTC para motorizar la GRD en el sector

El GTGRD-MTC está conformado por los viceministros, los directores generales y directores de instituciones adscritas al MTC. Del lado del Viceministerio de Comunicaciones participan los cuatro directores generales. La Secretaría Técnica del GTGRD-MTC (ST-GRD) actualmente está asignada a la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del Viceministerio de Comunicaciones.

El GTGRD-MTC no ha tenido regularidad en su funcionamiento y muy poco ha podido avanzar en la ejecución de lo que se propuso, que se resume en: Incorporar transversalmente la GRD en los instrumentos de gestión, planes, normas y estructura funcional. Los indicadores son los siguientes:

- a. Plan de Trabajo: si bien ha formulado un plan de trabajo, en su mayor parte éste no se ha ejecutado, no se ha monitoreado ni ha sido posible exigir su cumplimiento. El GTGRD-MTC no ha conocido ni considerado las propuestas del Plan para el Fortalecimiento Institucional de la GRD (PIFIN) del sector Transportes, el cual fue elaborado con apoyo técnico de la CAF entre el 2013-2014, y en el que se indicaban las actividades prioritarias a realizar para integrar la GRD en los procesos internos de las instituciones del sector Transportes.
- b. Norma básica de funcionamiento: no ha podido aprobar su Reglamento de funcionamiento.
- c. Soporte técnico para funcionar: aún no se ha conformado el Grupo Técnico de apoyo a la ST-GRD, con funcionarios de las direcciones que participan en el GTGRD-MTC, para ejecutar el Plan de Trabajo aprobado.
- d. Limitado funcionamiento: desde el 2014 a la fecha, el GTGRD-MTC ha tenido tres reuniones, pero no ha habido asistencia regular de los miembros titulares. El GTGRD-MTC tendría que haberse reunido mínimamente una o dos veces al año para aprobar el Plan de trabajo, así como para aprobar el informe de la ST-GRD sobre el cumplimiento del Plan de Trabajo anterior y plantear correctivos y nuevos retos.
- e. Interpretación errónea del cargo: la ST-GRD ha interpretado que su función es tomar a su cargo la GRD y, apoyándose en el COE, ha asumido algunas de las actividades que anteriormente realizaba la ODENA, que han sido principalmente del ámbito de la gestión reactiva. De acuerdo a la norma legal, la ST-GRD no debe cargar sobre sus hombros la

GRD, sino que debe impulsar y coordinar para que ella se integre en los procesos del MTC por parte de toda la institucionalidad y monitorear los avances, teniendo como soporte al Grupo Técnico de apoyo, el cual en este caso no se ha conformado hasta ahora. La falta de nivel ya comentada ha limitado fuertemente el poder del Grupo de Trabajo para coordinar, promover y monitorear la integración de la GRD en los procesos internos de las instituciones e instancias de los dos sectores: transportes y comunicaciones. Una limitación importantísima ha sido no poder coordinar con la OGPP que es la que formula y monitorea los planes del MTC. Esa coordinación es necesaria para asegurar que se incorpore la GRD en los instrumentos de gestión del MTC (planes, ROF y normas, principalmente) y para formular conjuntamente el Plan de prevención reducción del riesgo de desastres del sector Transporte y del sector Comunicaciones (el PESEM y el PEI 2012-2016 no contienen la GRD). La ubicación de la ST-GRD no ha facilitado la relación directa que debería haber tenido con la Secretaría General del Ministerio y con el Ministro⁴⁰

La brecha que ha sido identificada y que ha impedido que el GTGRD-MTC funcione como motor de la incorporación de la GRD en los sectores de Transportes y Comunicaciones, tendría las siguientes causas principales: i) falta de decisión política y compromiso con el tema, a pesar de que los dos sectores son especialmente vulnerables ante amenazas de la naturaleza; ii) bajo nivel de autoridad de la ST-GRD para ejercer su rol, dado que el cargo ha recaído en un Director General de uno de los dos sectores del MTC, en este caso la Dirección General de Supervisión y Control de Telecomunicaciones, la cual está jerárquicamente por debajo del Viceministro de Comunicaciones; iii) falta de acompañamiento, asesoría y supervisión del órgano rector, la Secretaría de GRD de la PCM; y iv) vigencia del ROF del MTC del año 2007, sin que se le hayan hecho las adecuaciones para asumir las exigencias de normas posteriores de obligatorio cumplimiento. Por eso subsisten y entrecruzan funciones de la ODENA, COE y ST-GRD. Aún no está en el organigrama el COE ni la ST-GRD, lo cual limita el contar con presupuesto.

Como grandes conclusiones referidas al Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres del MTC que involucra también al sector Comunicaciones, hay que destacar dos:

- Con el nivel que tiene actualmente, la ST-GRD no puede ejercer el rol que le corresponde, ni establecer una adecuada y directa relación con los viceministros y la OGPP que son claves para implementar la GRD, cuya política es de carácter obligatorio y requiere alto nivel de autoridad para introducirse transversalmente.

40. Esta brecha tendría su causa en la malinterpretación jurídica sobre el nivel que debe de tener la Secretaría Técnica del GTGRD.

- El MTC tiene un Plan Indicativo para el Fortalecimiento Institucional de la Gestión del Riesgo de Desastres (PIFIN) para el sector Transportes, elaborado entre el 2012-2014 con el apoyo técnico de la CAF, el cual no está siendo utilizado como base para orientar el Plan de Trabajo del GTGRD-MTC.
- El sector no se ha propuesto hasta ahora formular y ejecutar un plan de prevención y reducción del riesgo de desastres de largo plazo.

4.1.2 El Centro de Operaciones de Emergencia.

De acuerdo al Reglamento de la Ley 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*” (Artículo 20.1 del Reglamento).

COE SECTORIALES: MANEJO DE LA INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES⁴¹

“Los Sectores Nacionales a través de sus Ministerios activarán sus Centros de Operaciones de Emergencia, en concordancia con sus competencias y los lineamientos que dicta el Ente Rector a propuesta del INDECI (art. 52.1). “Los Sectores involucrados directamente con las actividades de Respuesta y Rehabilitación designan a sus representantes para su participación en el COEN, constituyéndose en los elementos de enlace necesarios para mantener la información de los COE Sectoriales correspondientes” (art. 52.2)

41. Reglamento de la ley que crea el SINAGERD: Artículos 52 y 53, DS 048-2011-PCM
https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/01/DS-Nº-048-2011-PCM_Reglamento-de-la-Ley-29664.pdf

El COE del MTC funciona bajo la jefatura de la Secretaría Técnica del GTGRD-MTC. En su estructura interna se conserva el sistema modular siguiendo los lineamientos dados por el INDECI⁴², y su función principal es gestionar la información para dar soporte a las intervenciones de emergencia. En el sector Transportes, las fuentes de información son PROVIAS NACIONAL o PROVIAS DESCENTRALIZADO, en cambio, no hay fuentes de información en el sector Comunicaciones. En el sector Comunicaciones, la información sobre emergencias tendría que llegar al COE, desde la Dirección de Concesiones que es la que tiene comunicación directa y continua con las empresas concesionarias que operan los servicios de telecomunicaciones en el territorio.

Como se afirmó en párrafo anterior, el COE ha venido ejerciendo actividades de apoyo logístico a la Secretaría Técnica, la cual carece de presupuesto y personal.

42. Ver Lineamientos para la organización y funcionamiento de los centros de operaciones de emergencia, INDECI
<http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MTU=/MTYx/MTk2/lista/NzU2/1201410301146381.pdf>

Como grandes conclusiones referidas a la labor del COE del MTC en el sector de Telecomunicaciones, pueden plantearse tres:

- Hay confusión sobre el rol que cumple el COE en la preparación y en la emergencia.
- No hay un Plan de Operaciones de Emergencia del sector Comunicaciones.
- Hay déficit de información sobre amenazas y desastres que afectan al sector Comunicaciones, a la fecha no está definida la vía y procedimientos para acopiar información de las empresas que operan los servicios de telecomunicaciones, los cuales están gestionados por empresas privadas.

4.1.3 Oficina de Defensa Nacional del MTC (ODENA)

Según el ROF del Ministerio de Transportes (vigente desde el año 2007), se define a la ODENA, Artículo 17°. La Oficina de Defensa Nacional es la unidad orgánica de la Secretaría General encargada de planificar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones inherentes a la defensa nacional y la defensa civil a nivel del Ministerio. Es el nexo con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el órgano competente del Ministerio de Defensa.

Además de las funciones que tiene esta oficina sobre Defensa Nacional, las principales funciones relativas a Defensa Civil son:

- c) Conducir y supervisar las acciones de motivación y capacitación del personal en los aspectos de Defensa Nacional y Defensa Civil.*
- d) Representar al Ministerio por delegación del Ministro ante el órgano competente del Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional de Defensa Civil.*

Al interior de la ODENA no están diferenciadas las actividades de Defensa Nacional y las de Defensa Civil.

La ODENA actualmente está debilitada en su rol de gestión reactiva, antes de que se creara el GTGRD, la ODENA hacía monitoreo y evaluación de las emergencias del MTC. Actualmente solamente conserva como actividades periódicas los ejercicios de simulacros institucionales para el caso de sismos y mantener la vigencia de las brigadas de Defensa Civil.

El MTC no tiene un Plan de Contingencia para afrontar una emergencia que puede generarse debido a un sismo con afectaciones al interior del local institucional. Por tanto, no hay actividades específicas de preparación que se estén realizando, solamente actividades generales, principalmente ante sismos que podrían afectar el local institucional⁴³.

43 Hasta el 2014 existía el Plan Sectorial de Defensa Civil del MTC, pero dejó de tener vigencia al promulgarse el PLANAGERD.

4.1.4 Conclusiones sobre el avance actual de la incorporación de la GRD en la estructura institucional del sector

- En el MTC se superponen las normas y subsisten actualmente, de un lado, las dos instancias creadas por la ley 29664 (GTGRD y COE) y, del otro lado, la ODENA, la cual tiene funciones de Defensa Civil (ahora denominada Gestión Reactiva del Riesgo, que abarca la Preparación, la Respuesta y la Rehabilitación).
- En la estructura del MTC, solamente existe la ODENA, no existe el GTGRD ni el COE.
- No hay una adecuada comprensión sobre los roles que corresponde desempeñar al GTGRD, el COE y la ODENA.
- El COE está equivocando su rol, al convertirse en órgano operativo del GTGRD, excediendo el rol que la Ley le otorga de acopio y análisis de información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos para alcanzarla a las autoridades para tomar decisiones.
- La ODENA ha ido debilitando su rol como órgano de defensa civil y actividades de coordinación y representación del MTC con otros sectores y con el INDECI. El rol de representación de la GRD del MTC es asumido por el Secretario del GTGRD.

4.2 LA GRD EN LA NORMATIVA SECTORIAL

En el curso de la evaluación de los marcos realizada fueron examinados leyes y reglamentos de leyes buscando detectar la existencia específica de pautas, lineamientos, orientaciones, responsabilidades, atribuciones respecto a la Gestión del Riesgo de Desastres, asociada a la ocurrencia de eventos naturales, sobre todo a aquellas amenazas que son mencionadas en el PESEM (eventos climáticos y Fenómeno El Niño).

En particular se detectaron algunas disposiciones relacionadas con la seguridad de las infraestructuras y con el uso de las telecomunicaciones en situaciones de emergencias a partir del examen de la Ley de Telecomunicaciones DS N° 013-93-TCC y su reglamento TUO (DS N° 020-2007-MTC); de la Ley de Expansión de la infraestructura de telecomunicaciones (Ley N° 29022 de mayo 2007) y su Reglamento (DS 039-2007-MTC); y la Ley para el fortalecimiento de la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones (Ley N° 30228 del 12 de julio 2014), (que modifica la ley 29022) y su Reglamento (DS 003-2015-MTC).

4.2.1 Sobre la seguridad física de las infraestructuras que se construyen para instalar los servicios de telecomunicaciones

El Reglamento de la Ley 29022 (sobre Expansión de la infraestructura de telecomunicaciones (DS 039-2007-MTC), establece normas para la construcción de infraestructura:

En el art. 12 sobre los Requisitos de la autorización para instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones hallamos que uno de los requisitos es “i) *Una declaración jurada del Ingeniero Civil Colegiado responsable de la ejecución de la obra, que indique expresamente que las estructuras, esto es, la edificación existente y torre sobre la cual se instalará la antena o antenas, reúnen las condiciones que aseguren su adecuado comportamiento en condiciones extremas de riesgo tales como sismos, vientos, entre otros...*”

Este reglamento va acompañado de los anexos 2 y 3, sobre cumplimiento de normas sismo-resistentes.

- Anexo 2.- Lineamientos para la construcción de infraestructura.
- Anexo 3.- Obligación de presentar una declaración de cumplimiento de normas técnicas de construcción por parte del ingeniero responsable de la obra.

La misma norma señala que los municipios están a cargo de dar las licencias de construcción y supervisar que el expediente técnico de la obra se cumpla en la ejecución.

El sector Comunicaciones regula el equipamiento que se va a instalar, pero no regula qué tecnología se va a usar. También ejerce la supervisión de la operación del servicio en la forma de inspecciones periódicas para comprobar que está funcionando correctamente.

4.2.2 Sobre el uso de los servicios de telecomunicaciones para apoyar las situaciones de emergencia

El Reglamento de la Ley de telecomunicaciones (DS 020-2007) establece que entre las obligaciones de operadores de radiocomunicaciones está “*propalar mensajes de las autoridades en casos de proteger la vida humana o garantizar la seguridad de los recursos naturales y bienes públicos y privados*” (artículo 17), además “*en caso de los estados de excepción, los operadores de servicios de telecomunicaciones deben otorgar prioridad a la trasmisión de voz y data, necesaria para los medios de comunicación de los sistemas de defensa nacional y defensa civil*” (artículo 18) y, finalmente, “*en caso de situaciones de emergencia o crisis local, regional o nacional, tales como terremotos, inundaciones u otros hechos análogos, que requieran de atención especial por parte de los operadores de los servicios de telecomunicaciones, éstos brindarán los servicios de telecomunicaciones que sean necesarios dando prioridad a las acciones de apoyo conducentes a la solución de la situación de emergencia*” (art. 19).

En la Ley de Radio y Televisión (Ley 28278), se establece la obligatoriedad de que los servicios de radio difusión apoyen la difusión de campañas en caso de emergencias y desastres naturales (artículo 6) y que el Estado debe reservar frecuencias para sí en función de las necesidades de los Sistemas de Defensa y Seguridad Nacional.

Adicionalmente, desde el 2007 se dieron varios dispositivos sobre las condiciones y la forma como se tienen que usar los servicios de telecomunicaciones en situaciones de emergencia. Son los siguientes:

- DS 030-2007-MTC Sistema de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia.
- DS 043-2007-MTC Diseño de la Red Especial de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia.
- DS 051-2010-MTC Marco Normativo General del Sistema de Comunicaciones en Emergencias.
- RM N° 353-2010-PCM Norma que regula el uso del servicio público móvil por satélite para altas autoridades.

En el 2007 se creó el **Sistema de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia, por DS 030-2007-MTC**, con el fin de facilitar las actividades de coordinación, prevención, seguridad, socorro y atención para salvaguardar la vida humana. Está integrado por las entidades que brindan atención en situación de emergencia: policía, defensa civil, bomberos guardacostas. Se establece la obligación de asistencia de portadores, obligaciones de radiodifusores, cooperación de los radioaficionados. Se establece que el MTC diseñará la Red Especial de Comunicaciones en situaciones de emergencia y su cumplimiento será fiscalizado por la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del MTC.

4.2.3 Conclusiones sobre GRD en las normas sectoriales

- En la norma de expansión de la infraestructura para servicios de telecomunicaciones se establece que los diseños de las obras tienen que considerar las normas de sismorresistencia vigentes en el país y que dichas obras tienen que ser supervisadas por los municipios para asegurar el cumplimiento del expediente técnico.
- El gobierno peruano ha establecido normas para que las empresas operadoras faciliten el acceso las entidades estatales para uso de los servicios de telecomunicaciones que están establecidos en situaciones de emergencias debido a desastres. Adicionalmente, ha creado la Red Especial Satelital de Comunicaciones de Emergencias y ha reglamentado el uso de este servicio público móvil.

- Los instrumentos de gestión analizados para este estudio no contienen elementos que hagan referencia explícita al riesgo de desastres como una problemática importante para el sector Comunicaciones.
- No existen normas explícitas que establezcan la obligatoriedad de gestionar el riesgo de desastres en el sector Comunicaciones, tampoco se ha identificado la existencia de lineamientos para afrontar los riesgos ya existentes en las telecomunicaciones (incluida infraestructura y equipamientos), los cuales están asociados a amenazas naturales o antrópicas.
- El país está en proceso continuo de ampliación de la banda ancha y la instalación de fibra óptica, lo cual potenciará enormemente la posibilidad de transferencia de información sobre peligros y vulnerabilidades entre las entidades públicas y la población, así como las comunicaciones necesarias en los sistemas de alerta temprana que se instalen y las comunicaciones para la atención oportuna y eficaz de las emergencias en el país.

4.3 EL ROL DEL SECTOR COMUNICACIONES COMO INSTRUMENTO DE LA GRD PARA TODOS LOS SECTORES

Hay una tendencia activa en América Latina y el mundo desarrollado a crear “Redes de Seguridad y Emergencias (PPDR= Public Protection & Disaster Reduction) apoyadas en partes del espectro radioeléctrico en las cuales puedan funcionar “Aplicaciones” muy útiles para mantener comunicados a autoridades y ciudadanos con una serie de características que las hacen muy relevantes para prepararse para tráfico mixto, continuidad de las operaciones, disponibilidad, amplia cobertura geográfica, baja latencia, interoperabilidad y resiliencia. Hay opciones tecnológico-regulatorias en las que una parte del espectro puede ser reservada al Estado o ser objeto de soluciones híbridas público-privadas.

Perú, con el Plan de Banda Ancha, pone las bases para que sea factible una red de seguridad y emergencias.

El marco normativo general del Sistema de Comunicaciones en Emergencias (aprobado mediante Decreto Supremo N° 051-2010-MTC, el 18 de octubre del 2010) ordena en una sola norma los decretos supremos que se habían emitido desde el 2007.

En la parte considerativa se indica que “*Se ve la necesidad de modificar los Decretos Supremos N° 030-2007-MTC y N° 043-2007-MTC, a fin de establecer el alcance de las obligaciones a*

cargo de los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, los radiodifusores y los radioaficionados, antes, durante y después de ocurrida una emergencia, así como modificar el Plan Técnico Fundamental de Numeración, aprobado por Resolución Suprema N° 022-2002-MTC, el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC, y el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC; y que se requiere incorporar el servicio público móvil por satélite a que se refiere el Decreto Supremo N° 012-2010-MTC⁴⁴, como parte del Sistema de Comunicaciones en Emergencia y consolidar en un único texto normativo las disposiciones que regulan la operación de los servicios de telecomunicaciones en estas situaciones”. Esta es la norma vigente respecto a este tema.

Posteriormente, se dio **la Norma técnica que regula el uso del servicio público móvil por satélite** para altas autoridades (aprobado por Resolución Ministerial N° 353-2010-PCM, el 23 de noviembre del 2010). Se crea la REDSAT, Red Especial Satelital de Comunicaciones de Emergencias, con el soporte del servicio público móvil por satélite, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión del Estado en la organización, coordinación, dirección y supervisión de operaciones de auxilio ante la ocurrencia de una emergencia en caso de que, acontecida una emergencia, los servicios de telefonía fija y móvil convencionales no estén disponibles.

4.4 INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO SOBRE PELIGROS Y VULNERABILIDADES PARA LA GRD

4.4.1 El manejo de información sobre peligros y vulnerabilidades en el sector Comunicaciones

La Oficina de Estadística del MTC tiene entre sus funciones: elaborar y actualizar información estadística y geográfica, elaborar reportes de información estadística y mapas del sector, integrar y administrar el sistema de información geográfica del Ministerio, entre otras.

En la práctica, esta oficina no tiene ni maneja información sobre los peligros, vulnerabilidades y riesgos que afrontan el sector transportes y el sector comunicaciones. La OGPP no ha definido qué información sobre amenazas naturales, vulnerabilidades y riesgos tendría que manejar la Oficina de Estadística para apoyar la formulación y actualización de los planes de ambos sectores. Actualmente no hay ninguna relación de apoyo o transferencia de información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos hacia el sector Comunicaciones.

44. Esta norma autoriza la adquisición de este servicio satelital para uso en emergencias.

Por su parte, el sector Comunicaciones no tiene un órgano que registra, procesa, analiza y sistematiza información sobre daños ocasionados por fenómenos naturales a las infraestructuras y equipamiento de telecomunicaciones, ni sobre afectaciones de los servicios que dan las empresas operadoras al público usuario.

4.4.2 Conclusiones sobre información y conocimiento sobre amenazas y vulnerabilidades

Con base en los análisis presentados, se arriba a varias conclusiones que ayudan a focalizar las propuestas del PIFIN.

- No se sistematiza la información sobre los impactos que se han producido en el pasado en las infraestructuras, por la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos y geológicos desencadenados por lluvias intensas en diferentes partes del país.
- El sector Comunicaciones formula proyectos de inversión pública para construir infraestructura e instalación de servicios de telecomunicación y para ampliación de los servicios de comunicación en el territorio, sin embargo, existen debilidades de información para realizar el Análisis del Riesgo en el proceso de formulación de dichos proyectos, los funcionarios manifiestan que les falta información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgo, no conocen fuentes donde hallarla y no tienen articulación con los organismos técnicos científicos. De otro lado, no se ha constituido una base de datos propia del sector. No hay experiencia de realizar Análisis del Riesgo asociado a amenazas naturales, como parte de la toma de decisiones.
- No se realiza en forma permanente la supervisión y monitoreo de la vulnerabilidad de las infraestructuras y equipamiento para los servicios ante amenazas naturales que podrían afectarlas (hidrometeorológicas y sísmicas).
- No se han formulado aún pautas específicas para el Análisis del Riesgo ante amenazas naturales en el proceso de formulación de proyectos de inversión pública del sector Comunicaciones, que tiene a su cargo FITEL.

5. NORMAS DE REGULACIÓN Y EJERCICIO DE SUPERVISIÓN RELACIONADAS CON LA GRD EN EL SECTOR COMUNICACIONES

El ejercicio de los roles de las direcciones generales del sector Comunicaciones tiene como objetivo: garantizar la atención a la demanda, con servicios que tengan la más amplia cobertura y calidad. En ese marco se analiza aquí la regulación y la supervisión en aquellas actividades que más se relacionan con la Gestión del Riesgo de Desastres.

5.1 NORMAS REGULATORIAS DE LOS SERVICIOS

El análisis realizado con los funcionarios de las direcciones del sector Comunicaciones permitió precisar que la norma más importante que regula las actividades de expansión del sector es la Ley N° 29022-2012, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, y su modificatoria Ley N° 30228, la cual tiene su Reglamento de la ley 29022, del 18 de abril 2015⁴⁵.

Esta norma establece pautas para instalar antenas para telecomunicaciones, en lo que refiere al equipamiento, pero en lo que refiere a la construcción y ubicación de la infraestructura, la aprobación y supervisión está en manos de los Municipios, cuya Ley Orgánica N° 27972 dispone que, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen funciones específicas exclusivas, como la de “Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de: (...) Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza”.

En el contexto peruano, los sismos son la amenaza más importante para el sector Comunicaciones, que en el pasado han causado daños tales como: torres de telecomunicaciones que caen, corte de las comunicaciones telefónicas (teléfonos fijos y celulares), corte de las comunicaciones telefónicas para organismos de respuesta y autoridades que tienen que tomar decisiones, congestión de líneas de comunicación, no llegan las alertas a través de los teléfonos.

Las redes tienen puntos críticos vulnerables que son claves (que no deberían caerse) es lo que constituye el Núcleo (CORE).

5.2 LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL

La supervisión que se ejerce desde el sector a las empresas operadoras se centra en los equipos y su normal funcionamiento, mas no en la infraestructura sobre la cual están montados estos equipamientos. Además, se supervisa si tienen equipos alternos para situaciones emergencia, pero no se inspecciona el adecuado mantenimiento de equipos e instalaciones, porque no está previsto en los formatos, como tampoco se evalúa el estado de la infraestructura física, porque no hay ingenieros especialistas en los grupos supervisores.

En el contexto del Fenómeno El Niño (FEN) se estableció que las empresas tengan Planes de Contingencias actualizados y que tengan soporte para funcionar cuando haya cortes de energía,

45. <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/04/18/1226479-7.html>

además que revisen sus infraestructuras, pero hay limitaciones en los órganos del sector para hacer inspecciones de verificación. Existen redes y estaciones que funcionan bajo la informalidad y la ilegalidad en los servicios de comunicaciones, sin que se hayan podido controlar.

Cuando se produce un corte o hay una denuncia de falta de servicio de telecomunicaciones interviene la OSIPTEL para indagar y verificar que esto se ha producido y establecer si es una falta sancionable, pero no va a la causa. La DGCS tiene que ir y verificar la causa, que puede ser falla en las infraestructuras, en las redes, en el equipamiento, no tener equipos alternos o no tener fuentes de energía para ponerlos en funcionamiento de inmediato.

Se tendría que otorgar nuevas atribuciones a la DGCS para que supervise el estado de la infraestructura y del equipamiento, así como el mantenimiento de ambos.

6. LA GRD EN LAS PROYECCIONES Y TENDENCIAS DEL SECTOR COMUNICACIONES

El país está avanzando a un cambio tecnológico que le otorgará mayor resiliencia frente a amenazas de origen natural y que le permitirá una mejor integración de las redes en sistema. Es la Red nacional de fibra óptica, 3500 km (equivalente a la red de transmisión de energía), con redes regionales complementarias. La mayor parte de los proyectos ya están concesionados.

La Red dorsal ha previsto alternativas de conexión. Redes convergentes proveen servicios convergentes, con un gran centro de supervisión. Equipos de *Back-up* en algunas zonas pueden suplir parcialmente.

Frente a este nuevo escenario se tendrá que cambiar el enfoque: más allá de la obra específica, habría que establecer también criterios de diseño y normativas sobre integración y configuración de la red (anillos, mallas). La convergencia de red obliga a regular para que todos los operadores puedan interconectarse, no sólo físicamente, sino sobre plataformas IP (tipo Internet). Definitivamente, el mallado es una medida para garantizar el servicio. La Red de fibra óptica tiene nivel de confiabilidad muy alta.

Las opciones tecnológicas que ha asumido el Plan de Inclusión Digital permiten afirmar que, si el mismo se cumple, el sector Comunicaciones podrá desempeñar el rol antes comentado para el avance de la GRD en todos los sectores del Perú, y podrá elevar mucho su resiliencia, es decir, la capacidad para recuperarse prontamente de embates que él mismo pueda sufrir. No obstante,

es necesario superar obstáculos de carácter normativo y organizativo institucional para que la GRD sea incorporada al sector en ese proceso.

El desarrollo de una cultura institucional que incluya el riesgo como una variable a considerar permanentemente en el análisis, en la formulación de planes, normas, proyectos y actividades sectoriales, pasa por mantener alta la sensibilización de las autoridades y funcionarios sobre los enormes impactos que tienen en el país los eventos naturales, por el fortalecimiento de capacidades y la formación de recursos humanos especializados en GRD aplicada al sector y por la inserción de la GRD de manera transversal con una instancia impulsora y coordinadora fortalecida (GTGRD-MTC) y con alto respaldo político.

PARTE II

LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PIFIN

7. MEDIDAS FUNDAMENTALES DEL PIFIN DEL SECTOR COMUNICACIONES PARA LA GRD

Como ha sido expuesto en capítulos precedentes, a partir de 2011 el Estado peruano ha adoptado el enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y ha determinado su incorporación en toda la gestión pública empezando por incluirlo en la planificación del desarrollo nacional, sectorial y territorial. Ha creado el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), al cual pertenecen todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, y ha formulado la Política Nacional de GRD de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, ha puesto en vigor el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD), el cual está en implementación como instrumento estratégico que sirve de marco para la definición de acciones en todos los sectores y dimensiones territoriales.

Sin embargo, el Sector Comunicaciones aún no tiene avances en la integración de la GRD en los procesos internos. No cuenta con un Plan sectorial de GRD ni ha incorporado el tema en sus instrumentos de gestión. Si bien el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), al cual pertenece el sector Comunicaciones, ha conformado el Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, éste no ha tenido un funcionamiento regular y hasta ahora no ha logrado incorporar la GRD en el sector, en los términos cómo proponen la Ley del SINAGERD y su reglamento y el PLANAGERD, es decir, a través de la planificación sectorial. Es inexistente la mención de los riesgos en el marco legal del Sector Comunicaciones, en el cual eventualmente se encuentran algunas menciones relativas a situaciones de emergencias⁴⁶.

El sector no tiene un documento oficial de Política Nacional de Comunicaciones, como sí lo tiene el Sector Transportes (año 2006). Los lineamientos de política específicos, para ciertos ámbitos de las actividades sectoriales, se dan en la Ley de Telecomunicaciones⁴⁷, y en ellos no hay lineamientos sobre Gestión del Riesgo de Desastres. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del MTC contiene en la parte de diagnóstico un solo elemento

⁴⁶ Por ejemplo, en los artículos 18 y 19 del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (texto único ordenado), DS N° 020-2007-MT, o en artículo N° 6 de la Ley de radio y televisión, Ley N° 28278.

⁴⁷ http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_892.pdf

relativo a los riesgos para el sector, y es el “Cambio Climático”; sin embargo, no se han definido objetivos y acciones específicas para hacer frente a los peligros naturales climáticos y derivados (lluvias, huaycos, deslizamientos e inundaciones), exacerbados por el Cambio Climático.

Lo mismo puede decirse de varios Planes Estratégicos del sector, articulados alrededor del *Plan de Inclusión Digital* (PID, 2011), los cuales señalan la visión de largo plazo de las comunicaciones en Perú, y casi no hacen mención a la Gestión del Riesgo de Desastres. El PID da especial importancia a la estrategia para el desarrollo de la Banda Ancha, elemento que, además de abrir posibilidades enormes de modernización para el país, abriría al Perú la posibilidad de contar en el Sector con un instrumento clave de la GRD para toda la sociedad. Por una parte, el desarrollo de la *Red Dorsal* y las *Redes Regionales* que prevé la estrategia de Banda Ancha le confieren al sistema de comunicaciones una muy alta capacidad de recuperación (alta resiliencia) en caso de ocurrencia de eventos extraordinarios. Por otra parte, el desarrollo de la misma estrategia posibilita la aparición de múltiples servicios de telecomunicaciones para la emergencia que contribuirían a mejorar la reducción de riesgos, la preparación y la respuesta ante eventos extraordinarios en todas las dimensiones territoriales y sectoriales, mucho más allá del Sector Comunicaciones.

El MTC rige su funcionamiento por su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del año 2007. Sin embargo, el año 2009 se dio una ley⁴⁸ definiendo las funciones de la alta dirección del MTC y ordenando aprobar un nuevo instrumento de gestión (ROF) en un plazo de 90 días, cosa que no ha sucedido hasta ahora. Cabe mencionar que ya existe una propuesta de ROF que organiza el MTC por procesos, la cual articularía mejor su institucionalidad y admitiría más fácilmente la inclusión de la GRD, pero aún no está vigente.

En el Perú ocurren eventos climáticos de alta peligrosidad, sismos de gran magnitud y en la costa occidental hay peligro de tsunamis, además, en el sur hay volcanes activos que podrían producir erupciones, cualquiera de estos eventos podría afectar las comunicaciones. Existe el riesgo de colapsos de una parte del sistema de telecomunicaciones, en caso de producirse algunos de los mencionados peligros, lo cuales pueden afectar las infraestructuras físicas: centros de transmisión y líneas de transmisión, con efectos en el espectro radioeléctrico.

La prestación de los servicios de telecomunicaciones está privatizada en el país, por lo que el gobierno asume un rol de regulación y vigilancia de las acciones y obligaciones de las empresas

⁴⁸ Ley de organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley N° 29370, año 2009. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/29370-jun-2-2009.pdf>

operadoras de los servicios. De acuerdo a la Ley, el Viceministerio de Comunicaciones es responsable de promover el desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos, fomentar la innovación tecnológica, velar por la asignación racional y el uso eficiente de los recursos, y gestionar y normar los servicios de comunicaciones.

Tomando en cuenta estas condiciones, el Plan Indicativo para el Fortalecimiento Institucional de la Gestión del Riesgo de Desastres (PIFIN), propone un conjunto de líneas de acción que reconocen en cada caso las dos dimensiones que debe adquirir la GRD en el sector: a) la de reducir los riesgos de desastres a los que puede estar expuesto el sector mismo; y b) la de apoyar al SINAGERD a mantener eficazmente comunicadas a las poblaciones, a las autoridades gubernamentales y a los actores que deben tomar medidas oportunas ante la probabilidad de que ocurra una emergencia en cualquier sector o dimensión del territorio peruano. Con esa perspectiva, las principales líneas de acción propuestas por el PIFIN son las siguientes⁴⁹:

- a. Mejorar el soporte legal para operativizar la temática de la GRD en el sector Comunicaciones, lo cual implicaría definir una Política Nacional sectorial que incluya la GRD como componente de obligatorio cumplimiento⁵⁰. Esta sería la base para la inclusión de acciones orientadas a la gestión del riesgo en el sector, en los planes sectoriales estratégicos, institucionales y operativos, así como en las normas técnicas que rigen las actividades del sector Comunicaciones.
- b. Incorporar la GRD en todos los procesos del sector Comunicaciones, tanto en los planes estratégicos, en los programas y proyectos de inversión pública, como en las bases y condiciones que rigen para las concesiones de los servicios públicos a empresas privadas. Esta tarea exigirá un rol de liderazgo del Grupo de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual cuenta con la Secretaría Técnica como órgano operativo.
- c. El sistema sectorial de planificación tendría que dar prioridad a cuatro grupos de actividades:
 - Formular el Plan Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del sector Comunicaciones.

49. El sector Comunicaciones debe ser visto desde dos perspectivas en su relación con la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD). La primera de ellas corresponde al mismo ángulo de visión con el cual se mira a todos los sectores prestadores de servicios, donde la introducción de las prácticas de la GRD busca reducir los riesgos de desastres a los que puede estar expuesto el sector mismo. En la segunda perspectiva, el sector Comunicaciones tiene roles y características que le confieren una importancia muy especial, porque él presta servicios cada día más relevantes para prevenir y enfrentar las emergencias de todo tipo que pudiese sufrir cualquier sociedad. Mantener eficazmente comunicadas a las poblaciones, a las autoridades gubernamentales y a los actores que deben tomar medidas oportunas ante la probabilidad de que ocurra una emergencia en cualquier sector puede ser la diferencia entre grandes pérdidas humanas o económicas y lentas recuperaciones de la normalidad, por una parte, o limitados daños y rápidas recuperaciones, por la otra.

50. Esto en cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de obligatorio cumplimiento promulgada el 2 de noviembre 2012 (DS 111-2012-PCM).

- Incorporar la GRD en los planes sectoriales en la oportunidad que corresponda actualizarlos: Plan de Inclusión Digital PID, PESEM (2017-2021) del MTC, PEI del MTC, PEI del FITEL, POI anuales del sector y del FITEL y en los planes temáticos, así como en los proyectos de inversión pública.
 - Resolver ciertos cuellos de botella que impiden desarrollar un Sistema de Información Integrado, como medio de apoyo a la planificación y a la toma de decisiones de alto nivel.
 - Desarrollar programas de capacitación del personal y documentar metodologías para sostener el proceso y retroalimentar los planes y acciones.
- d. Ubicar a la Secretaría Técnica del GTGRD-MTC en un nivel más alto en la estructura institucional del MTC, con una vinculación muy estrecha con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto OGPP del MTC y proveerla de un fuerte respaldo político. Esto le otorgaría mayor autoridad técnica, mejores condiciones de diálogo con la alta dirección del MTC y sus decisiones irradiarían para el conjunto de las instituciones del MTC.
- e. La Secretaría Técnica del GTGRD-MTC tendría que preparar un Programa detallado de actividades de fortalecimiento institucional del sector en materia de GRD, tomando como base el PIFIN. Las actividades tendrían que incorporarse en los planes operativos institucionales anuales.
- f. Diseñar un sencillo sistema de indicadores para medir el avance de la incorporación de la GRD en las dos dimensiones mencionadas, el cual alimentaría periódicamente a ambos Vice Ministros, el de Transportes y el de Comunicaciones, para el monitoreo y seguimiento de los logros en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.
- g. Sistematizar la data histórica de que disponen las operadoras de los servicios de comunicación, sobre los impactos de los fenómenos naturales y establecer una “línea de base” para el seguimiento.

8. CREACIÓN DE UN MARCO NORMATIVO DEL SECTOR COMUNICACIONES PARA LA GRD

Para hacer viable la implementación de la GRD como una práctica sistemática en los diversos procesos de planificación, formulación y ejecución de proyectos, en la ejecución de inversiones y el funcionamiento ordinario de las diversas modalidades y medios de comunicación, se debe asegurar la existencia de un marco normativo básico, cuyos rasgos mínimos se describen en el recuadro a continuación.

MARCO NORMATIVO: CONDICIONES MÍNIMAS

Contar con un conjunto de normas e instrumentos jurídicos para asegurar que la GRD se establezca como una práctica sistemática transversal en la planificación, la gestión de proyectos, la ejecución de inversiones y el funcionamiento ordinario del sector. Las normas e instrumentos tendrían que definir tres niveles

- a. Un nivel de marco superior nacional, la política sectorial, que defina que es parte de las responsabilidades institucionales gestionar el riesgo de desastres y que establezca con claridad que la vía para la implementación de la GRD en el sector Comunicaciones es el sistema de planificación del sector.
- b. Un nivel de marco normativo del sector: norma legal que establezca las responsabilidades y alcances de la GRD dentro del sector, o normas legales que incorporan la GRD.
- c. El nivel de los reglamentos, que establezca con mayor precisión las formas de implementar lo señalado en el marco anterior.

Basándose en un contraste entre la realidad actual y las condiciones mínimas deseables del recuadro anterior, la sección 8.1 que sigue presenta una síntesis de la situación actual, mientras la sección 8.2 sugiere un conjunto reducido de acciones que ayudarían a superar las debilidades que se consideran fundamentales para iniciar la implantación sistemática de la GRD de acuerdo con la misma perspectiva.

8.1 SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MARCO NORMATIVO⁵¹

La Ley que crea el SINAGERD establece un marco normativo general, al cual deben someterse todos los sectores de la administración pública⁵². Dicha Ley establece que la incorporación de la GRD en los sectores debe hacerse fundamentalmente a través de los respectivos sistemas de planificación. Además existe la Política Nacional de GRD de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional (DS N°111-2012-PCM)⁵³. No obstante, en el marco normativo del sector Comunicaciones no hay instrumentos que hayan analizado cómo los riesgos asociados a amenazas naturales afectan al sector Comunicaciones, ni cómo debe el sector servir como apoyo al sistema nacional de GRD en emergencias de cualesquiera sectores y dimensiones territoriales. Por tanto, puede afirmarse que no se ha considerado hasta ahora la institucionalización de la GRD a nivel sectorial en las dos dimensiones antes mencionadas.

51. Ver la parte I de este informe, capítulos 1 a 6, para un análisis exhaustivo de la situación actual.

52. Consultar el marco normativo en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/taller-internacional-03y04-julio-2014/files/segundo-dia/04-Ley-Sinagerd-y-el-Planagerd.pdf

53. Ver: <http://www.indeci.gob.pe/objetos/microsite/MjI=/MTQ0/fil20150717154454.pdf>

8.2 LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO EN MATERIA DE NORMATIVA

Se propone como una actividad principal del PIFIN diseñar y poner en vigor una Norma Sectorial referida a la GRD que reconozca las dos dimensiones que ésta debe adquirir en el sector, la cual bien puede ser una política sectorial de GRD, o la inclusión de ésta en la Ley de Telecomunicaciones y en los reglamentos principales del sector, que son Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones y Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, que obligue a implementar la GRD en las actividades y procesos cotidianos. La producción de normatividad técnica debe ser canalizada a través de las concesiones, en las autorizaciones y en las renovaciones de contratos para que puedan ser supervisadas y evaluadas periódicamente. Esto implica plasmar el compromiso político con la GRD y operativizar las decisiones a través del Grupo de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres.

9. ACCIONES PRIORITARIAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GRD

Para que la GRD se institucionalice como parte de las decisiones y acciones cotidianas de las direcciones y el funcionariado, se tendrá que entronizar como función en cada una de las agencias e instancias del sector. Esto implica realizar una reforma de la organización institucional para dar ubicación al Grupo de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR: CONDICIONES MÍNIMAS

La inclusión de la GRD en la estructura organizativa del sector supone alcanzar tres condiciones básicas:

- a. Definir las unidades responsables de la implementación de la GRD en las diversas áreas del sector, con suficiente poder para coordinar, monitorear y hacer seguimiento al proceso.
- b. Definir las conexiones que debe haber entre las unidades responsables de la implementación y entre éstas con las entidades nacionales, la entidad rectora (la Presidencia del Consejo de Ministros) y las entidades técnicas nacionales normativas, asesoras y coordinadoras (el CENEPRED, el INDECI, el MEF).
- c. Definir la relación entre las unidades responsables de la GRD en el Sector Comunicaciones, con los organismos que producen información sobre amenazas naturales (por ejemplo, SENAMHI, IGP, INGEMMET, principalmente).

Los resultados del análisis de la estructura organizativa actual y las líneas generales de la organización se resumen en la sección 9.1, a continuación. La sección 9.2 contiene las acciones mínimas que son propuestas para superar las debilidades existentes que obstaculizan la asunción de la GRD como función.

9.1 SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA ORGANIZATIVO-INSTITUCIONAL PARA LA GRD⁵⁴

Como política, el Sector Comunicaciones está implementando la transferencia al sector privado de los servicios de comunicaciones⁵⁵: Telefonía fija y telefonía móvil; Internet; acceso a las tecnologías de información y comunicación; estaciones de radiodifusión sonora y televisiva; y Servicios postales.

Se transfieren los servicios de comunicaciones al sector privado mediante dos mecanismos: las concesiones y las autorizaciones. Las primeras se otorgan para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y servicios postales; en cambio, las autorizaciones son para los servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones.

El MTC, a través de las normas legales y los planes sectoriales, define las políticas y ejerce la regulación de las actividades y servicios de comunicaciones, teniendo como finalidad la promoción del desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos.

Para regular el comportamiento de las empresas operadoras así como las relaciones de dichas empresas entre sí, para garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y para regular el equilibrio de las tarifas, se ha creado un Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Adicionalmente, el sector Comunicaciones tiene una instancia encargada de controlar y supervisar la prestación de los servicios y actividades de comunicaciones y ejercer las sanciones, que es la Dirección General de Control y Supervisión.

El sector Comunicaciones, a través del FITEL, ejerce el rol subsidiario del Estado, el cual está previsto en el ordenamiento jurídico del país, y por el cual asume la atención de los servicios de comunicación en áreas rurales y de preferente atención social, las cuales no son de interés de la inversión privada. El FITEL financia proyectos de inversión pública de instalación y funcionamiento de los mencionados servicios de telecomunicación.

En lo que refiere a la Gestión del Riesgo de Desastres, el MTC a partir del 2012 ha constituido el Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD-MTC), conformado por el

⁵⁴ Ver la parte I de este informe, capítulos 1 a 6, para un análisis exhaustivo de la situación actual.

⁵⁵ Destaca el movimiento hacia la Banda Ancha y la mayor participación de los actores privados en concesiones para la explotación de "segmentos" del espectro radioeléctrico.

Ministro, el Viceministro de Transportes y el Viceministro de Comunicaciones y los Directivos de las instancias de ambos sectores. En el 2014, este Grupo fue reconstituido y se nombró a un nuevo Secretario Técnico, cargo que recayó en el Director General de Control y Supervisión del sector Comunicaciones.

9.2 LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO EN CUANTO A ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Se propone que el Grupo de Trabajo de la GRD, con el apoyo de la Secretaría Técnica, sea el responsable de liderar la incorporación de la GRD en todos los procesos, coordinar el Plan para el Fortalecimiento Institucional y motivar a las diversas dependencias del sector en la realización de las tareas técnicas que dicho Plan deberá involucrar. Se recomienda que la Secretaría Técnica sea establecida como una unidad orgánica de alto nivel estrechamente vinculada con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, ejerciendo la coordinación y promoviendo la incorporación de la GRD en el conjunto de la institucionalidad sectorial, donde las tareas tienen que realizarse por parte de los órganos de línea y todas sus dependencias. Además, realizará seguimiento sobre los avances y proveerá información al Grupo de Trabajo de la GRD para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las tareas. El Secretario Técnico debe ser investido de poder efectivo desde el más alto nivel del sector para que pueda liderar y coordinar la implementación de la GRD en todo el mismo.

El GTGRD-MTC al estar constituido por directores generales y jefes de instituciones sectoriales, asegura la influencia política necesaria para que las decisiones se implementen; sin embargo, para que se ejecuten las decisiones orientadas a incorporar la GRD en los diversos procesos del sector, es recomendable constituir el “Grupo Técnico” de la Secretaría Técnica, constituido por funcionarios técnicos de los diversos órganos representados en el GTGRD-MTC.

Como ya se ha enunciado anteriormente, para iniciar la implementación de la GRD tiene que formularse un Plan de trabajo detallado de actividades por la Secretaría Técnica para su aprobación por el GTGRD-PCM, que incluya asignación de tareas de GRD a las dependencias. Es recomendable que el Grupo de Trabajo establezca una relación estrecha con el MEF para iniciar el fortalecimiento en lo referido a los proyectos de inversión pública y el presupuesto necesarios. En lo referente a la segunda dimensión, la creación y funcionamiento de un Sistema Nacional de Telecomunicaciones para Emergencias, la Secretaría Técnica, en coordinación con la Dirección General de Regulación de Comunicaciones, propondrá al GTGRD-MTC la unidad técnica del sector que dará apoyo al órgano rector del SINAGERD y al INDECI, para el diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Comunicaciones para Emergencias, así como las

normas que faciliten la disponibilidad de los recursos de equipamiento y condiciones necesarias para las comunicaciones de las autoridades entre sí y con la población en el contexto de emergencias. El INDECI como organismo técnico nacional es coordinador de las acciones de respuesta en emergencias de nivel 4 y 5, y los gobiernos subnacionales y locales ejercen dicho rol en emergencias de nivel 1, 2 y 3 y requieren estar entrelazados en el mismo sistema. Esta unidad asesorará para el uso de nuevas tecnologías con el fin de establecer sistemas alternativos de comunicaciones para dar las alertas a la población, facilitando la interconexión con las instituciones que monitorean el desarrollo de los eventos que constituyen amenazas naturales.

10. INCORPORACIÓN DE LA GRD EN EL SISTEMA SECTORIAL DE PLANIFICACIÓN

Para que sea viable la incorporación de la GRD en el sector, superando la visión de emergencias y atendiendo a las dos dimensiones en las que debe manejarse la GRD en el sector Comunicaciones, es necesario incorporar este enfoque en los procesos de planificación sectorial (y territorial), tanto en los planes de largo y mediano plazo, como en los planes operativos y en la gestión de los proyectos de inversión.

INCORPORACIÓN DE LA GRD EN LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR: CONDICIONES MÍNIMAS

Incorporar efectivamente la GRD en los procesos de planificación del sector implica generar una visión clara, de corto, mediano y largo plazo, en las dos perspectivas con las cuales debe manejarse la GRD en el sector. Ello tendría que expresarse en un Plan Sectorial de Gestión del Riesgo de Desastres que aporte los insumos para la incorporación de la GRD en todos los planes y proyectos del sector y que facilite el funcionamiento de un Sistema Nacional de Comunicaciones para Emergencias, el cual opere bajo un órgano central del SINAGERED con apoyo tecnológico del sector Comunicaciones.

- I. Por una parte es necesario desarrollar una visión de los riesgos que enfrenta el sector, asociados a amenazas naturales, y de la forma como éstos afectan la prestación de los servicios en redes o subsistemas (visión sistémica). Con este fin, será necesario:
 - a. Tener estudios de las amenazas y de las vulnerabilidades propias del sector, con énfasis en los componentes más sensibles de los sistemas.
 - b. Realizar el análisis de riesgo de los sistemas en su conjunto, considerando los impactos en cadena que se generarían hasta la última función de los mismos.
 - c. Tener acceso a fuentes internas y externas de información relevante para realizar los estudios mencionados relacionados con la GRD.

- d. Tener lineamientos metodológicos y normas/procedimientos uniformes para los análisis referidos, compatibles con criterios de nivel nacional que hayan sido establecidos por el ente rector de la GRD, el MEF el CEPLAN.
 - e. Formular normas técnicas para el diseño de obras y equipamiento que incorporen la consideración explícita de los riesgos asociados a fenómenos naturales y la forma de gestionarlos.
- II. Por otra parte, es necesario crear las condiciones de desarrollo tecnológico y de normativas del sector que aseguren la existencia de un espacio de uso público en el espectro radioeléctrico que facilite el funcionamiento de un Sistema Nacional de Comunicaciones de Emergencia, el cual incorpore las últimas tecnologías disponibles⁵⁶.

56. Perú está implementando el Plan de Desarrollo de la Banda Ancha, en el marco de las funciones del FITEL, y se encuentra ejecutando la instalación de la Red Dorsal y las redes regionales.

En función de lo planteado, se presentan en forma sintética los hallazgos en los estudios sobre la situación actual del sector Comunicaciones, así como las propuestas del PIFIN para lograr las condiciones mínimas para la incorporación de la GRD en la planificación sectorial.

10.1 SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PLANEAMIENTO EN EL SECTOR⁵⁷

El MTC ha definido una política nacional para el sector transportes, la cual está vigente desde el 2006, pero el sector Comunicaciones no tiene una política similar.

Los planes del MTC (PESEM, PEI, POI) para ambos sectores no consideran los riesgos y no proponen la GRD. El Sector Comunicaciones tiene un Plan de Inclusión Digital que provee las orientaciones para la implementación de nuevas tecnologías que aseguren la comunicación de la más amplia cobertura y con menor exposición a afectaciones por eventos naturales, lo cual le otorgaría mayor competitividad al país (Plan de Desarrollo de la Banda Ancha en ejecución). Sin embargo, no existe un Plan sectorial de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres sobre la base de la identificación y caracterización de las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos para el sector. El sector carece de un sistema integrado de información que dé soporte a la planificación y proyectos, hay en el MTC varios sistemas de información funcionando en dependencias diferentes, todos ellos vinculados con el sector transportes y no vinculados con el sector Comunicaciones. La OGPP del MTC tiene una Oficina de Estadística, la cual maneja información, pero con muy débil manejo de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos de comunicaciones.

No hay un registro de indicadores del impacto de los fenómenos naturales que sirva de base para definir las prioridades en términos de gestión del riesgo, tampoco hay indicadores para medir los avances en la GRD en el sector.

57. Ver la parte I de este informe, capítulos 1 a 6, para un análisis exhaustivo de la situación actual.

10.2 LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO REFERIDAS A LA PLANIFICACIÓN

Se proponen cuatro grupos de medidas que están en el ámbito del sistema sectorial de planificación, considerando que se formula un solo PESEM, PEI Y POI para los sectores de Transportes y Comunicaciones:

- a. Formulación del Plan Sectorial de Gestión del Riesgo de Desastres del MTC lo cual facilitará su incorporación en los planes sectoriales (PESEM, PEI, POI).

El proceso de formulación del mencionado plan permitirá identificar las amenazas que afectan a cada uno de los sectores, a partir de lo cual se analizarán las vulnerabilidades propias de cada uno, y finalmente se establecerán los riesgos o potenciales impactos encadenados y su implicancia para el desarrollo nacional. A este nivel, ya se podrán definir las acciones que corresponden ejecutar para incorporar la GRD en ambos sectores.

- b. Incorporar la GRD en los planes sectoriales. Estando en el plazo en el cual el PESEM y PEI tienen que actualizarse, por estar terminando el plazo de los anteriores (2012-2016), es la oportunidad para que el sector, participando activamente en el proceso de planificación, proponga la incorporación de la GRD en dichos instrumentos, para lo cual tendrá que seguir la orientación y propuestas del Plan Nacional de GRD (PLANAGERD), aplicadas al sector, y dando cumplimiento a la Política Nacional de GRD de obligatorio cumplimiento.

- c. Incorporación de la GRD en los proyectos de inversión pública y privada

Los proyectos de inversión pública se rigen por las pautas metodológicas generales que ha diseñado el MEF (a través del SNIP), que deben considerarse en el análisis del riesgo cuando se formulan los proyectos. Actualmente establece considerar adicionalmente los efectos del Cambio Climático. Sin embargo, el sector Comunicaciones, según sus características tiene necesidad de considerar pautas especiales para el análisis del riesgo, las cuales tienen que concertarse con el MEF.

Básicamente, los proyectos de inversión pública que directamente formula y ejecuta el sector Comunicaciones a través de FITEC, cumpliendo un rol subsidiario, están orientados a instalar y poner en funcionamiento servicios de comunicación en áreas alejadas del territorio, donde la inversión privada no llega.

Los proyectos ejecutados por las empresas concesionarias de los servicios de comunicaciones y telecomunicaciones tienen que considerar el riesgo asociado a amenazas naturales, correspondiendo al sector Comunicaciones la incorporación de este componente en la política sectorial y en las normas regulatorias, con el objetivo de prevenir el surgimiento de nuevos riesgos y reducir el riesgo que ya existe, considerando un enfoque sistémico, donde el objetivo final es la sostenibilidad de los sistemas para beneficio de los usuarios.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Comunicaciones para Emergencia requiere tener actualizadas las normas, criterios e indicadores de seguimiento para que el Sistema mantenga los más altos niveles de efectividad, incorporando las tecnologías del mercado de telecomunicaciones. Esta sería una función adicional para la Dirección de Regulación y Asuntos Internacionales.

11. POTENCIACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN

11.1 LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GRD

El sector Comunicaciones no cuenta con metodologías apropiadas para considerar la gestión del riesgo en los planes sectoriales, no dispone de un sistema de información que permita articular la información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos propios de los sectores, ni indicadores que permitan monitorear los avances en la gestión del riesgo. Consecuentemente, no tiene indicadores de los impactos producidos por fenómenos naturales en la infraestructura y en los servicios de comunicaciones. Esto indica que no existe la práctica de sistematizar las experiencias de las emergencias que han ocurrido en el pasado, como insumo para modificar o ajustar los mapas de peligros, vulnerabilidades y riesgo.

Los funcionarios del sector indican que no hay información ni estudios que muestren la existencia de daños y pérdidas por efecto de eventos naturales en el sector Comunicaciones. No hay evidencias ni mapas al respecto. Tampoco conocen si alguna dependencia está monitoreando si los riesgos aumentan o disminuyen a lo largo del tiempo.

11.2 LAS PROPUESTAS DEL PLAN INDICATIVO

- a.** Considerando que en el MTC existe una sola Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) con su Oficina de Estadística, y existiendo, igualmente, un solo Centro de Operaciones de Emergencia (COE), se propone articular la información de ambas (Oficina de Estadística y COE-MTC) con una base de datos georreferenciada que permita ver la recurrencia de fenómenos naturales y sus afectaciones al sector, para evaluar los impactos sectoriales y con dicha información producir escenarios de riesgo a futuro, que son necesarios para la planificación sectorial; y del otro lado, para detectar peligros inminentes para intervenciones correspondientes a la gestión reactiva. Para tener fuentes de información, calificadas y confiables, se recomienda establecer una mayor articulación con las entidades que producen información sobre amenazas, como son el SENAMHI, IGP, INGEMMET, y otras que se con-

- sidere, definiendo conjuntamente con ellas la demanda de información y los protocolos para el acceso.
- b. La provisión de información sobre impactos de los fenómenos naturales sobre los sistemas de comunicaciones que están operados por empresa privadas tendría que ser normada como una obligación, para así alimentar el sistema de información del sector que permita tener una visión de conjunto de lo que pasa en el territorio, con fines de planeamiento con visión prospectiva. Para obtener esa información, tanto la Dirección de Concesiones como la Dirección de Autorizaciones podrían ser los vehículos de transferencia. El conjunto de información registrada de manera regular será la base para actualizar el análisis de las vulnerabilidades del sector.
 - c. De manera similar, en cuanto la GRD se incorpore como una actividad cotidiana, se requerirá también diseñar indicadores que permitan registrar información para medir el avance.
 - d. Nuevas metodologías. El sector Comunicaciones, sobre la base de la Metodología general para la Estimación del Riesgo que ha dado el CENEPRED, tendría que desarrollar su metodología específica para identificar sus propias vulnerabilidades sectoriales y avanzar en el diagnóstico de riesgo sectorial. En cuanto a metodologías, se propone que el ente rector estandarice los métodos para la formulación de planes de GRD sectoriales y produzca guías metodológicas.
 - e. Capacitación de personal. Considerando que la temática de GRD es nueva, habiendo predominado hasta hoy la visión de contingencias o emergencias, será necesario capacitar a personal clave en cada una de las instancias de las instituciones para que tenga esa visión y asuma responsabilidad de asegurar de que se considere los riesgos y se gestionen los riesgos, como parte de la gestión del desarrollo sectorial.
- Esta capacitación puede realizarse a través de varias modalidades, cursos on line, cursos presenciales en instituciones académicas, pero también a través de la realización de talleres teórico prácticos donde se resuelvan problemas propios del sector.

12. ALGUNAS MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA DAR UN IMPULSO INICIAL A LA GRD

El compromiso político de los directivos del sector será de vital importancia para impulsar las transformaciones que involucra introducir la GRD como práctica sistemática en todos los procesos del sector. Dicho compromiso tendrá que manifestarse a través de dos vías: a) logrando que los gerentes y técnicos participen de los objetivos, la estrategia y las acciones decididas, para incorporar la GRD en la planificación y actividades del sector y b) afianzando la credibi-

lidad de este compromiso entre los funcionarios, a través del monitoreo y seguimiento de los avances de la GRD, en el cual los directivos se involucren de manera pública y explícita.

Como parte de ese compromiso con la temática, se propone adoptar tres decisiones iniciales:

- a. Al más alto nivel, tomar la decisión de elevar el nivel de la Secretaría Técnica del GT-GRD-MTC, en el organigrama del MTC, otorgándole mayor capacidad para liderar la implementación y ejercer la coordinación y seguimiento del Plan de Trabajo del GTGRD-MTC, trabajando en relación estrecha con la OGPP.
- b. El GTGRD-MTC debe encargar a la Secretaría Técnica que prepare el Programa detallado de Fortalecimiento Institucional en materia de GRD, incluyendo alcances, cronograma de actividades y estimación de recursos necesarios.
- c. La Secretaría Técnica debe diseñar un sistema de indicadores para medir avance en la incorporación de la GRD, el cual permitirá que el Viceministro de Comunicaciones pueda hacer seguimiento y evaluación.

PARTE III

LA HOJA DE RUTA: PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA IMPLEMENTAR EL PIFIN

13. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROPUESTAS EN LA *HOJA DE RUTA*

El presente Programa de Actividades, denominado en lo sucesivo Hoja de Ruta, se ofrece como guía de las actividades dirigidas a implementar el PIFIN. Ha organizado las tareas alrededor de cinco objetivos específicos que responden a prioridades del citado plan.

13.1 EL PROPÓSITO DEL PROGRAMA DE ACTIVIDADES (HOJA DE RUTA)

El propósito del Programa de Actividades es servir de pauta a la ejecución de las actividades que son necesarias para la implementación del PIFIN del sector Comunicaciones, en el marco de lo que dispone la Ley N° 29664 que crea el SINAGERD, su reglamento, la Política Nacional de GRD y el PLANAGERD.

13.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL CONJUNTO DE LAS ACTIVIDADES

Sirven como ejes de organización de las actividades:

- Objetivo I:** Formular las normas necesarias para integrar la Gestión del Riesgo de Desastres GRD en los procesos de desarrollo del sector Comunicaciones.
- Objetivo II:** Formular los cambios y adecuaciones organizacionales y funcionales necesarios para integrar la Gestión del Riesgo de Desastres como parte del quehacer institucional.
- Objetivo III:** Formular los contenidos de Gestión del Riesgo de Desastres e incorporarlos en los instrumentos de gestión del desarrollo del sector: planes, programas y proyectos de inversión pública.
- Objetivo IV:** Fortalecer los Sistemas de Información del sector Comunicaciones, incluyendo la Gestión del Riesgo de Desastres, para proveer información necesaria sobre los impactos y para monitorear los avances en GRD.
- Objetivo V:** Impulsar la formación del personal profesional sobre Gestión del Riesgo de Desastres aplicada al sector Comunicaciones.

13.3 LA COORDINACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Dado que corresponde al Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (GTGRD-MTC) velar por la incorporación de la GRD en los sectores Transportes y Comunicaciones, esta propuesta le será presentada formalmente para su aprobación y adopción por parte de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres (ST-GTGRD). A la par, se le propondrá la conformación de un Grupo Técnico de GRD de apoyo a la Secretaría (GT-ST-GTGRD), el cual trabajará bajo la coordinación de la Secretaría Técnica (ST-GTGRD) para implementar el presente Programa de Actividades. El Grupo Técnico de GRD tendrá como base esta propuesta de Programa de Actividades para la formulación del Plan Operativo Anual, con metas e indicadores de cumplimiento.

El Grupo Técnico de la ST-GTGRD estará conformado por funcionarios designados por las Direcciones Generales del sector Comunicaciones y las unidades que conforman el GTGRD, así como por representantes de los organismos públicos descentralizados que pertenecen al sector. Según la temática y las tareas podría justificarse la conformación de comisiones de trabajo al interior del Grupo Técnico.

14. MATRICES DE ACTIVIDADES PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL PIFIN DEL SECTOR COMUNICACIONES

MATRICES DE ACTIVIDADES PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PIFIN

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
-------------	--	----------------------------

MACRO-ACTIVIDADES Y TAREAS RELATIVAS AL OBJETIVO I:

FORMULAR LAS NORMAS NECESARIAS PARA INTEGRAR LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES GRD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DEL SECTOR COMUNICACIONES

Una de las líneas fundamentales para el fortalecimiento institucional en la gestión del riesgo de desastres a nivel sectorial es la creación de marcos y normas institucionales dentro del propio sector que incorporen los lineamientos nacionales que orientan la GRD. Estas pautas normativas pasan a constituir los puntos de referencia para las acciones sectoriales, definiendo, cada una de ellas, distintos lineamientos para la actuación

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Macro-actividad I-01: Incorporación de la GRD en la política sectorial		
I-01-1	<p>Incluir en la Política Nacional Sectorial lineamientos para gestionar el riesgo de desastres, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la GRD en los procesos de desarrollo a través de sus instrumentos de gestión (planes de desarrollo, proyectos de inversión pública y reglamentos de gestión institucional), para lo cual hay que desarrollar metodologías específicas para cada tipo de planes. • Articular los planes y acciones orientadas a la GRD entre los órganos, unidades orgánicas e instituciones del sector. • Incorporar la participación del sector privado en la GRD. • Incluir en la Política Nacional una estrategia orientada a “Integrar de manera permanente criterios y mecanismos que otorguen seguridad y protección a la infraestructura y equipamiento de telecomunicaciones, ante la ocurrencia de amenazas naturales y antrópicas, impidiendo o reduciendo la posibilidad de daños”. • En síntesis, hay que tomar en cuenta los lineamientos de la política nacional de GRD y de todas las directrices emanadas del CENEPRED en el marco del SINAGERD. 	VMC, apoyo de la OGPP
Macro-actividad I-02: Revisión y emisión de normas legales y técnicas que incorporen la GRD		
I-02-2	<p>Emitir una norma sectorial que establezca incorporar la GRD en el sector Comunicaciones.</p> <p>Elaborar y emitir una norma general desde el Ministerio que establezca la obligatoriedad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir la GRD en los diversos instrumentos de gestión de la infraestructura de comunicaciones (reglamentos, manuales, directivas, otros). • Incluir criterios y medidas de GRD en los manuales técnicos sobre diseños, especificaciones técnicas de construcción de infraestructuras, procedimientos de equipamiento y para el ajuste de las existentes. 	VMC, DGRAI

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
I-02-2	Alternativa: Incluir en la Ley de Telecomunicaciones la obligación de gestionar el riesgo de desastres que está asociado a la ocurrencia de eventos naturales.	VMC, DGRAI
I-02-3	Actualizar los Reglamentos Nacionales de: Telecomunicaciones y el de Radio y Televisión (aprobados con D.S. N° 020-2007-MTC y D.S. 005-2005-MTC, respectivamente), para incorporar medidas de gestión del riesgo de desastres. Visualizar las competencias de cada una de las instancias y las responsabilidades institucionales en el establecimiento, cumplimiento y control de las normas establecidas en los Reglamentos.	DGRAI
I-02-4	Revisar y ajustar lineamientos técnicos para la instalación de infraestructura, equipamientos y servicios de telecomunicaciones para incluir criterios y medidas que aseguren la prevención y reducción del riesgo de desastres en la infraestructura, equipamientos y servicios.	DGRAI
Macro-actividad I-03: Incorporación de la GRD en las concesiones		
I-02-5	<p>Integrar pautas de GRD en el otorgamiento de concesiones, que corresponden a la operación del equipamiento para la prestación del servicio de telecomunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estas pautas orientarían el ejercicio de las atribuciones de la DGCC y otros organismos involucrados en las concesiones: <p><i>Organismo responsable:</i> La DGCC, según el DS N° 021-2007-MTC, Artículo 83° (ROF del MTC), tiene las funciones específicas de:</p> <p>“e) Aprobar modificaciones de características técnicas de las concesiones y estaciones radioeléctricas de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como modificaciones de los planes mínimos de expansión o planes de cobertura”.</p> <p>“h) Elaborar y aprobar normas técnicas y directivas”.</p> 	DGRAI y DGCC

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
I-02-5	<p>Dentro de las funciones de la DGCC, está el otorgar, modificar, renovar y/o cancelar concesiones y/o registros para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y servicios postales; también, aprobar modificaciones de características técnicas de las concesiones y estaciones radioeléctricas de servicios públicos de telecomunicaciones, así como modificaciones de los planes de cobertura.</p> <p><u>Coordinación con otras instituciones involucradas en asuntos de concesiones, tales como:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> i. Dirección de Control y Supervisión de Comunicaciones: en atención al art. 87b que dice: “Ejercer las facultades inspectoras y supervisar el cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en los contratos de concesión y autorizaciones para la prestación de servicios de comunicaciones”. ii. Dirección de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones: en atención al art. 81e que dice “Proponer proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones legales para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales”. iii. Municipalidades, cuya Ley orgánica N° 27972 dispone que, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen funciones específicas exclusivas, como la de “Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de: (...) Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza”. 	DGRAI y DGCC

MATRICES DE ACTIVIDADES PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PIFIN

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
-------------	--	----------------------------

**MACRO-ACTIVIDADES Y TAREAS RELATIVAS AL OBJETIVO II:
FORMULAR LOS CAMBIOS Y ADECUACIONES ORGANIZACIONALES Y FUNCIONALES
NECESARIAS PARA INTEGRAR LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
COMO PARTE DEL QUEHACER INSTITUCIONAL**

Se persigue con este objetivo que la gestión del riesgo de desastres se integre en las distintas instancias del sector y de las instituciones que son parte del mismo en su quehacer cotidiano, a través de la asignación de responsabilidades y atribuciones que les asignan la ley y las normas funcionales de organización, para lograr la sostenibilidad y seguridad en la prestación del servicios de comunicaciones, además poder contar institucionalmente con una instancia que promueva el fortalecimiento en la GRD. Igualmente, que la participación privada en actividades sectoriales considere la GRD como parte de la sostenibilidad de los procesos.

Macro-actividad II-04: Normativa organizacional y procedimental

II-04-6	<p>Actualizar el Reglamento de Organización y Funciones ROF para incluir las funciones de GRD como parte de las funciones de las instancias pertinentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las instancias que participan en distintos procesos que están relacionados con la sostenibilidad de los servicios de comunicaciones en el país, para identificar cuáles podrían ser sus responsabilidades en la GRD. • Directrices sobre GRD para los aspectos relacionados con la Política sectorial y la Planificación desde su formulación hasta su ejecución y revisión, incluidos en el reglamento, y para los diferentes niveles de planes. • Directrices para los Proyectos, desde su formulación hasta su ejecución, supervisión y conservación, diferenciando: <ol style="list-style-type: none"> i. Proyectos de inversión pública en los diferentes niveles territoriales: Nacional, Regional, Provincial. ii. Proyectos de inversión privada-pública (concesiones). • Directrices relacionadas con la elaboración de normas legales, procedimentales y técnicas. 	OGPP, Dirección de Organización Institucional
---------	--	--

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
II-04-6	<ul style="list-style-type: none"> i. Para revisión y ajuste de normas legales (leyes, reglamentos, resoluciones). ii. Para revisión y ajuste de lineamientos técnicos. • Incluir dentro del ROF, después de analizados los procesos y sus relaciones funcionales intra e inter institucionales, las responsabilidades de cada una de las unidades orgánicas e instituciones del sector en materia de GRD. • Otorgar nuevas atribuciones a la Dirección General de Control y Supervisión para que supervise la infraestructura, mantenimiento y equipamiento. <p>Establecer las responsabilidades y funciones de la OGPP en garantizar y dar orientaciones técnicas a las instituciones del sector, para que la GRD sea incorporada en los procesos de planificación y de proyectos de desarrollo, de acuerdo con la Ley del SINAGERD.</p>	OGPP, Dirección de Organización Institucional
II-04-7	<p>Actualización del Texto Unificado de Procedimientos Administrativos (TUPA) para incluir procedimientos para la GRD. El TUPA es el documento de cada entidad pública que contiene la Información relativa a la tramitación de los procedimientos administrativos que se realicen ante las distintas dependencias.</p>	OGPP, Dirección de Organización Institucional
Macro-actividad II-05: Organización institucional para la GRD		
II-05-8	<p>Fortalecimiento organizativo inicial del GTGRD-MTC (Grupo de Trabajo de la GRD del Ministerio de Transportes y Comunicaciones)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar esquema organizativo para el funcionamiento del GTGRD-MTC. • Preparar reglamento de funcionamiento del GTGRD-MTC. 	ST-GTGRD
II-05-9	<p>Fortalecer la Secretaría Técnica del GTGRD-MTC y su articulación con la OGPP, que impulse la transversalización de la GRD en los procesos de desarrollo del sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar propuesta de Organización funcional. 	ST-GTGRD

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar reglamento de funcionamiento. • Aprobación del reglamento por el GTGRD-MTC. • Elevar a nivel de norma legal del MTC. 	
II-05-10	Revisar y actualizar el funcionamiento de la Unidad Orgánica responsable de la Gestión Reactiva (Defensa Civil) en el MTC, a la luz de los lineamientos del SINAGERD y del INDECI.	ST-GTGRD
II-05-11	Revisar y actualizar la organización y el funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia , a la luz de los lineamientos del INDECI	ST-GTGRD

**MACRO-ACTIVIDADES Y TAREAS RELATIVAS AL OBJETIVO III:
INCORPORAR LA GRD EN LOS PLANES, PROGRAMAS
Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR**

Estas actividades tienen por objeto transversalizar la GRD en todos los procesos de planificación sectorial para incorporar la visión preventiva dentro de la gestión del sector, estableciendo marcos de política y orientaciones metodológicas para lograrlo, de manera que la asimilación de la perspectiva pueda ser acelerada en las acciones cotidianas de cada una de las instancias, instituciones y actores que participan en la prestación de los servicios de comunicaciones.

Macro-actividad III-06: Revisión y ajustes de las normas de planificación sectorial para incorporar la GRD

II-06-12	Revisión y ajustes de las Normas de la OGPP con la finalidad de: <ul style="list-style-type: none"> • Hacer obligatoria la incorporación de la GRD en los instrumentos de gestión (planes sectoriales y proyectos de inversión pública). • Establecer lineamientos metodológicos para integrar la GRD en el proceso de formulación de cada uno de los planes: i) Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM); ii) Plan Estratégico Institucional; y iii) Plan Operativo Institucional (POI). • Establecer los criterios para evaluar daños y pérdidas y valorizar los impactos en el sistema como conjunto, tomando como base la sistematización de las experiencias anteriores. 	ST-GTGRD
----------	--	----------

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
	<p>Dotarse de modelos de simulación de interrupción del servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema de monitoreo sobre los avances en GRD. 	
Macro-actividad III-07: Fortalecimiento de la GRD en la planificación sectorial		
III-07-13	<p>Formular el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres del sector Comunicaciones (siguiendo las pautas de la Secretaría de GRD de la PCM y siguiendo los lineamientos del PLANAGERD), lo cual implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar lineamientos metodológicos para la elaboración del Plan sectorial de GRD. • Elaborar Términos de Referencia para la búsqueda de recursos. • Constituir el equipo interinstitucional de apoyo a la formulación del Plan de GRD. 	OGPP, Dirección de Planeamiento ST-GTGRD, DGRAI
III-07-14	<p>Incorporar la GRD en el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 20172021 (incluir el concepto de seguridad física de la infraestructura de servicios de comunicaciones), principalmente en los lineamientos estratégicos, en los objetivos estratégicos y en los objetivos específicos y también en los criterios para la programación de inversiones.</p> <p>En base a la información que se acopie sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos, se definirán preliminarmente algunos lineamientos específicos a considerarse en la gestión del riesgo de desastres y la sostenibilidad en la prestación de los servicios.</p>	OGPP, Dirección de Planeamiento
III-07-15	<p>Incorporar en el Programa Multianual de Inversión Pública la obligación de considerar la GRD en las propuestas y de priorizar inversiones en GRD (según lo establece la Ley N° 29664). Incluir proyectos de reducción del riesgo de desastres para vulnerabilidades existentes.</p>	OGPP, Dirección de Planeamiento

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
III-07-16	Formular el Plan de continuidad operativa del MTC (después de desastres), en cumplimiento de la disposición y pautas de la SGRD-PCM	ST-GTGRD OGPP
III-07-17	Revisar y actualizar el Plan de Operaciones de Emergencia Sectorial y el Plan de Contingencia sectorial , bajo lineamientos del INDECI	OGPP, ST-GTGRD, ODN
III-07-18	Establecer que se revisen y actualicen los contenidos de los Planes de Contingencia de las empresas concesionarias. <ul style="list-style-type: none"> • Establecer la revisión periódica de los planes de contingencias ante peligros hidrometeorológicos y geológicos de las empresas operadoras para conocer si están actualizados en cuanto a los riesgos que tienen las instalaciones (infraestructura y equipamiento) y las medidas para recuperar el servicio y garantizar la continuidad del servicio. • Conservar la base de datos sobre estos planes actualizados y compartirla con el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) del MTC para la toma de decisiones. 	ST-GTGRD, DGCC, OSIPTEL,
III-07-19	Proveer apoyo técnico al organismo rector y al INDECI para el diseño y establecimiento del Sistema Nacional Comunicaciones en Emergencias <ul style="list-style-type: none"> • Establecer el marco normativo para la implementación del Sistema Nacional de Comunicaciones de Emergencias. • Normas técnicas que faciliten el uso de todos los recursos de comunicación disponibles, alternativos (*), necesarios para establecer sistemas alternativos de comunicaciones en caso de emergencias, considerando la prioridad de comunicación entre autoridades y entre autoridades y población para avisos de alerta temprana y acciones de respuesta en condiciones de emergencia. 	ST-GTGRD, DGCC, OSIPTEL,

(*) Uso de recursos alternativos de comunicación: uso de redes públicas, red de radios HF y VHF, Banda ancha, redes privadas.

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Macro-actividad III-8: Incorporación de la GRD en la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública		
III-08-20	<p>Revisar las Pautas metodológicas para el análisis del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública del sector comunicaciones, y hacer los ajustes a la luz de las exigencias sobre GRD de la Ley 29664.</p> <p>Incluir criterios de GRD en el diseño y ejecución de los proyectos del Plan de Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica.</p>	DGIP - MEF
MACRO-ACTIVIDADES Y TAREAS RELATIVAS AL OBJETIVO IV: FORTALECER LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR COMUNICACIONES E INCLUIR EN ELLOS LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, PARA PROVEER INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO		
Macro-actividad IV-09: Fortalecer la integración y mejorar los Sistemas de Información		
IV-09-21	<p>Fortalecer un Sistema Integrado de Información del sector Comunicaciones y articularlo con los de otras entidades. El sector Comunicaciones necesita tener concentrada y procesada información sobre la infraestructura, equipamiento y servicios que brindan las empresas operadoras, que permita hacer seguimiento y monitoreo de los procesos de crecimiento, expansión y articulación de los sistemas de telecomunicaciones. Además, necesita concentrar información actualizada de los peligros naturales y antrópicos potenciales que podrían afectar las telecomunicaciones en el país, y georreferenciados los puntos o segmentos de mayor vulnerabilidad. Esta información permitiría a los especialistas sectoriales hacer análisis del riesgo sectorial y las implicancias para la economía nacional, así como un monitoreo sobre cómo aumenta o disminuye el riesgo en el tiempo. Este centro de información para el sector Comunicaciones podría ser la Oficina de Estadística de la OGPP, para lo cual tendría que fortalecerse y articularse con las entidades que le pueden proveer la información, como el COE, las direcciones generales del sector comunicaciones, OSIPTEL, INEI y otras entidades de los sectores.</p>	OGPP

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
IV-09-22	Establecer relación con entidades que monitorean peligros para contar con información de interés para el sector. Establecer protocolos de acceso a información. Incluye la actualización de información sobre aquellas variables que son necesarias para el diseño de proyectos (variables hidrológicas e hidráulicas, sísmicas, geológicas, etc.), fundamentalmente en aquellas zonas expuestas a peligros naturales.	VMC, SENAMHI, INGEMMET, IGP, DHN
MACRO-ACTIVIDADES Y TAREAS RELATIVAS AL OBJETIVO V: IMPULSAR ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL PROFESIONAL SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES APLICADA AL SECTOR COMUNICACIONES		
Macro-actividad V-10: Formación de personal profesional en GRD		
V-10-23	Realizar eventos de sensibilización y reflexión sobre la incorporación de la GRD en los procesos del sector, los cuales involucren a personal técnico y directivo, en ejercicios que contribuyan a definir prioridades de acción y lineamientos estratégicos para la misma. <ul style="list-style-type: none"> • Identificar procesos prioritarios para la sensibilización interna. • Preparar materiales en apoyo a los eventos de sensibilización. • Programa de eventos. 	OGPP
V-10-24	Formar recursos profesionales técnicos para incorporar la GRD en el planeamiento, presupuesto, políticas y en las normas regulatorias y en la formulación de proyectos de inversión pública.	OGPP
V-10-25	Formar personal técnico especializado en Análisis y Estimación del Riesgo de Desastres aplicado al sector Comunicaciones.	OGPP
V-10-26	Identificar necesidades de investigación para el mejoramiento de la seguridad física de la infraestructura de comunicaciones. Realizar convenios con universidades para ejecutar esas investigaciones.	OGPP

N° DE TAREA	TÍTULO DE LA MACRO-ACTIVIDAD Y DESCRIPCIÓN DE LA TAREA	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
V-10-27	Establecer convenios con Universidades para cursos de capacitación al personal del sector y cursos de posgrado (diplomados y maestrías) en materias especializadas de la Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático aplicadas al sector Comunicaciones.	OGPP
V-10-28	Incorporar contenidos de GRD en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades del sector , incluyendo pautas para introducir medidas preventivas y de reducción del riesgo.	OGPP

15. PRIORIDADES PARA LA REALIZACIÓN DE LAS TAREAS PREVISTAS EN EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES

En el curso de la preparación del PIFIN y su Hoja de Ruta se llevaron a cabo cinco talleres de sensibilización, inducción en la temática y reflexión sobre la forma de incorporarla en los procesos institucionales, con la participación de funcionarios designados por las cuatro direcciones generales del sector Comunicaciones. En ellos fueron sometidas a discusión las propuestas del PIFIN y su Hoja de Ruta para la implementación, y se realizaron ejercicios estratégicos para validar y asignar prioridades de realización a las diversas macro-actividades y tareas.

Como resultado de esos talleres, se introdujeron ajustes y perfeccionamientos a las propuestas de las macro-actividades y tareas, dando origen a la versión final de las mismas que fue presentada en el capítulo 2 anterior. Adicionalmente, los talleres concluyeron en una recomendación de prioridades para la ejecución de las tareas del Programa de Actividades.

La propuesta del Programa de Actividades para la implementación del PIFIN fue puesta a consideración de funcionarios designados especialmente para participar en el proceso del sector Comunicaciones, quienes las validaron a través de talleres realizados la última semana de mayo del 2016. En los talleres se examinaron las diez macro-actividades y veintiocho tareas que contiene el Programa de Trabajo y se priorizaron ocho de ellas, a saber⁵⁸:

⁵⁸ Varias sugerencias de carácter técnico fueron hechas con respecto a las ocho actividades prioritarias, las cuales han sido incorporadas en los textos de la Matriz de Propuestas presentada en el Capítulo 2.

1. Incluir en la Política Nacional del sector Comunicaciones lineamientos para gestionar el riesgo de desastres, (Tarea I-01-1, asignada al Viceministerio de Comunicaciones, con el apoyo de la OGPP y la ST-GTGRD).
2. Fortalecer la Secretaría del Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres del MTC y su articulación con la OGPP (Tarea II-05-09, asignada al GTGRD y a la ST-GTGRD).
3. Actualizar los Reglamentos Nacionales de: Telecomunicaciones y el de Radio y Televisión para incorporar medidas de GRD (Tarea I-02-3, asignada a DGRAI).
4. Formar recursos profesionales técnicos especialistas en estimación del riesgo y en incorporación de la GRD en el planeamiento, presupuesto, políticas y normas regulatorias y en la formulación de proyectos de inversión pública (Tarea V-10-23 y Tarea V-10-24, asignadas a la OGPP y ST-GTGRD).
5. Formular el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres del sector Comunicaciones. (Tarea III-07-13, asignada a la ST-GTGRD con asesoría de la OGPP).
6. Fortalecer un Sistema Integrado de Información del sector Comunicaciones y articularlo con los de otras entidades (Tarea IV-09-20, asignada a la OGPP).
7. Integrar pautas de GRD para el otorgamiento de concesiones (Tarea I-03-5, asignada a la DGRAI y DGCC).
8. Actualizar el Reglamento de Organización y Funciones para incluir las funciones de GRD como parte de las funciones de las instancias pertinentes: (Tarea II-04-6, asignada a la OGPP).

De las ocho actividades anteriores, los participantes en los talleres consideraron cuatro de ellas como las de mayor importancia, en la fase de iniciación del proceso de incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos institucionales del sector Comunicaciones, porque darían empuje inicial al desarrollo de las demás. Las actividades priorizadas son:

1. Incluir en la Política Nacional Sectorial lineamientos para gestionar el riesgo de desastres (Tarea I-01-1, asignada al Viceministerio de Comunicaciones, con el apoyo de la OGPP y la ST-GTGRD –MTC).
2. Fortalecer la Secretaría del Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres del MTC y su articulación con la OGPP (Tarea II-05-09, asignada al GTGRD-MTC y a la ST-GTGRD-MTC).
3. Actualizar los Reglamentos Nacionales de: Telecomunicaciones y el de Radio y Televisión para incorporar medidas de GRD (Tarea I-02-3, asignada a DGRAI).
4. Formar recursos profesionales técnicos especialistas en estimación del riesgo y en incorporación de la GRD en el planeamiento, presupuesto, políticas y normas regulatorias y en la formulación de proyectos de inversión pública (Tarea V-10-23 y Tarea V-10-24, asignadas a la OGPP y ST-GTGRD).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

Agenda de Competitividad 2014–2018, Rumbo al Bicentenario, Consejo Nacional de la Competitividad, Ministerio de Economía y Finanzas, 2014, 146 p. https://issuu.com/consejonacionaldela-competitividad/docs/agenda_de_competitividad_2014-2018_/144

Ley de promoción de la Banda Ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica, Ley N° 29904, 28 de junio 2012, 12 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3532.pdf

Ley de organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ley N° 27791, 23 de julio 2002, 2 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_11.pdf

Ley de organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley N° 29370, 19 de mayo 2009, 3 p.
http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/144/PLAN_144_2016_29370-JUN-2-2009.PDF

Ley de radio y televisión, Ley N° 28278, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 23 de junio 2004, 10 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3537.pdf

Ley de telecomunicaciones (texto único ordenado) Decreto Supremo N° 13 93-TCC.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_892.pdf

Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Ley N° 28522, 28 de junio 2008.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD03C654EB5BE78405257BFE-00212F33/\\$FILE/1088.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD03C654EB5BE78405257BFE-00212F33/$FILE/1088.pdf)

Ley orgánica del poder ejecutivo, Ley N° 29158, 21 p.
<http://www.inicam.org.pe/normativa/legislacion/Ley29158.pdf>

Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, Ley N° 29022, 18 de mayo 2007.
<http://antenasysalud.pe/wp-content/uploads/2015/10/LeyN29022-ExpInfraTeleco1.pdf>

Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley N° 29664, 8 de febrero 2011, 8 p.
http://www.cenepred.gob.pe/web/es/data/pdf/Ley_SINAGERD.pdf

Ley que modifica la ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones, Ley N° 30228.
https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/LEY_N_30228.pdf

Marco normativo general para la promoción del desarrollo de los servicios públicos de Telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social, 15 de agosto del 2003, 5 p.
<http://www.fitel.gob.pe/archivos/FI552c3ebb57619.pdf>

Lineamientos de política de apertura del mercado de telecomunicaciones del Perú aprobados por DS N° 020-98-MTC.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_896.pdf

Marco normativo general del Sistema de Comunicaciones en Emergencias, Decreto Supremo 051-2010-MTC.
https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion_internacional/regulacion/documentos/servicios_publicos/DECRETO%20SUPREMO%20N%20051%202010%20MTC.PDF

Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú La Agenda digital 2.0, aprobado por Decreto Supremo N° 066-2011-PCM, 80 p.
http://www.codesi.gob.pe/docs/AgendaDigital20_28julio_2011.pdf

Plan de Inclusión digital del Perú – PID, Ministerio de Transportes y Comunicaciones CAF-Isdefe, versión no editada, 6 de septiembre de 2012, 360 p.

Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2012–2016, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, octubre 2012, 69 p.
<https://www.mtc.gob.pe/portal/home/transparencia/PEI-MTC-2012-2016.pdf>

Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 74 p.
<https://www.mtc.gob.pe/images/banners/documentos/PESEM.pdf>

Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, julio de 2010, 241 p.
https://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto_banda_ancha/Plan%20Banda%20Ancha%20vf.pdf

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD, Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, 13 de mayo 2014, 66 p.
http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/05/PLANAGERD_2014-2021_.pdf

Plan Operativo Institucional 2015 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Resolución Ministerial N° 854-2014-MTC/01, 17 diciembre 2014, 40 p.
http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/144/PLAN_144_2015_POI_2015_COMPLETO.PDF

Política Nacional para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica – CTI, Decreto Supremo N° 015 – 2016 – PCM, 52 p.
https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/Normas_Legales_Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Desarrollo_de_CTI.pdf

Reglamento de ley de radio y televisión, Decreto Supremo 005-2005-MTC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 53 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3560.pdf

Reglamento de la ley N° 29022, Ley de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, 12 de noviembre 2007, 14 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_1335.pdf

Reglamento de la ley N° 29022, Decreto Supremo 003-2015-MTC, 18 de abril 2015. (Deroga el Reglamento aprobado por DS N° 039-2007-MTC).
<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/04/18/1226479-7.html>

Reglamento de la ley 29904, Ley de Promoción de la Banda ancha, Decreto Supremo N° 014-2013-MTC, 4 de noviembre de 2013, 14 p.
<http://www.fitel.gob.pe/archivos/FI53485ecb16acc.pdf>

Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 26 p.
https://www.mtc.gob.pe/nosotros/documentos/ROF_MTC2007.pdf

Reglamento de ley que crea el SINAGERD, Decreto Supremo N° 048-2012-PCM, 26 de mayo 2011, 23 p.
<http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzE0/201110131549081.pdf>

Sector TIC Perú, CAF, Banco de desarrollo de América Latina, Mauricio Agudelo, diciembre 2013, versión electrónica, pdf, 25 p.
http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/586/cartilla_peru.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del sector Transportes y Comunicaciones 2012–2016, año 2014, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, junio 2015, 41 p.
http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/P_recientes/6212.pdf

Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Colombia, MINTIC, 17 p.
http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14455_documento.pdf

Plan Estratégico del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones FITEL 2012-2016, Lima, Mayo 2012.
<http://www.fitel.gob.pe/archivos/FI514b6ada1dd1b.pdf>

Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por DS 027-2004-MTC, del 9 de julio del 2004, 71 p.
<http://www.fitel.gob.pe/archivos/FI50b690831793f.pdf>

Texto único ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N°020-2007-MTC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 4 de julio 2007, 30 p.
https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/autorizaciones/normas/servicios_privados/documentos/DS%20020-2007-MTC%2004JUL2007%20REGL%20DE%20TUO-%20LEY%20TELEC.pdf

ANEXOS

ANEXO I: LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo como parte del Gobierno Nacional, las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República, del primer ministro, del consejo de Ministros y de los Ministerios, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.

El Capítulo III establece la definición, la constitución y las funciones de los ministerios:

ARTÍCULO 22.- Definición y constitución

22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

ARTÍCULO 23.- Funciones de los Ministerios

23.1. Son funciones generales de los Ministerios:

- a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;
- b) Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan;
- c) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente;
- d) Coordinar la defensa judicial de las entidades de su Sector;

- e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes;
 - f) Otras funciones que les señale la ley.
- Las funciones a que se refieren los literales a), b), d) requieren, para su delegación, norma expresa.

23.2. Para el ejercicio de las competencias exclusivas, corresponde a los Ministerios:

- a) Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales.
- b) Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo a las normas de la materia;
- c) Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las normas de la materia;

23.3. Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento;
- b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones;
- c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

ANEXO II. BASE LEGAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La base legal de la GRD en el Perú se encuentra en los siguientes textos:

Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Ley 27779 Ley Orgánica que modifica la organización y funciones de los ministerios

Ley N° 27791 Ley de organización y funciones del Ministerios de Transportes y Comunicaciones

Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD

Decreto Supremo N° 048-2012-PCM Reglamento de la Ley 29664 que crea el SINAGERD

Decreto Supremo N° 111-2012-PCM Política Nacional de GRD, de obligatorio cumplimiento

Resolución Ministerial N° 276 - PCM, Constitución de Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres

Resolución Ministerial N° 046-2013, Lineamientos que define el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno

Decreto Supremo N° 034-2014-PCM Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021

ANEXO III: LEY N°29664 QUE CREA EL SINAGERD; CAPITULO VII, SUBCAPÍTULO I: ENTIDADES PÚBLICAS

Artículo 16: Entidades públicas.

16.1 Los ministros son las máximas autoridades responsables de la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

16.2 Las entidades públicas constituyen **Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres**, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.

16.3 Las entidades públicas incorporan en sus procesos de desarrollo la Gestión del Riesgo de Desastres, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los planes nacionales respectivos.

16.4 El Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo la evaluación e identificación de los mecanismos adecuados y costo-eficientes que permitan al Estado contar con la capacidad financiera para el manejo de desastres de gran magnitud y su respectiva reconstrucción, así como los mecanismos pertinentes de gestión financiera del riesgo de desastres.

16.5 Las entidades públicas generan las normas, los instrumentos y los mecanismos específicos necesarios para apoyar la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales. En el reglamento se desarrollan las funciones específicas y los procedimientos que deben cumplir las entidades públicas integrantes del SINAGERD.

16.6 Las entidades públicas que generen información técnica y científica sobre peligros y amenazas, vulnerabilidad y riesgo están obligadas a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del riesgo de Desastres. La información generada es de acceso gratuito para las entidades públicas.

REGLAMENTO DE LA LEY 29664 QUE CREA EL SINAGERD (DS 048-2012-PCM)

Artículo 13: Entidades públicas

Las entidades públicas cumplen las siguientes funciones, en adición a las establecidas en el artículo 16° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de

Desastres - SINAGERD:

13.1 Sobre la base de la estimación de riesgo, en coordinación con CENEPRED, las entidades públicas generan normas e instrumentos de apoyo para que los gobiernos regionales y locales utilicen los resultados de la estimación de riesgo a escala nacional en sus procesos respectivos de análisis, planificación y gestión.

13.2 Las entidades públicas identifican y priorizan el riesgo en la infraestructura y los procesos económicos, sociales y ambientales, en su ámbito de atribuciones, y establecen un plan de gestión correctiva, tomando en consideración los lineamientos establecidos por el CENEPRED.

13.3 Los órganos y unidades orgánicas de los sectores y entidades del Gobierno Nacional, deberán incorporar e implementar en su gestión los procesos de estimación, prevención, reducción de riesgo, reconstrucción, preparación, respuesta y rehabilitación, transversalmente en el ámbito de sus funciones.

13.4 Los Titulares de las entidades y sectores del Gobierno Nacional constituyen y presiden los Grupos de Trabajo de la Gestión del Riesgo de Desastres, como espacios internos de articulación para la formulación de normas y planes, evaluación y organización de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito de su competencia. Estos grupos coordinarán y articularán la gestión prospectiva, correctiva y reactiva en el marco del SINAGERD. Los grupos de trabajo estarán integrados por los responsables de los órganos y unidades orgánicas competentes.

13.5 En situaciones de desastre, las entidades públicas participan en los procesos de evaluación de daños y análisis de necesidades, según los procesos establecidos por el INDECI y, bajo la coordinación de los Centros de Operaciones de Emergencia, establecen los mecanismos necesarios para una rehabilitación rápida, eficiente y articulada. En desastres de gran magnitud, evalúan su respectiva capacidad financiera para la atención del desastre y la fase de reconstrucción posterior, en el marco de las disposiciones legales vigentes. Este proceso será coordinado con el CENEPRED y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 14: Articulación entre las distintas entidades

En el marco de sus respectivas competencias y responsabilidades vinculadas al SINAGERD, los Ministros, los Presidentes de Gobiernos Regionales y los Alcaldes aseguran el desarrollo de adecuados canales de comunicación y construyen las herramientas de gestión necesarias, a efecto que los lineamientos de política sectorial y las acciones operativas en materia de Gestión

de Riesgo de Desastres, según corresponda, guarden armonía, y se ejecuten oportuna y coherentemente en la gestión del SINAGERD. Para dicho fin, materializarán sus responsabilidades y competencias en tareas o actividades en los respectivos Planes Sectoriales, Regionales y Locales, de Operaciones o de Contingencia, según corresponda.

GeóPOLIS, es un programa de CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– que desarrolla una visión integral y multidisciplinaria para el fortalecimiento de capacidades en América Latina y el Caribe sobre prevención y gestión de riesgos de desastres. Articula una red de ingenieros y especialistas con alto nivel académico y comprobada experiencia en las líneas de investigación del programa: (i) ingeniería sísmica, (ii) planificación y fortalecimiento institucional para la reducción de riesgos de desastres, y (iii) cambio climático y disponibilidad de recursos hídricos. La serie GeóPOLIS consiste en un conjunto de documentos orientados a difundir las experiencias, estudios de casos y mejores prácticas de la región con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades.