Proyecto de Ley N° 5832/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:32 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31638, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2023, A FIN DE GARANTIZAR LA ADECUADA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **JUAN CARLOS MORI CELIS**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31638, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2023, A FIN DE GARANTIZAR LA ADECUADA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, a efectos de garantizar la adecuada gestión del riesgo de desastres, realizando intervenciones vinculadas a los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (SINAGERD).

Artículo 2.- Modificación del artículo 55° de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023

Modificase el artículo 55° de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, incorporándose el numeral 55.3, en los siguientes términos:

> **Artículo 55. Recursos para contribuir a la reducción del riesgo de desastres**
>
> (…)
>
> *"55.3. Dispone que, para garantizar la adecuada gestión del riesgo de desastres, los gobiernos regionales y locales deben destinar como mínimo el 2% de su presupuesto institucional de apertura por toda fuente de financiamiento, para realizar intervenciones vinculadas a los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (SINAGERD). Para la implementación de esta disposición, los Pliegos de los gobiernos regionales y*

locales quedan autorizados a realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan, para lo cual se les exonera de lo dispuesto en los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9, 9.12, y 9.15 del artículo 9 y del artículo 13 de la presente ley y en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. - Vigencia

La presente Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Palacio Legislativo, 31 de agosto del 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2023 16:36:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2023 10:35:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2023 11:57:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 31/08/2023 12:07:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/09/2023 12:27:51-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley busca modificar el artículo 55 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, incorporando un numeral para garantizar la adecuada gestión del riesgo de desastres, en ese sentido los gobiernos regionales y locales deben destinar como mínimo el 2% de su presupuesto institucional de apertura por toda fuente de financiamiento, para realizar intervenciones vinculadas a los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (SINAGERD). Asimismo, para la implementación de esta disposición, los Pliegos de los gobiernos regionales y locales quedan autorizados a realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan, exonerándolos de lo dispuesto en los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9, 9.12, y 9.15 del artículo 9 y del artículo 13 de la presente ley y en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo señalado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050[1], el Perú es un país altamente vulnerable y expuesto a diversos escenarios de potenciales peligros por su ubicación en el borde sur oriental del Océano Pacifico, y al ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico. La ocurrencia de riesgos y peligros a lo largo de la historia del Perú ha generado una gran pérdida de vidas humanas y afectado las condiciones de vida de la población de menos recursos y con más necesidades.

En el 2011 se crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (SINAGERD) mediante la Ley N° 29664, el cual tiene la característica de ser 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 mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres"*[2]. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asume la función de ente rector del SINAGERD; y forman parte de este sistema las siguientes instituciones:

- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD).
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).

---

1 https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050

2 https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-que-crea-sistema-nacional-gestion-riesgo-desastres-ley-no-29664

- Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).
- Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

Gráfico N°01. Integrantes del SINAGERD

CEPLAN: Coordina con el ente rector la incorporación de la GRD en el planeamiento estratégico nacional.
MEF: Coordina la estrategia financiera del riesgo de desastres.

Fuente: CENEPRED – SINAGERD.

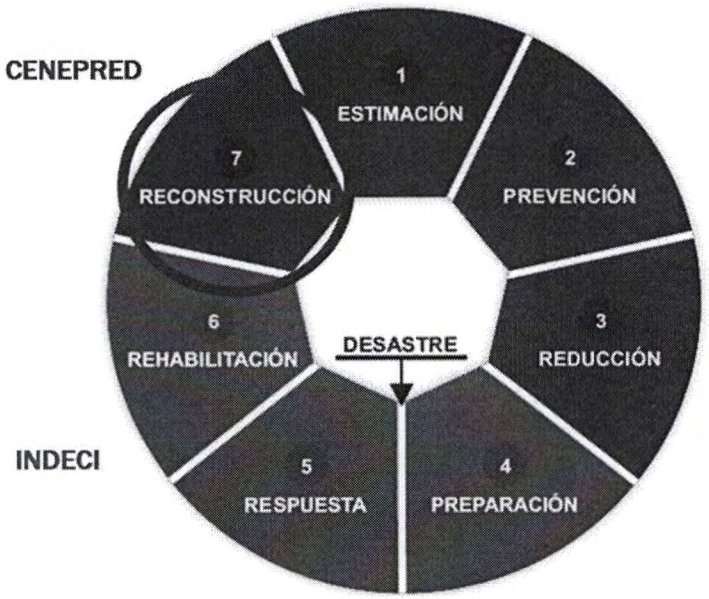
Por otro lado, el Reglamento de la Ley N° 29664, define el Riesgo de Desastre como la probabilidad que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro. Asimismo, define "peligro" como la probabilidad de que un fenómeno físico potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos.

Conforme a lo señalado en la Ley N° 29664, el CONAGERD es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país. En ese sentido, tiene la función de efectuar el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; asimismo, en situación de impacto o peligro inminente de desastres de gran magnitud, establecer una plataforma de coordinación y decisión política, en coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional.

Por su parte, el CENEPRED y el INDECI son entidades técnicas de gran importancia para la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres; para ello, cuentan con siete (7) procesos y sus respectivos sub procesos que llevan adelante con la participación de entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, ante la ocurrencia de desastres se cuenta con la participación de entidades privadas y la sociedad civil organizada.

El CENEPRED es la entidad responsable de los procesos de Estimación, Prevención, Reducción, y Reconstrucción; por otro lado, el INDECI es el responsable de los procesos de Preparación, Respuesta, y Rehabilitación, tal como se muestra en la gráfica a continuación:

Gráfico N°02. Responsables normativos de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: CENEPRED – SINAGERD.

Así, desde la creación del SINAGERD en el 2011, el CENEPRED y el INDECI se encontraban adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros como organismos públicos ejecutores, con calidad de pliego presupuestal; sin embargo, desde el 2016 y el 2017 el INDECI y el CENEPRED, respectivamente, hasta la fecha se encuentran adscritos al Sector Defensa.

Sobre el particular, resulta de crucial importancia la participación de entidades de los gobiernos regionales y locales, a fin que estos tengan una presencia activa antes de la ocurrencia de los desastres (estimación, prevención, reducción y preparación), una vez ocurridos los desastres, participan directamente en la respuesta y rehabilitación a través de la comunicación de los daños ocasionados en la infraestructura pública afectada o destruida, como en su participación como ejecutores de los proyectos a realizarse como parte de la implementación del Plan de reconstrucción si son desastres de grandes magnitudes.

Asimismo, como parte de sus funciones, los gobiernos regionales y locales en el marco del SINAGERD, deben formular, aprobar normas y planes, supervisar, fiscalizar y ejecutar los procesos que permitan identificar y reducir riesgos

asociados a peligros o minimizar sus efectos ante situaciones de desastres. La norma indica que los gobernadores regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de gestión de riesgo.

II. GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Las Políticas de Estado aprobadas en el marco del Acuerdo Nacional, tienen la característica de trascender un periodo de gobierno, ya que su finalidad es abordar una problemática o necesidad compleja, cuya solución beneficiaría directamente a la población de menores recursos y con mayores necesidades, ya que ante la ocurrencia de escenarios de desastres son los más afectados. Asimismo, el artículo 6 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo 029-2018-PCM, y modificatorias, señala que "las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional."

La Política de Estado N° 32 del Acuerdo Nacional, "Gestión del Riesgo del Desastres", se aprobó en diciembre del 2010, los integrantes del Acuerdo Nacional se comprometieron a promover una política de gestión del riesgo de desastres, 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 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.

Asimismo, señalaron que política sería implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con participación 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. Así, la Política de Estado N° 32[3], señala que, con este objetivo, el Estado:

a. *Fortalecerá la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de un Sistema Nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y conducido por un Ente Rector;*
b. *Asignará los recursos destinados a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, a través de la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos;*

[3] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/32-gestion-del-riesgo-de-desastres/

c. *Priorizará y orientará las políticas de estimación y reducción del riesgo de desastres en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional contemplados en los planes, políticas y proyectos de desarrollo de todos los niveles de gobierno;*
d. *Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los estudios de microzonificación multiamenaza;*
e. *Estará preparado para la atención de emergencias de manera oportuna y eficaz, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y estandarizando los protocolos y procedimientos de primera respuesta a emergencias y desastres;*
f. *Implementará planes de rehabilitación y reconstrucción de manera eficaz y oportuna;*
g. *Promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional;*
h. *Fomentará el desarrollo y uso de la ciencia y la tecnología para la investigación de la fenomenología y el monitoreo de los eventos naturales e inducidos por la actividad humana que afectan al país;*
i. *Desarrollará en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional programas y proyectos de educación preventiva frente a los riesgos, dentro del marco de un enfoque de sostenibilidad ambiental;*
j. *Promoverá el uso de tecnologías adecuadas para la prevención de desastres, con énfasis en la reducción de vulnerabilidades, facilitando el apoyo de la cooperación internacional para viabilizar los proyectos generados por estas tecnologías;*
k. *Difundirá la normatividad y acciones de la gestión del riesgo de desastres, promoviendo la participación de los medios de comunicación masiva;*
l. *Velará por el cumplimiento de los acuerdos internacionales aprobados por el Estado Peruano en materia de Gestión del Riesgo de Desastres;*
m. *Considerará la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo, acordadas en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y las Estrategias Andinas para la Prevención y Atención de Desastres que acuerde el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).*

- **POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES AL 2050**

En el marco de los artículos 1 y 44 de la Constitución Política del Perú, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; siendo deberes primordiales de este último, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

De acuerdo a lo señalado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050[4], el Perú es un país con gran diversidad climática, contando con 28 de los 32 climas en el mundo, ello aunado a su geomorfología, su ubicación en el borde sur oriental del Océano Pacifico, y a ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, da como resultado no solo un país con gran riqueza y diversidad étnica y cultural, sino también con un alto nivel de vulnerabilidad y una gran variedad de potenciales peligros que han llevado a su población a convivir a lo largo de su historia con múltiples escenarios de riesgo.

De acuerdo al Anuario de Estadísticas Ambientales 2022[5], "...*durante el año 2021 se produjeron 12 mil 38 emergencias, el 77,8% fue ocasionado por fenómenos naturales y el 22,2% por fenómenos inducidos por la acción humana, observando un aumento del 14,4% del número total de emergencias a nivel nacional respecto al año 2020. El mayor número de emergencias fue generado por lluvia intensa (3 mil 500 emergencias), bajas temperaturas (1 mil 748 emergencias), vientos fuertes (1 mil 669 emergencias), incendio urbano e industrial (1 mil 666 emergencias), deslizamiento (851 emergencias), incendio forestal (819 emergencias), inundación (382 emergencias), sismos (346 emergencias), derrumbe de cerro (291 emergencias), huaycos (203 emergencias), erosión (163 emergencias), epidemias (119 emergencias) y tormenta eléctrica (71 emergencias)".*

Asimismo, durante el 2021, Ayacucho (1 mil 330 emergencias), Cusco (1 mil 161 emergencias), Huancavelica (1 mil 159 emergencias), Apurímac (989 emergencias), Cajamarca (974 emergencias), Lima (732 emergencias), fueron los departamentos en los que se registraron el mayor número de emergencias. En el año señalado, 89 personas fallecieron, siendo las principales causas el incendio urbano e industrial (38), la tormenta eléctrica (13), lluvia intensa y huayco (8 en cada caso), deslizamiento (6), incendio forestal (5), derrumbe de cerro (3), inundación y epidemias (2 en cada caso), vientos fuertes, bajas temperaturas, explosión y otros fenómenos tuvieron (1 en cada caso).

Las pérdidas sufridas en el país en las últimas dos décadas a consecuencia de emergencias y desastres ocurridos muestran cifras de alrededor de los 4 mil millones 196 mil dólares, en pérdidas económicas[6]. Los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, según la consultoría Macroconsult superaron los US$ 3 100 millones, lo que equivale al 1,6% del PIB[7]. En el período del 2003 al 2017, las emergencias y desastres dejaron un saldo de 2 mil 682 de personas fallecidas, alrededor de 9 mil 131 lesionadas y 369 desaparecidas.

---

[4] https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050
[5] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1877/libro.pdf
[6]Emergency Events Database (EM-DAT) del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).
[7]La Consultora Macroconsult realizó una estimación de los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2014. Según el informe, el cálculo se estableció en función a los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Esta Política Nacional propone abordar como problema público la "alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio"; estableciendo 06 objetivos prioritarios*: i) Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado, ii) Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio, iii) Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio, iv) Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada, v) Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres, y vi) Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.*

Los seis objetivos prioritarios antes descritos, contribuyen a alcanzar la situación futura deseada: Al 2050 la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, se verá reducida, lo cual se reflejará, a través de la reducción del 20% de pérdidas económicas directas atribuidas a emergencias y desastres en relación con el producto interno bruto; asimismo se espera reducir al 13% de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición a peligros; al 11.9% de infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro; que el 100% de la población sea atendida ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como los servicios públicos básicos rehabilitados por tipo de evento de nivel de emergencia 4 y 5.

Para contribuir en alcanzar la situación futura deseada de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es necesario que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno prevean recursos presupuestarios para la implementación de los servicios identificados.

III. PRINCIPAL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030

Conforme a lo señalado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050[8], el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres fue aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo del 2015 en Sendai, Miyagi (Japón). En ella, el Estado reiteró su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como integrar la reducción del riesgo de desastres con el aumento de resiliencia en las políticas, planes, programas y presupuestos a todo nivel. Para lo cual se establecen cuatro prioridades de acción:

[8] https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050

-Comprender el riesgo de desastres.
-Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
-Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
-Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y la reconstrucción.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Conforme a lo señalado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050[9], los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en el año 2012, con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo. En julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General del mes de septiembre de 2015, donde se fijó las pautas para la futura negociación y aprobación de los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030.

En el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acuerdo marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los próximos 15 años.

Al respecto, tres de los ODS de la Agenda 2030 están relacionados directamente con el Marco de Sendai, conforme al siguiente detalle:

ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Este objetivo propone poner fin a la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema al año 2030. La población en situación de pobreza es la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres, dada las condiciones precarias de sus viviendas y el lugar donde están asentadas (riberas del rio, laderas de los cerros, en alturas y fuertes pendientes, entre otros). La meta 1.5 señala: al año 2030 fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

[9] https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050

Se trata de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. La meta 11.5, señala que al año 2030 se busca reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectados por ellos y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Incluye además la meta 11.b indicando "al 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten e implementen políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastres a todos los niveles.

ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Este objetivo promueve mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados, centrándose en particular en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. La meta 13.1 de este objetivo busca fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Estrategia Andina de Gestión del Riesgo De Desastres

Conforme a lo señalado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050[10], desde julio de 2002, con la Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, el Estado asume el objetivo y competencia de contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la Subregión Andina, a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países; del intercambio de experiencias, la creación de redes y del mejoramiento de la cooperación mutua en gestión del riesgo de desastres.

La Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastre, norma supranacional, actualizada y alineada a los contenidos del Marco de Sendai en el año 2017; fue aprobada en la Cuadragésima Reunión del Consejo Andino con la Decisión 819.

Los ejes temáticos son los siguientes:

---

[10] https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050

-Priorizar el proceso de conocimiento del riesgo de desastres en todos los sectores de nivel nacional y subregional andino.
-Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional y subregional.
-Fortalecer la inversión pública y privada orientada a la reducción del riesgo y manejar los desastres de la región andina mediante la aplicación de medidas estructurales y no estructurales.
-Incremento en las medidas de preparación ante desastres en todos los niveles, con el fin de contar con una respuesta eficaz, y "reconstruir mejor" en el ámbito de la rehabilitación y la reconstrucción.

IV.INTERVENCIONES PREVENTIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA OCURRENCIA DE DESASTRES

En el marco de la implementación de intervenciones relacionadas a la reducción de desastres, a través del Programa Presupuestal 0068 Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, se destina el 1.05% del presupuesto público para el año fiscal 2023 que corresponde a s/ 2,265,779,982.00 (a nivel PIA), y en el Año Fiscal 2022 fue de 1.06% (que corresponde a s/ 2,087,744,274.00); este programa presupuestal identifica el problema "Población y sus medios de vida vulnerables ante impacto de amenazas con secuelas de desastre", buscando como objetivo "Reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de peligros". La población objetivo de este programa presupuestal es la población expuesta a la acción de peligros o amenazas de intensidad muy elevada como son Fenómeno El Niño, los sismos fuertes y los tsunamis. Población expuesta a la alta recurrencia de peligros meteorológicos (bajas temperaturas, lluvias e inundaciones y remoción de masas).

La intervención de este programa presupuestal se realiza mediante los siguientes 7 productos y 32 actividades en las entidades de los tres niveles de gobierno. Es oportuno señalar que el diseño de este programa presupuestal se sustenta en los instrumentos técnicos normativos relacionados a la gestión de riesgos y desastres como la Ley N° 29664 Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, y Política Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres y otros.

Tabla N° 1. Productos y actividades del PP0068

PRODUCTO	ACTIVIDAD
3000734. CAPACIDAD INSTALADA PARA LA	5005561. IMPLEMENTACION DE BRIGADAS PARA LA ATENCION FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES

PRODUCTO	ACTIVIDAD
PREPARACION Y RESPUESTA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES	5005560. DESARROLLO DE SIMULACROS EN GESTION REACTIVA
	5005611. ADMINISTRACION Y ALMACENAMIENTO DE KITS PARA LA ASISTENCIA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES
	5005612. DESARROLLO DE LOS CENTROS Y ESPACIOS DE MONITOREO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES
	5006269. PREVENCIÓN, CONTROL, DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO DE CORONAVIRUS
	5005610. ADMINISTRACION Y ALMACENAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA MOVIL PARA LA ASISTENCIA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES
3000735. DESARROLLO DE MEDIDAS DE INTERVENCION PARA LA PROTECCION FISICA FRENTE A PELIGROS	5005564. MANTENIMIENTO DE CAUCES, DRENAJES Y ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD FISICA FRENTE A PELIGROS
	5005562. CONTROL DE ZONAS CRITICAS Y FAJAS MARGINALES EN CAUCES DE RIOS
	5005565. TRATAMIENTO DE CABECERAS DE CUENCAS EN GESTION DE RIESGO DE DESASTRES
	5005865. DESARROLLO DE TECNICAS AGROPECUARIAS ANTE PELIGROS HIDROMETEOROLOGICOS
3000736. EDIFICACIONES SEGURAS ANTE EL RIESGO DE DESASTRES	5005568. INSPECCION DE EDIFICACIONES PARA LA SEGURIDAD Y EL CONTROL URBANO
	5005567. DESARROLLO Y ACTUALIZACION DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION URBANA INCORPORANDO LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES
	5006128. ACONDICIONAMIENTO DE VIVIENDAS ANTE EL RIESGO DE DESASTRES
	5005566. DESARROLLO DE SISTEMAS Y TECNOLOGIAS CONSTRUCTIVAS PARA LA SEGURIDAD Y ACONDICIONAMIENTO DE EDIFICACIONES
3000737. ESTUDIOS PARA LA ESTIMACION DEL RIESGO DE DESASTRES	5005572. DESARROLLO DE INVESTIGACION APLICADA PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES
	5005571. DESARROLLO DE ESTUDIOS PARA ESTABLECER

PRODUCTO	ACTIVIDAD
	EL RIESGO A NIVEL TERRITORIAL
	5006235. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE INCENDIOS FORESTALES
	5005973. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGROS DE ORIGEN GLACIAR
	5005575. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGRO POR SISMO, FALLAS ACTIVAS Y TSUNAMI
	5005576. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGRO VOLCANICO
	5005578. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DEL FENOMENO EL NIÑO
	5005577. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGROS HIDROMETEOROLOGICOS Y CLIMATICOS
	5005574. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGRO POR MOVIMIENTOS EN MASA
	5006236. GENERACION DE INFORMACION Y MONITOREO DE PELIGROS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA
3000738. PERSONAS CON FORMACION Y CONOCIMIENTO EN GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACION AL CAMBIO CLIMATICO	5005580. FORMACION Y CAPACITACION EN MATERIA DE GESTION DE RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACION AL CAMBIO CLIMATICO
	5005579. ACCESO A LA INFORMACION Y OPERATIVIDAD DEL SISTEMA DE INFORMACION EN GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES
3000739. POBLACION CON PRACTICAS SEGURAS PARA LA RESILIENCIA	5003293. DESARROLLO DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y DE COMUNICACIÓN
	5005583. ORGANIZACION Y ENTRENAMIENTO DE COMUNIDADES EN HABILIDADES FRENTE AL RIESGO DE DESASTRES
	5005581. DESARROLLO DE CAMPAÑAS COMUNICACIONALES PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES
	5005582. IMPLEMENTACION DE MEDIDAS DE PROTECCION ANTE BAJAS TEMPERATURAS
3000740. SERVICIOS	5005585. SEGURIDAD FISICO FUNCIONAL DE SERVICIOS

PRODUCTO	ACTIVIDAD
PUBLICOS SEGUROS ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES	PUBLICOS
	5005570. DESARROLLO DE ESTUDIOS DE VULNERABILIDAD Y RIESGO EN SERVICIOS PUBLICOS

Fuente. Ley 31638. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023.

Sin embargo, del presupuesto asignado para este programa presupuestal, en el 2022 solo se logró ejecutar[11] el 79% en total, de los cuales, a nivel de gobierno nacional se ejecutó el 90.5%, en el gobierno regional el 67% y en el gobierno local el 73%. Por otro lado, en el 2019, la ejecución en este programa presupuestal fue de 66% en total, de los cuales, a nivel de gobierno nacional se ejecutó el 73%, en el gobierno regional el 53.4% y en el gobierno local el 64.5%. A continuación, se detalla la ejecución por cada producto.

Tabla N° 2. Presupuesto asignado a nivel de productos correspondiente al PP0068

TOTAL DE PRESUPUESTO 2022	**197,002,269,014**	**237,822,055,719**	**209,483,687,180**	**88.1**
Categoría Presupuestal 0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	2,087,744,274	2,184,556,484	1,725,936,058	79.0
Producto y Proyecto	**PIA**	**PIM**	**Devengado**	**Avance %**
3000734: CAPACIDAD INSTALADA PARA LA PREPARACION Y RESPUESTA FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES	239,496,756	361,440,885	322,466,720	89.2
3000736: EDIFICACIONES SEGURAS ANTE EL RIESGO DE DESASTRES	213,852,438	264,229,189	258,884,303	98.0

[11] La ejecución corresponde a la división del Devengado entre el PIM expresado en porcentaje.

3000001: ACCIONES COMUNES	351,995,981	144,424,694	124,376,919	86.1
3000735: DESARROLLO DE MEDIDAS DE INTERVENCION PARA LA PROTECCION FISICA FRENTE A PELIGROS	86,439,481	125,813,066	112,716,914	89.6
3000737: ESTUDIOS PARA LA ESTIMACION DEL RIESGO DE DESASTRES	66,668,621	78,132,324	73,316,987	93.8
3000740: SERVICIOS PUBLICOS SEGUROS ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES	41,683,067	41,539,644	34,810,952	83.8
3000738: PERSONAS CON FORMACION Y CONOCIMIENTO EN GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACION AL CAMBIO CLIMATICO	21,679,963	28,638,687	27,046,425	94.4
3000739: POBLACION CON PRACTICAS SEGURAS PARA LA RESILIENCIA	16,459,151	19,653,263	14,859,960	75.6
PROYECTOS	1,049,468,816	1,120,684,732	757,456,878	67.6

Fuente. Ley 31638. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023. Consulta amigable MEF.

Presupuesto destinado a la gestión del riesgo de desastre y ejecutado

El presupuesto de los pliegos gobiernos regionales asignados al PP0068 corresponde al 1.1%, de dichos montos el nivel de ejecución fue de 67%. El mayor porcentaje asignado para el PP0068 con respecto al total de su presupuesto institucional a nivel de PIM corresponde al pliego Lima Metropolitana (5.1%), y al Gobierno Regional de ICA (4.7%); por otro lado, el mayor nivel de ejecución del PP0068 corresponde al Gobierno Regional de Cusco (92%) y al de Lima (92%), como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla N° 3. Presupuesto asignado y ejecución de los gobiernos regionales para la gestión del riesgo de desastres en el 2022

GOBIERNOS REGIONALES	PPTO del PP0068 con respecto al total	Ejecución del PPOO68
440. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	0.6%	71%
441. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANCASH	1.1%	59%
442. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC	1.1%	88%
443. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	0.3%	64%
444. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	0.4%	84%
445. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	0.4%	74%
446. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	2.6%	92%
447. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANCAVELICA	2.6%	37%
448. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANUCO	1.0%	43%
449. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	4.7%	58%
450. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN	0.3%	88%
451. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	0.3%	86%
452. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	0.5%	74%
453. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	0.4%	91%
454. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	0.8%	89%
455. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	0.7%	83%
456. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	1.2%	29%
457. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	2.3%	56%
458. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	0.9%	79%
459. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN	0.7%	87%
460. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	0.6%	80%
461. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	3.0%	36%

GOBIERNOS REGIONALES	PPTO del PP0068 con respecto al total	Ejecución del PPOO68
462. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	0.5%	90%
463. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	0.7%	92%
464. GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	0.4%	72%
465. MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	5.1%	88%
Total	**1.1%**	**67%**

Fuente. Ley 31638. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023. Consulta amigable MEF.

Asimismo, el presupuesto de los gobiernos locales agregados por región asignados al PP0068 corresponde al 1.4%, de dichos montos el nivel de ejecución fue de 73%. El mayor porcentaje asignado para el PP0068 con respecto al total de su presupuesto institucional agregado por región a nivel de PIM corresponde a las municipalidades provinciales y distritales de Arequipa (2.6%); por otro lado, el mayor nivel de ejecución del PP0068 corresponde a las municipalidades provinciales y distritales agrupadas en la región de Amazonas, como se detalla en la siguiente tabla.

El monto asignado por cada municipalidad provincial y distrital al PP0068 y su ejecución se detallan en el Anexo 1 de la presente exposición de motivos.

Tabla N° 4. Presupuesto asignado y ejecución de los gobiernos locales (municipalidades provincial y distrital) para la gestión del riesgo de desastres en el 2022

Región	PPTO del PP0068 con respecto al total	Ejecución del PPOO68
01. AMAZONAS	2.0%	96%
02. ANCASH	2.2%	37%
03. APURIMAC	0.5%	77%
04. AREQUIPA	2.6%	67%
05. AYACUCHO	1.7%	92%
06. CAJAMARCA	0.8%	84%
07. PROV. CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	0.5%	90%
08. CUSCO	0.9%	80%
09. HUANCAVELICA	1.8%	91%
10. HUANUCO	2.4%	74%
11. ICA	1.0%	67%
12. JUNIN	1.9%	69%
13. LA LIBERTAD	0.7%	67%
14. LAMBAYEQUE	0.4%	91%
15. LIMA	1.0%	84%
16. LORETO	1.4%	67%
17. MADRE DE DIOS	0.1%	87%

Región	PPTO del PP0068 con respecto al total	Ejecución del PPOO68
18. MOQUEGUA	2.1%	84%
19. PASCO	0.6%	88%
20. PIURA	0.7%	80%
21. PUNO	0.7%	90%
22. SAN MARTIN	5.9%	93%
23. TACNA	2.2%	73%
24. TUMBES	1.1%	93%
25. UCAYALI	1.7%	90%
Total	**1.4%**	**73%**

Fuente. Ley 31638. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023. Consulta amigable MEF. Elaboración: Propia.

Es oportuno señalar, que los recursos presupuestados y no ejecutados pueden ser priorizados para intervenciones preventivas y estratégicas relacionadas a la mitigación de los impactos ante la ocurrencia de los desastres.

V. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PRIORIZADO EN LOS PLANES ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

De acuerdo con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y considerando que el "riesgo de desastre" es la "probabilidad que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro", así como que el "peligro" es la "probabilidad de que un fenómeno físico potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos"; es necesario considerar que ante la identificación de riesgo de desastres y la ocurrencia de peligros, se afecta la capacidad de la entidad pública para continuar con la provisión de los bienes y servicios a la población.

Los Peligros se clasifican en peligros generados por fenómenos de origen natural y peligros inducidos por la acción humana:
-Peligros generados por fenómenos de origen natural.
-Peligros generados por fenómenos de geodinámica interna (sismos, tsunamis, vulcanismo).
-Peligros generados por fenómenos de geodinámica externa (Caídas, deslizamiento de roca o suelo propagación lateral, flujo, reptación, deformaciones gravitacionales profundas).
-Peligros generados por fenómenos hidrometeorológicos y oceanográficos (Inundaciones, lluvias intensas, oleajes anómalos, sequías, descenso de temperaturas, granizada, tormentas eléctricas, vientos fuertes, incendios forestales, fenómeno El Niño, fenómeno La Niña).
-Peligros inducidos por la acción humana.
-Peligros físicos.

-Peligros químicos.
-Peligros biológicos.

Para determinar los riesgos y establecer sus niveles es necesario identificar los peligros que impactan determinada unidad territorial y analizar la vulnerabilidad de la población que habita en dicho territorio por citar la dimensión más importante de la vulnerabilidad.

Considerando las definiciones mencionadas, la entidad orienta la gestión del riesgo de desastres a la determinación de los niveles de riesgo a fin de priorizar programas, proyectos o acciones orientados a prevenir la generación de nuevos riesgos en el territorio y a reducir el riesgo existente, principalmente, sin descuidar la programación de acciones orientadas a la preparación para responder de manera efectiva a una situación de desastre, así como a las acciones de rehabilitación y reconstrucción después de suscitado el evento.

Ante lo expuesto, desde el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), en la Guía para el Planeamiento Institucional[12] se establece que la entidad pública debe definir un Objetivo Estratégico Institucional relacionado a la gestión del Riesgo de Desastre que contiene como Acción Estratégica Institucional (AEI) uno de los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres[13]. Algunos corresponden a AEI de carácter permanente como la estimación, prevención, reducción y preparación frente al riesgo (de acuerdo con el respectivo "plan de prevención y reducción del riesgo de desastres") y otros a AEI de carácter contingente para la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción después de ocurrido el riesgo (según los respectivos planes y directivas normadas por el órgano rector). Asimismo, señala, que la entidad pública hace seguimiento a los riesgos en distintos momentos, simula su ocurrencia y la aplicación de los planes de contingencia y de continuidad operativa, por lo menos dos veces al año; evalúa la puesta en marcha de las AEI contingentes; y revisa su diseño, de ser necesario. La entidad debe formular la estrategia de gestión financiera para la implementación adecuada de los procesos de gestión del riesgo de desastre.

Lo antes expuesto, también se sustenta en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, en la que se señala que *"...Las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus procesos de planeamiento."*

VI.INTERVENCIONES EN RECONSTRUCCIÓN ANTE OCURRENCIA DE DESASTRES

---

[12] Ceplan. 2019. Guía para el Planeamiento Institucional. Aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00016-2019/CEPLAN/PCD.

[13] Los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres son la estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción.

Con respecto a la relevancia de la intervención pública en situaciones de riesgos de desastres, de acuerdo con el Banco Mundial[14], existen tres formas de organizar institucionalmente el proceso de reconstrucción una vez ocurrido el desastre. Cada uno tiene sus propios méritos distintivos, así como debilidades demostradas.

Una vez ocurrido cualquier desastre, los gobiernos deben decidir con bastante rapidez los arreglos institucionales a implementar, para la gestión de recuperación y reconstrucción. A continuación, se resumen las principales opciones organizativas con sus fortalezas y debilidades inherentes que han venido adoptando por diversos gobiernos para la gestión de la reconstrucción.

Cuadro N° 1

Opción 1. Crear una nueva organización o grupo de trabajo dedicado a la reconstrucción

Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
Independiente y enfocada; **Proporciona forma de asignar recursos y contratar;** **Puede manejar arreglos financieros complejos con donantes;** **Simplifica consultas con entidades del gobierno.**	Riesgo de duplicar esfuerzos con ministerios de línea; Toma tiempo clarificar roles y responsabilidades; Puede no tener apoyo a nivel local; Tendencia a sobrevivir a la coyuntura de desastre; Onerosa (gasto de local y personal) Si se crea una para cada desastre no se acumula experiencia.	Adecuada para desastres de gran escala; También cuando el desastre afecta la estructura del gobierno. Es importante incluir fecha de cierre de la agencia

Fuente: Banco Mundial

Cuadro N° 2

Opción 2. Crear una organización o un grupo de trabajo especializado extraído de los ministerios competentes

Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
Aumenta coordinación entre sectores; **Claramente temporal, pues funcionarios asignados regresarán a sus sectores;**	El grupo puede no estar suficientemente empoderado; Puede debilitar ministerios de línea; Los ministerios pueden no tener	Pueden ser útiles para que el staff de los ministerios acumule experiencia de recuperación luego de desastres.

[14]Jha,A. et. al. (2010) "Safer Homes Stronger Communities. A Handbook for Reconstructing After Natural Disasters" World Bank. Washington D.C.

El líder puede provenir fuera del Estado.	conocimiento en reconstrucción; Pueden tener dificultad para captar cooperación internacional.	

Fuente: Banco Mundial

Cuadro N° 3

Opción 3. Los organismos gubernamentales existentes gestionan la recuperación en el marco del plan nacional para casos de desastre

Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
Da responsabilidad a los expertos de cada sector; **Mayor apoyo local,** **Todos los sectores absorben lecciones para mitigar riesgos en sus operaciones normales;** **Es más probable que experiencia se use en futuros desastres.**	Sobrecarga a los gobiernos subnacionales que no tengan capacidades; Sobrecarga a los ministerios (carga normal más reconstrucción). Es posible que los subnacionales no sea capaces de cumplir obligaciones de reconstrucción.	Requiere que antes del desastre se haya trabajado en planificar, entrenar al personal en un plan nacional de desastres. Requiere que los ministerios de línea tengan el personal idóneo; Funciona mejor en países con gobiernos subnacionales fuertes.

Fuente: Banco Mundial

Asimismo, el Banco Mundial recomienda que los esfuerzos de reconstrucción se ejecuten siguiendo un conjunto de lineamientos generales que se describen a continuación:

- *El gobierno debe liderar el esfuerzo de definir la política de reconstrucción y debe coordinar su implementación. Estas políticas deben comunicarse al público.*
- *La mejor práctica es establecer una política de reconstrucción y una estructura de respuesta institucional, incluyendo uno para la reconstrucción de viviendas y comunidades, antes de un desastre.*
- *Los arreglos institucionales deben reflejar la política de reconstrucción. La agencia encargada de la reconstrucción debe tener un mandato claro, estructura flexible y un plan operativo definido.*
- *Dicha entidad, sea nueva o un comité temporal, debe trabajar en forma cercana con los ministerios de línea y otras entidades para cumplir con su mandato.*
- *Se deben establecer los mecanismos para coordinar y financiar las acciones de las entidades locales, nacionales e internacionales involucradas en la reconstrucción, y se debe compartir información entre ellas.*
- *Los fondos se deben asignar en forma equitativa y deben mantenerse dentro de límites predefinidos. Los controles amplios y el monitoreo cercano de todas las fuentes de recursos minimizan la corrupción.*

Experiencias exitosas en reconstrucción

Asimismo, de acuerdo a lo publicado por el Banco Mundial, a continuación, se presenta ejemplos de experiencias exitosas que han implementado para la reconstrucción frente a desastres.

Cuadro N° 4
Sistematización de experiencias internacionales

País / Año	Entidad	Consideraciones
Colombia/1999 (Terremoto en Armenia)	Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetalero (FOREC)	Se creo una entidad nueva, con independencia funcional y normativa. El directorio estaba compuesto por el gobierno central y local y el sector privado. Se contó con evaluación temprana y detallada de daños, y se planificó la intervención para mitigar riesgos. Adecuado financiamiento y uso de capacidades subnacionales prexistentes para administrar el uso del suelo. Ejecución descentralizada basada en ONG's y en menor medida en gobiernos locales. Cobertura temporal a damnificados adecuada que dio tiempo para planificar intervención.
Irán/ 2003 (Terremoto en Bam)	Steering Committee	Se creo un grupo de trabajo basado en ministerios de línea. El grupo de trabajo incluyó 5 ministros y los jefes de varias entidades relacionadas con vivienda y cultura. Asimismo, contó con autonomía para fijar la política de reconstrucción que incluyó el rediseño de las áreas afectadas y la ejecución a cargo de la entidad nacional de vivienda.
México / 1985 (Terremoto en México D.F.)	Renovación Habitacional Popular (RHP)	Se creo una agencia nueva formada con personal de los ministerios sin experiencia previa en reconstrucción. Luego de inicio caótico, pudo planificar la construcción de viviendas multifamiliares a los afectados. Contaba con financiamiento adecuado y autonomía. Sin embargo, después de las primeras semanas caóticas, su capacidad creció y el proyecto fue exitoso y completado rápidamente. En los 2 años de su mandato construyó 48 mil viviendas. La experiencia muestra que, en algunas situaciones, una agencia nueva y dedicada es la mejor solución institucional. También demuestra que el éxito de un ambicioso programa

		de reconstrucción depende de la disponibilidad inmediata de recursos financieros adecuados y de una estrategia bien adaptada según los requisitos del programa específico.

Fuente: Banco Mundial

Si bien el cuadro anterior, nos brinda información sobre algunas experiencias de reconstrucción en diferentes países, es necesario encontrar paralelos similares a nivel de características vinculadas al país y desastre a fin de contar con referencias que permitan la evaluación de ciertos componentes de la cartera de Reconstrucción con Cambios. En esa línea, se identifica intervenciones de reconstrucción que se han realizado en Colombia y Chile, que si bien, a nivel de desastre, no son comparables con la enfrentada en nuestro país, puesto que, en el caso del Perú se debió a un fenómeno climático producido por las corrientes marinas y, por el otro lado, en los países vecinos, se presentaron terremotos de un alto grado de destrucción; si coinciden en la afectación infraestructural causada.

En el cuadro siguiente, se presenta un comparativo, que expone las características de los eventos de desastre y el modelo de reconstrucción tomado por cada uno de estos países:

Cuadro N° 5
Cuadro comparativo de experiencias en desastres de países en América del Sur

Criterio / País	Colombia	Chile	Perú
Evento	Terremoto 6.2° en la escala de Richter	Terremoto 8.8° en la escala de Richter	Fenómeno climático
Número de víctimas mortales	1 000 personas (cifra aproximada)	521 personas	162 personas
Tipo de Infraestructura afectada	Infraestructura educativa, vivienda, transportes, agua y saneamiento, energía	Infraestructura industrial, pesquera, turismo, vivienda, educación, salud, energía, obras públicas, agricultura, transportes, municipalidades, entre otros.	Infraestructura de salud, transporte, vivienda, agricultura, saneamiento y educación.
Costo de daños	USD 1 586 millones	USD 30 000 millones	USD 3,124 millones
Modelo de gestión	creó una entidad nueva, con independencia funcional y normativa. El directorio estaba compuesto por el gobierno central y local y el	Se definió al Comité de ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorios, como la instancia que asume la conducción global del	Se creó una entidad autónoma con rango de ministerio para ejercer el rol de planificación, seguimiento, monitoreo y

Criterio / País	Colombia	Chile	Perú
	sector privado. contó con evaluación temprana y detallada de daños, y se planificó la intervención para mitigar riesgos. ecuado financiamiento y uso de capacidades subnacionales prexistentes para administrar el uso del suelo. ecución descentralizada basada en ONG's y en menor medida en gobiernos locales. bertura temporal a damnificados adecuada que dio tiempo para planificar intervención.	proceso de reconstrucción de las regiones afectadas y se incorpora a los ministros de Educación y Salud. Esta organización se denomina el Subcomité de Reconstrucción. En esa línea, se encargó a la Sub secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo la gestión y coordinación para elaborar los planes regionales de reconstrucción con los intendentes regionales. El catastro de daños fue elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y quien fungió como una oficina de supervisión y fiscalización durante todo el proceso. Los gobiernos regiones y sectores se encargaron de infraestructura principal, mientras que una serie de obras complementarias se otorgaron a las municipalidades. A nivel presupuestal, la Dirección de Presupuestos creo una partida denominada Fondo Local de Reconstrucción para la ejecución de dichas obras complementarias o adicionales. Se determinaron 2 etapas: emergencia y reconstrucción, la primera orientada a soluciones transitorias y la segunda enfocada a las definitivas que permitan reponer o mejorar la infraestructura afectada.	evaluación de la cartera de proyectos determinado. Asimismo, se encarga de las coordinaciones y la articulación necesaria entre los 3 niveles de gobierno a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos. La ejecución se encuentra asignada a diferentes unidades ejecutoras en los 3 niveles de gobierno. La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, se encarga de coordinar, revisar y validar frente al Ministerio de Economía y Finanzas, las transferencias de recursos para la ejecución de cada año fiscal. El Plan de Reconstrucción considera 4 componentes de ejecución: Reconstrucción, Construcción, Soluciones de vivienda y fortalecimiento de capacidades. La gran mayoría de obras se ejecutan a través de la contratación de privados, sólo un pequeño porcentaje es por administración directa. La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios también puede ejecutar proyectos a través de la modalidad gobierno a gobierno.

Criterio / País	Colombia	Chile	Perú
Presupuesto de intervenciones	USD 989 millones Millones[15]	USD 8,431 millones	USD 7,613 millones
Tiempo de implementación	1999 – 2002 3 años	2010 – 2014 4 años	2017 - 2021 4 años
Logros alcanzados	Se ha culminado el 95% de obras al 23 de enero del 2002.	Se ha culminado el 81% de intervenciones al 4 de junio del 2014.	Se ha culminado el 35.46% de actividades y proyectos a junio del 2021.

Fuente: Banco Mundial

En ese sentido, se puede apreciar que, en las experiencias en países vecinos que afrontaron similares eventos de desastre, al igual que en Perú, no se cumplieron con la finalización a tiempo de las intervenciones, sin embargo, presentan un avance mucho mayor frente a lo programado en el nuestro país.

De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú[16], en el país, la experiencia de reconstrucción asociada al terremoto de Pisco de 2007 mostró limitaciones marcadas, pues los niveles de coordinación y centralización de decisiones no se definieron desde el principio. Así, la entidad creada – FORSUR[17] (Ley 29078) - contaba con un Directorio que tenía, además del presidente de FORSUR, tres presidentes regionales, cinco ministros y dos empresarios. La asignación de recursos era una tarea colegiada del Directorio, mientras que el presidente de FORSUR tenía la función de coordinar las acciones de todos los actores involucrados.

FORSUR era una unidad ejecutora de la PCM, y se encontraba sujeta a los procedimientos públicos para la aprobación de cada proyecto y su acceso a recursos. La mayor parte de su operación se encontraba en Lima y el nivel de coordinación con los municipios y de comunicación al público era bajo. Asimismo, no se contó con una evaluación rápida de los daños y necesidades causadas por el desastre, lo que implicó que los esfuerzos para apoyar a esta población no se prioricen en forma adecuada.

Debido a estas dificultades, la ejecución de proyectos a cargo de FORSUR fue menor a la anticipada, lo que hizo necesario reestructurar dicha entidad en el año 2009, reemplazando el Directorio con la figura de un presidente ejecutivo y facilitando el proceso de asignación de recursos a las unidades ejecutoras.

[15] Cabe resaltar que solo el 60.7% corresponde al presupuesto nacional. Otras fuentes de financiamiento importante son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
[16] BCRP. Reporte de Inflación de junio de 2017.
[17] Fondo de reconstrucción integral de las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.

Desde el 2017 hasta la fecha, se han venido realizando transferencias para la ejecución de las intervenciones entre proyectos y actividades de los cuatro componentes (reconstrucción, construcción, solución de vivienda y fortalecimiento de capacidades) en los tres niveles de gobierno identificados con daños directos a consecuencia del Fenómeno de El Niño Costero del 2017. Con respecto a la ejecución financiera de las intervenciones del PIRCC, de acuerdo el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las transferencias del FONDES, el nivel de ejecución de las entidades ejecutoras en el periodo 2017 al 2022 es 50.5% (del presupuesto transferido en cada año fiscal con respecto a la ejecución de los proyectos y actividades en el ámbito de la reconstrucción con cambios).

Es así, que del 2017 al 2022 a nivel total, la ejecución financiera en promedio alcanzo el 50.5% en total, a nivel de Gobierno Nacional se alcanzó el 52.5%, en el Gobierno Local el 49%, y en el Gobierno Regional se alcanzó el 35.9%.

Tabla N°5. Porcentaje de Ejecución Financiera de los FONDES, 2017-2021.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2017-2022
Total	**21.5**	**41.4**	**46**	**43.3**	**67.9**	**73.8**	**50.5**
GN	24.4	52.3	43.9	40.2	71.5	82.4	52.5
GL	25.8	29.5	59	47.7	66.4	65.5	49.0
GR	9.8	29.3	26.6	41.6	58.8	49.1	35.9

Fuente: Consulta FONDES MEF.

Con respecto al nivel de ejecución física (incluyendo las inversiones no concluidas), de acuerdo con la base de datos extraídos de INFOBRAS de la Contraloría General de la República, ésta alcanza el 31.6% en promedio hasta junio de 2021.

VII. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no genera un impacto normativo negativo, por el contrario, fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres.

La propuesta legislativa modifica la Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2023, incorporando un numeral para garantizar la adecuada gestión del riesgo de desastres, en ese sentido los gobiernos regionales y locales deben destinar como mínimo el 2% de su presupuesto institucional de apertura por toda fuente de financiamiento, para realizar intervenciones vinculadas a los procesos de la Gestión de Riesgos y Desastres de la Ley N° 29664. Asimismo, para la implementación de esta disposición, los Pliegos de los gobiernos regionales y locales quedan autorizados a realizar las modificaciones presupuestarias que

correspondan, exonerándolos de lo dispuesto en los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9, 9.12, y 9.15 del artículo 9 y del artículo 13 de la presente ley y en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos al estado; debido a que será financiado con cargo al presupuesto institucional de cada entidad en el marco de los artículos 16° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y permitirá fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, garantizando su adecuada gestión.

IX. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se enmarca en la siguiente política de Estado, de acuerdo con los objetivos del Acuerdo Nacional:

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Política 32. Gestión del Riesgo de Desastres.

La Política busca promover una política de gestión del riesgo de desastres, 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 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.

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.

Con este objetivo, el Estado: (a) Fortalecerá la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de un Sistema Nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y conducido por un Ente Rector; (b) Asignará los recursos destinados a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, a través de la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos; (c) Priorizará y orientará las políticas de estimación y reducción del riesgo de desastres en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional contemplados en los planes, políticas y proyectos de desarrollo de todos los niveles de gobierno; (d) Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando

en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los estudios de microzonificación multiamenaza; (e) Estará preparado para la atención de emergencias de manera oportuna y eficaz, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y estandarizando los protocolos y procedimientos de primera respuesta a emergencias y desastres; (f) Implementará planes de rehabilitación y reconstrucción de manera eficaz y oportuna; (g) Promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional; (h) Fomentará el desarrollo y uso de la ciencia y la tecnología para la investigación de la fenomenología y el monitoreo de los eventos naturales e inducidos por la actividad humana que afectan al país; (i) Desarrollará en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional programas y proyectos de educación preventiva frente a los riesgos, dentro del marco de un enfoque de sostenibilidad ambiental; (j) Promoverá el uso de tecnologías adecuadas para la prevención de desastres, con énfasis en la reducción de vulnerabilidades, facilitando el apoyo de la cooperación internacional para viabilizar los proyectos generados por estas tecnologías; (k) Difundirá la normatividad y acciones de la gestión del riesgo de desastres, promoviendo la participación de los medios de comunicación masiva; (l) Velará por el cumplimiento de los acuerdos internacionales aprobados por el Estado Peruano en materia de Gestión del Riesgo de Desastres; (m) Considerará la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo, acordadas en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y las Estrategias Andinas para la Prevención y Atención de Desastres que acuerde el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Palacio, 31 de agosto del 2023.