



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO
DE INUNDACIONES EN EL PERÚ”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**LAURA MARIBEL AVELLANEDA HUAMAN
WALVERTH JHOVANNY CALATAYUD ESPINOZA
LUCAS DOUROJEANNI ALVAREZ**

Asesor: Rogers Antonio Rivera Serna

[0000-0002-6377-8675](tel:0000-0002-6377-8675)

Lima, julio de 2024

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillus Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES EN EL PERÚ" presentado por doña Laura Maribel Avellaneda Huaman, de acuerdo con el D.N.I. 10095480, don Walverth Jovanny Calatayud Espinoza, de acuerdo con el D.N.I. 41190777, y don Lucas Dourojeanni Alvarez, de acuerdo con el D.N.I. 10613166 para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 22 de octubre de 2024 dando el siguiente resultado:

The screenshot displays a Turnitin report interface. At the top, the Turnitin logo is visible on the left, and the user's name 'CALATAYUD ESPINOZA WALVERTH JOVANNY' and the document title 'Trabajo de Investigación 11-07-2024(1) (1)-docx' are shown on the right. The main content area features the logo of 'UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO' and 'Escuela de Postgrado'. Below this, the title of the work is displayed: '“INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES EN EL PERÚ”'. A red box highlights the text: 'Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magister en Gestión Pública'. On the right side, a sidebar titled 'Resumen de coincidencias' shows a total similarity score of '20 %'. Below this, a list of 12 sources is provided, each with a corresponding similarity percentage: 1. full family.com (2%), 2. wikipedia.org (2%), 3. www.familia.com (1%), 4. www.mil.com (1%), 5. www.mil.com (1%), 6. www.mil.com (1%), 7. www.mil.com (1%), 8. Enciclopedia de la Familia (1%), 9. full family.com (1%), 10. Enciclopedia de la Familia (1%), 11. Enciclopedia de la Familia (1%), 12. www.familia.com (1%).

22 de octubre de 2024.


Juan Carlos Ubillus Ramírez
Jefe Académico

RESUMEN EJECUTIVO

En el Perú, desde el año 2016 se tiene al Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (Fondes), como un fondo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), “destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales” (Ley n° 30458, 2016). Dicho fondo, en el periodo 2017 - 2023, asignó un total de S/ 49.841 millones para financiar 44.384 intervenciones de diversas entidades en todos los niveles de gobierno; sin embargo, sólo 107 intervenciones correspondieron a proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación (PIRRI); es decir apenas el 0,2% del total de intervenciones financiadas en dicho periodo, pese a que es el peligro natural que tiene mayores impactos para la economía del país.

A partir de un enfoque cualitativo, no experimental, descriptivo y transversal y como resultado de las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) - Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial del Fondes (CM Fondes) - del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de PIRRI con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, se identificó como factores que pueden explicar la baja priorización de estos proyectos por parte de la CM Fondes a la baja priorización de PIRRI en los PMI del GN, GR y GL, la alta preferencia que han desarrollado los GR y GL por las IOARR de emergencia, las limitadas capacidades técnicas para gestionar inversiones en los GL, la poca claridad del procedimiento de evaluación, los criterios de selección y requisitos poco accesibles, los criterios de priorización inadecuados, el diseño institucional del Fondes y la limitada articulación institucional para el fortalecimiento de capacidades de los GL en la formulación de PIRRI.

En ese sentido, se plantea las principales modificaciones que debería contener un decreto supremo con nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos a cargo del Fondes, que permita mejorar la priorización y la asignación de recursos a PIRRI por parte del Fondes, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida y la carga fiscal para la atención de las emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura pública del país.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	ii
ÍNDICE DE TABLAS	vi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vii
ÍNDICE DE ANEXOS	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1. Antecedentes	3
2. Problema: situación problemática / problema de investigación	5
2.1 Situación problemática	5
2.2 Problema de investigación.....	12
3. Objetivos de investigación.....	12
3.1 Objetivo general	12
3.2 Objetivos específicos	13
4. Justificación	13
5. Delimitaciones, limitaciones, y alcances	14
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	15
1. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	15
2. La gestión de riesgos de desastres en el Perú	17
3. Inversión pública y gestión de riesgos de desastres en el Perú.....	20
4. Experiencias internacionales de gestión del riesgo de desastres	24
4.1 Caso de Indonesia:.....	25
4.2 Caso de México:	26
4.3 Caso de Colombia:.....	27
4.4 Hallazgos de las experiencias internacionales:.....	27
5. Marco normativo.....	28
6. Marco conceptual.....	29
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	33
1. Enfoque de investigación.....	33
2. Alcance	33
3. Actores clave.....	33
4. Recolección de datos.....	34
CAPÍTULO IV: DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y PROPUESTA (DAP).....	36

1. La Comisión Multisectorial del Fondes	36
1.1 Los requisitos para presentación de solicitudes.....	39
1.2 Los criterios de selección de las intervenciones	40
1.3 El proceso de atención de las solicitudes de financiamiento.....	40
1.4 Los criterios de priorización de intervenciones	42
1.5 Los resultados alcanzados por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023	46
2. Factores que explican la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes	49
2.1 Factores inherentes a las entidades solicitantes (GR y GL)	49
2.2 Factores inherentes al proceso de atención de las solicitudes de financiamiento	55
2.3 Factores inherentes a la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres	61
3. Propuesta de mejora.....	65
3.1. Priorizar el financiamiento del proceso de reducción del riesgo.....	66
3.2. Establecer plazos adecuados de postulación	67
3.3. Establecer requisitos accesibles.....	70
3.4. Establecer criterios de priorización adecuados.....	73
3.5. Nuevo sistema de gestión de la atención de solicitudes de financiamiento	76
3.6. Fortalecer la asistencia técnica a los GL en la formulación de PIRRI	77
CONCLUSIONES	78
RECOMENDACIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXOS	85

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Daños por sector y estimados de riesgo para el Fenómeno El Niño 1982-1983 y 1997-1998 (French y Mechler, 2017) y El Niño Costero 2017 (Indeci 2017).....	6
Tabla 2. Fondes: intervenciones y recursos asignados, según ámbito responsable (en millones de soles)	7
Tabla 3. Tipologías de PI orientadas a reducir el riesgo de inundación	9
Tabla 4. Fondes: intervenciones y PIRRI, según ámbito responsable 2017 – 2023	9
Tabla 5. Fondes: recursos asignados a intervenciones y PIRRI, según ámbito responsable 2017 – 2023 (en millones de soles).....	10
Tabla 6. Fondes: recursos asignados a intervenciones y recursos asignados a PIRRI que fueron ejecutados, según ámbito responsable 2017 – 2023 (en millones de soles)	11
Tabla 7. Entidades y actores entrevistados	35
Tabla 8. Tipologías de inversiones que financia la CM Fondes para mitigación, preparación y capacidad de respuesta	37
Tabla 9. Tipologías de inversiones que financia la CM Fondes para peligro inminente, respuesta y rehabilitación.....	38
Tabla 10 CM Fondes: intervenciones que fueron priorizados, 2017 – 2023	47
Tabla 11. CM Fondes: PIRRI que fueron priorizados, 2017 – 2023	47
Tabla 12. CM Fondes: intervenciones priorizadas, según tipo 2017 – 2023	48
Tabla 13. PIRRI priorizados en el PMI 2017 – 2023	50
Tabla 14. Tiempo de atención de solicitudes de financiamiento para PIRRI de entidades encuestadas	56
Tabla 15. Propuesta de distribución de los recursos a cargo de la CM Fondes	67
Tabla 16. Actas aprobadas por la CM Fondes según mes y año.....	67
Tabla 17. Plazos de postulación para intervenciones vinculadas al proceso de reducción.....	69
Tabla 18. Plazos de postulación para intervenciones vinculadas a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.....	70
Tabla 19. Requisitos específicos para intervenciones vinculadas al proceso de reducción.....	72
Tabla 20. Requisitos específicos para intervenciones vinculadas a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.....	72
Tabla 21. Clasificación de municipalidades en el marco del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal	74
Tabla 22. Criterio de priorización 1: tipo de entidad.	74
Tabla 23. Criterio de priorización 2: población expuesta al peligro.....	75
Tabla 24. Criterio de priorización 3: rentabilidad social de la intervención.....	76

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. <i>Componentes de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</i>	17
Figura 2. <i>Procesos de la gestión del riesgo de desastres</i>	18
Figura 3. <i>Estructura del Sinagerd</i>	19
Figura 4. <i>SNIP: el ciclo del proyecto y la gestión del riesgo</i>	20
Figura 5. <i>Cronología de la adopción de la GdR en los PIP</i>	21
Figura 6. <i>Cronología del SNPMGI, 2016-2019</i>	22
Figura 7. <i>Procesos de la gestión del riesgo de desastres y su articulación con el SNPMGI</i> ..	24
Figura 8. <i>Requisitos generales y específicos para PIRRI</i>	39
Figura 9. <i>Proceso de priorización de las solicitudes de financiamiento de PIRRI</i>	41
Figura 10. <i>Puntaje del criterio de priorización 1</i>	43
Figura 11. <i>Puntaje del criterio de priorización 2</i>	43
Figura 12. <i>Puntaje del criterio de priorización 3</i>	44
Figura 13. <i>Puntaje del criterio de priorización 4</i>	44
Figura 14. <i>Puntaje del criterio de priorización 5</i>	45
Figura 15. <i>Puntaje del criterio de priorización 6</i>	45
Figura 16. <i>Calificación del puntaje final obtenido</i>	46
Figura 17. <i>CM Fondes: intervenciones priorizadas, según tipo 2017 – 2023</i>	48
Figura 18. <i>Solicitudes de financiamiento para PIRRI presentadas a la CM Fondes en el periodo 2017 al 2023 que fueron observadas, según entidad</i>	51
Figura 19. <i>Tiempo de atención (días) de las solicitudes de financiamiento para PIRRI presentadas a la CM Fondes en el periodo 2017 al 2023, según entidad</i>	53
Figura 20. <i>Tipos de observaciones a las solicitudes de financiamiento de PIRRI</i>	55
Figura 21. <i>Nivel de dificultad que representa para su entidad cumplir con el criterio 3 (contar con ET actualizado)</i>	59
Figura 22. <i>Actas aprobadas por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, según mes</i>	69

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: matriz de consistencia lógica	86
Anexo 2: matriz de ítems de indicadores y variables de la formulación del problema	88
Anexo 3: plan de trabajo de investigación cualitativa	89

INTRODUCCIÓN

La investigación desarrolla una propuesta de mejora dirigida a la Comisión Multisectorial del Fondes (CM Fondes) con el objetivo de mejorar la priorización y la asignación del presupuesto público para proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación. De esta forma, contribuimos a reducir el impacto de peligros de origen natural que, de acuerdo con las cifras de PCM (2023), afectan a 1.632 distritos expuestos al peligro de inundaciones a nivel nacional, que albergan una población potencial expuesta de 24.074.498 habitantes.

La propuesta de mejora se basa en la identificación y análisis de los factores que explican la baja priorización de PI orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes, el cual ha sido realizado a partir de la información de las intervenciones priorizadas y recursos asignados por este fondo en el periodo 2017 - 2023, así como de encuestas a las entidades que lograron obtener el financiamiento para sus proyectos de inversión y entrevistas a los actores de las entidades involucradas en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento.

El primer capítulo de la investigación presenta el planteamiento del problema, desarrollando los antecedentes y la situación problemática para esbozar la justificación de la investigación propiamente y luego establecer los objetivos de investigación.

El segundo capítulo desarrolla el marco teórico, normativo y conceptual de la investigación estableciendo los conceptos, definiciones y criterios necesarios que enmarcan el trabajo y al lector, esbozando las bases teóricas que sustentan el trabajo. Estas bases se dan en el marco de la normativa nacional del Sinagerd.

El tercer capítulo detalla el diseño y enfoque de la investigación permitiendo conocer el marco metodológico que se aplica para la asignación del presupuesto a inversiones en el marco del Fondes, definiendo el alcance y las fuentes de información usadas para recolectar los datos necesarios para el análisis.

El cuarto capítulo presenta el análisis de la situación e información, empezando por entender cómo el Estado se organiza en torno a la gestión del riesgo de desastres, qué actores relevantes interactúan en ese marco para luego describir el proceso que se sigue para la asignación de los recursos en el marco de la CM Fondes, incluyendo los montos de asignación según categoría

de gasto y subprograma. Asimismo, se incluye una propuesta de mejora para la asignación de recursos del Fondes a inversiones orientadas a reducir el riesgo de inundación.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones dirigidas a la CM Fondes y al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Antecedentes

Desde mediados del siglo pasado, la concepción de lo que hoy conocemos como Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) ha ido evolucionando, tal como lo indica Rosales-Veitia (2021) los grandes cambios han pasado desde entender los eventos adversos como meros eventos físicos que golpean a la humanidad, hasta entender la influencia que tiene el ser humano en el ambiente como elemento principal en la construcción de escenarios de riesgos; pasando así, de la atención de los desastres a la gestión de riesgos.

La creciente preocupación mundial por el aumento de los impactos de los desastres impulsó diversos marcos y declaraciones multilaterales en torno a la GRD, así, luego de la designación de la última década del siglo XX como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales por parte de las Naciones Unidas, que permitió la creación del marco global para el riesgo y la gestión de desastres, a partir del 2005 la GRD se comienza a trabajar bajo el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, que plantea un aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, lo cual se abordó desde un enfoque sistemático que se orientó a atender las causas de los desastres. Por tanto, su énfasis se dio en reducir la vulnerabilidad a las amenazas y los riesgos que conllevan, priorizando el aumento de la resiliencia en las naciones y las comunidades ante los desastres (UNISDR, 2005).

Posteriormente, en el 2015 se aprueba el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, poniendo un marcado énfasis en la gestión del riesgo de desastres en lugar de la gestión de desastres, reconociendo que es el Estado el actor principal para reducir el riesgo de desastres, pero es una responsabilidad que debe ser articulada con otros actores, tales como los gobiernos regionales, locales, el sector privado, academia y otros grupos interesados, estableciendo como una de las cuatro prioridades de acción: invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, de manera que permita incrementar la capacidad de resiliencia de las personas, comunidades y sus activos, así como el ambiente mismo.

A nivel nacional, debido a la compleja geografía y variabilidad climática del Perú, se tiene una alta exposición a diversos peligros naturales, los cuales a lo largo de nuestra historia han ocasionado cuantiosas pérdidas humanas y materiales, no sólo de los medios de vida de la población, sino de infraestructura social y productiva, afectando las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país; por lo que la acción del Estado peruano en materia de GRD ha ido evolucionando, acorde al avance del marco mundial, pasando del Sistema Nacional de Defensa Civil (Sinadeci), creado en el año 1972 con un enfoque principalmente reactivo, al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), creado el 18 de febrero de 2011 mediante la Ley n° 29664, como un sistema que otorga importancia a la gestión prospectiva y no sólo reactiva; esto es, planificar e implementar acciones para evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro como consecuencia del desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.

Es importante resaltar que de manera previa a la creación del Sinagerd, en el año 2010, la GRD es declarada como una política de Estado, siendo incorporada al Acuerdo Nacional como la Política 32 “Gestión de Riesgo de Desastres (GRD)”; asimismo, en ese año, mediante el Decreto de Urgencia n° 024-2010, se dispuso el diseño e implementación del “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PP 068), en el marco del presupuesto por resultados, con el objetivo de identificar y priorizar intervenciones eficaces y articuladas que contribuyan a una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres (PCM, 2023).

Así, desde la creación del Sinagerd, el Perú ha avanzado en materia de GRD, no sólo estableciendo el marco normativo, sino aprobando los documentos orientadores de la planificación de la GRD, como son la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) al 2050 (30 de abril de 2021) y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Planagerd) 2022-2030 (13 de setiembre de 2022). De la misma manera, el gobierno del Perú, consciente del gran reto para la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal del país que implica el impacto de los desastres, ha ido implementando la estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante un conjunto de instrumentos adicionales al PP 068, siendo uno de ellos el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (Fondes), creado el 15 de junio del 2016, mediante lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley n° 30458, como un fondo a cargo del

MEF, que inicialmente estaba “destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales” (Ley n° 30458, 2016).

Posteriormente, luego del impacto de las inundaciones a consecuencia de El Niño Costero 2017, este fondo también pasó a financiar la implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC), así como los gastos correspondientes a la implementación y funcionamiento de la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios (RCC), creada el 29 de abril del 2017 mediante la Ley n° 30556 para liderar e implementar el PIRCC de toda la infraestructura física dañada y destruida en 13 regiones del país: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Tumbes.

2. Problema: situación problemática / problema de investigación

2.1 Situación problemática

En los últimos diez años, las diversas investigaciones nacionales e internacionales que han realizado estimaciones de los impactos de los peligros de origen natural y las emergencias que estos producen en el Perú, señalan a los peligros generados por fenómenos hidrometeorológicos y oceanográficos (específicamente las lluvias intensas, inundaciones y el Fenómeno El Niño) como los más importantes. Una de estas investigaciones, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó los daños por eventos naturales en el periodo 1958-2017 concluyendo que “las inundaciones y los sismos pueden ser considerados los eventos más importantes en el Perú, debido al aumento de su frecuencia durante los últimos años, a sus implicaciones sobre la creciente población y a sus consecuencias sobre la economía del país” (BID, 2020, pp. 23-24), habiendo generado las inundaciones el mayor daño total con US\$ 3.183 millones en dicho periodo.

Por su parte Venkateswaran *et al.* (2017) en su Reporte de Evaluación de Capacidades Post-desastre de El Niño Costero 2017 señala que “Su impacto hace que sea comparable a las inundaciones por el fenómeno El Niño en 1982-1983 y 1997-1998” (p. I), consolidando estimaciones del daño de estos eventos como se muestra en la tabla 1, cuyas cifras evidencian

que 34 años después del impacto de El Niño 1982 - 1983, el Perú no tenía un avance significativo en la reducción del riesgo de inundaciones.

Tabla 1. Daños por sector y estimados de riesgo para el Fenómeno El Niño 1982-1983 y 1997-1998 (French y Mechler, 2017) y El Niño Costero 2017 (Indeci 2017)

	1982-1983 El Niño	1997-1998 El Niño	2017 El Niño Costero
Población	512 muertos, 1,27 millones de afectados	366 muertos, 0,53 millones de afectados	114 muertos, 1,08 millones de afectados
Infraestructura de transporte	2.600 km de vías, 51 puentes	3.136 km de vías, 370 puentes	4.931 km de vías, 881 puentes (489 totalmente destruidos)
Vivienda	98.000 casas destruidas; 111.000 dañadas	48.563 casas destruidas; 108.000 dañadas	38.728 viviendas colapsadas, 372.020 dañadas y 27.635 totalmente destruidas
Educación	875 escuelas dañadas	2.873 escuelas dañadas	2.150 escuelas dañadas
Salud	260 puestos de salud dañados	580 puestos de salud dañados	726 puestos de salud dañados
Pérdidas totales en dólares americanos	3,28 mil millones (en USD de 1998)	3,5 mil millones (1998)	3,9 mil millones (2017)

Nota. Recuperado de El Niño Costero: Las inundaciones de 2017 en el Perú (p.6), por Venkateswaran *et al.* (2017). Zurich Flood Resilience Alliance. <https://infoinundaciones.com/recursos/item/el-nino-costero-las-inundaciones-de-2017-en-el-peru/>

Las cifras más recientes de PCM (2023), indican que el número de distritos expuestos al peligro de inundaciones a nivel nacional asciende a 1.632, albergando una población potencial expuesta de 24.074.498 habitantes, siendo priorizados 1.067 distritos a nivel nacional en base a los niveles de susceptibilidad alta y muy alta a inundaciones ante la ocurrencia de lluvias muy fuertes que presentan.

Teniendo en cuenta esta evidencia académica y la experiencia destructiva de las inundaciones por El Niño Costero 2017, especialmente para el norte del país, resultó sorprendente que seis años después, un total de 1.190 distritos del país fueran declarados en estado de emergencia durante los primeros cuatro meses del 2023, principalmente por el impacto de lluvias intensas que causaron inundaciones y huaycos debido a la presencia del ciclón Yaku, con un costo preliminar que se estimó ascendería a los S/ 1.300 millones (MEF, 2023), pese a contar desde

el 2016 con el Fondes, un fondo destinado a financiar, entre otros, proyectos de inversión para la mitigación, los cuales están encaminados a “reducir el riesgo existente en un contexto de desarrollo sostenible” (Decreto Supremo n° 132-2017-EF, 2017).

Como se muestra en la tabla 2, en el periodo 2017 al 2023, de acuerdo con su marco normativo, el Fondes asignó un total de S/ 49.841 millones para financiar la implementación de las intervenciones contenidas en el PIRCC, a cargo de la RCC y las intervenciones priorizadas por la Comisión Multisectorial del Fondes (CM Fondes), siendo la RCC responsable de la asignación de S/ 46.946 millones (94,2% del total de recursos) y la CM Fondes responsable de la asignación de S/ 2.294 millones (4,6% del total de recursos); mientras que el 1,2% de los recursos se asignó mediante decretos supremos y decretos de urgencia a diversas entidades para la ejecución de medidas y acciones de excepción inmediatas y necesarias en las zonas declaradas en estado de emergencia, principalmente durante el año 2017, antes de la conformación de la CM Fondes.

Tabla 2. Fondes: intervenciones y recursos asignados, según ámbito responsable (en millones de soles)

Año	RCC		Comisión multisectorial		Otros		Total Fondes	
	Intervenciones	Monto	Intervenciones	Monto	Intervenciones	Monto	Intervenciones	Monto
2017	377	1.737	234	216	1.609	546	2.220	2.499
2018	2.289	4.327	121	161	2	54	2.412	4.542
2019	7.558	7.246	559	403	4	1	8.121	7.650
2020	6.434	8.181	951	441		0	7.385	8.622
2021	7.063	9.107	889	535		0	7.952	9.641
2022	9.150	8.464	388	307		0	9.538	8.771
2023	6.354	7.884	401	231		0	6.755	8.115
Total	39.225	46.946	3.543	2.294	1.615	601	44.383	49.841
% ^a	88,4%	94,2%	8,0%	4,6%	3,6%	1,2%	100%	100%

Nota. Elaborado con datos tomados del Módulo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Portal de Transparencia Económica www.mef.gob.pe. Copyright (2023) por el Ministerio de Economía y Finanzas.

a. Representa la participación del ámbito responsable, respecto del total de intervenciones y monto, respectivamente.

Estos cerca de S/ 50 mil millones se asignaron para financiar más de 44 mil intervenciones, que comprenden actividades, proyectos de inversión (PI), Inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR), Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI), entre otras, siendo 39.225 intervenciones priorizadas por la RCC y 3.543 intervenciones priorizadas por la CM Fondes.

Dado que la cantidad de recursos asignados y el número de intervenciones en este periodo son significativos, resulta relevante identificar cuánto de los recursos del Fondes fueron destinados a financiar proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación (en adelante PIRRI), teniendo en cuenta que es el peligro natural que tiene mayores efectos negativos en la economía del país y, más aún, cuánto de estos recursos fueron realmente ejecutados.

En el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP), las intervenciones que realizan las entidades de los tres niveles de gobierno orientadas a proteger a la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de peligros de origen natural e inducidos por la acción humana se programan en el Programa Presupuestal 0068, denominado Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, si estas intervenciones corresponden a proyectos, obras y/o acciones de inversión, se financian con la categoría de gasto denominada gasto de capital.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), toda intervención mediante inversión pública que realizan las entidades de los tres niveles de gobierno sujetas a dicho sistema nacional, debe estar vinculada a algún servicio, tipología de inversión e indicador de brecha de su competencia, aprobado por los sectores, considerado en el anexo n° 2: Clasificador de Responsabilidad Funcional del SNPMGI de la Directiva General de dicho sistema, a fin de contribuir al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población; siendo responsabilidad de los operadores del sistema – Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), Unidad Formuladora (UF) y Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) - respectivamente, cautelar dicho cumplimiento, de acuerdo a sus funciones.

De la revisión del precitado anexo n° 2, se identificó que el sector Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ente rector del Sinagerd y responsable funcional de los servicios de protección en riberas de río vulnerables ante el peligro y de protección en la ribera de las quebradas vulnerables ante el peligro, ha conceptualizado y definido los indicadores de brechas para estos servicios, así como las tipologías de proyectos de inversión (PI) para su intervención, las cuales son las defensas ribereñas e infraestructura de protección de quebradas, que se programan en la función 05 Orden público y seguridad, programa 016 Gestión de riesgos y emergencias y subprograma 0035 Prevención de desastres, tal como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Tipologías de PI orientadas a reducir el riesgo de inundación

Servicio		Tipología		Indicador de brecha		Unidad de medida	
ID	Denominación	ID	Denominación	ID	Denominación	ID	Denominación
243	Servicios de protección en riberas de río vulnerables ante el peligro	257	Defensas ribereñas	384	Porcentaje de puntos críticos en ribera de río no protegidos ante peligros	138	Puntos críticos en ribera de río
361	Servicios de protección en la ribera de las quebradas vulnerables ante el peligro	256	Infraestructura de protección de quebradas	499	Porcentaje de puntos críticos en las quebradas no protegidas ante peligros	248	Puntos críticos en quebrada

Nota. Recuperado de www.mef.gob.pe. Copyright (2024) por la Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Aplicando los criterios antes señalados a los datos extraídos de la Consulta de Ejecución del Gasto: Fondes, del Portal de Transparencia Económica del MEF, se identificó, tal como se puede ver en la tabla 4, que en los siete años que comprende el periodo 2017 – 2023, el Fondes sólo financió 107 PIRRI; esto es apenas el 0,2% del total de intervenciones financiadas en dicho periodo, siendo la CM Fondes quién financió la mayor cantidad de PIRRI, a pesar de contar con muchísimos menos recursos que la RCC (4,6% de los recursos del Fondes, frente al 94,2% de recursos).

Tabla 4. Fondes: intervenciones y PIRRI, según ámbito responsable 2017 – 2023

Año	RCC			Comisión multisectorial			Total Fondes		
	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*
2017	377	6	1,6%	234	11	4,7%	2.220	17	0,8%
2018	2.289	6	0,3%	121	16	13,2%	2.412	22	0,9%
2019	7.558	22	0,3%	559	16	2,9%	8.121	38	0,5%
2020	6.434	36	0,6%	951	17	1,8%	7.385	53	0,7%
2021	7.063	30	0,4%	889	28	3,1%	7.952	58	0,7%
2022	9.150	23	0,3%	388	29	7,5%	9.538	52	0,5%
2023	6.354	20	0,3%	401	14	3,5%	6.755	34	0,5%
Total	39.225	49^a	0,1%	3.543	65^b	1,8%	44.383	107^c	0,2%
%**	88,4%	45,8%		8,0%	60,7%		100%	100%	

Nota. Elaborado con datos tomados del Módulo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Portal de Transparencia Económica www.mef.gob.pe. Copyright (2023) por el Ministerio de Economía y Finanzas.

a. La RCC financió un total de 49 inversiones, a las cuales se les asignó recursos en más de un ejercicio fiscal.

b. La CM Fondes financió un total de 65 inversiones, a las cuales se les asignó recursos en más de un ejercicio fiscal.

c. La suma total no coincide, ya que 7 inversiones fueron financiadas tanto por la RCC y la CM Fondes, por lo que han sido consideradas sólo una vez.

* Representa la participación de los PIRRI financiados del ámbito responsable, respecto del total de intervenciones financiadas en cada año.

** Representa la participación del ámbito responsable, respecto del total de intervenciones y PIRRI, respectivamente.

Consecuentemente a la baja priorización de PIRRI por parte de la RCC y la CM Fondes, los recursos asignados a estos PIRRI en los siete años que comprende el periodo 2017 – 2023, apenas ascendieron a S/ 2.938, representando el 5,9% del total de recursos asignados por dicho fondo. Asimismo, en este periodo, la CM Fondes fue la entidad que asignó la mayor parte de los recursos que disponía a PIRRI con el 36,7%; mientras que la ARCC apenas pudo asignar el 4,4% de los recursos a PIRRI.

Además de los datos antes señalados, la tabla 5 muestra un hecho particularmente importante a resaltar, esto es, desde el 2021 los recursos asignados a PIRRI fueron disminuyendo de manera continua, así de S/ 747 millones asignados en el 2020 se pasó a S/ 204 millones en el 2023, pese a que ninguna de las intervenciones de soluciones integrales en diecinueve ríos, cinco quebradas y drenajes pluviales en siete ciudades a cargo de la RCC se habían concluido a esa fecha.

Tabla 5. Fondes: recursos asignados a intervenciones y PIRRI, según ámbito responsable 2017 – 2023 (en millones de soles)

Año	RCC			Comisión multisectorial			Total Fondes		
	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*
2017	1.737	195	11,2%	216	13	5,8%	2.499	208	8,3%
2018	4.327	195	4,5%	161	114	71,0%	4.542	309	6,8%
2019	7.246	460	6,3%	403	151	37,4%	7.650	611	8,0%
2020	8.181	635	7,8%	441	113	25,6%	8.622	747	8,7%
2021	9.107	317	3,5%	535	203	37,9%	9.641	520	5,4%
2022	8.464	175	2,1%	307	163	53,2%	8.771	338	3,9%
2023	7.884	99	1,3%	231	105	45,4%	8.115	204	2,5%
Total	46.946	2.077	4,4%	2.294	861	37,6%	49.841	2.938	5,9%
%**	94,2%	70,7%		4,6%	29,3%		100%	100%	

Nota. Elaborado con datos tomados del Módulo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Portal de Transparencia Económica www.mef.gob.pe. Copyright (2023) por el Ministerio de Economía y Finanzas.

* Representa la participación de los recursos asignados a PIRRI del ámbito responsable, respecto del total de recursos asignados en cada año.

** Representa la participación del ámbito responsable, respecto del total de recursos asignados a todas las intervenciones y PIRRI, respectivamente.

En la tabla 6 podemos observar que, siendo los recursos asignados a PIRRI por parte de la RCC y la CM Fondes en el periodo 2017 – 2023 ya muy bajos (5,9% del total de recursos asignados por dicho fondo), el nivel de ejecución de los recursos alcanzados en dicho periodo es aún más desalentador si tenemos en cuenta los S/ 49.841 millones que el Fondes asignó en esos siete años, así los S/ 1.334 millones que se ejecutaron como PIRRI, apenas representan el 2,7% del

total de recursos que este fondo asignó en dicho periodo. Si tenemos en cuenta el ámbito responsable, en el caso de la RCC los S/ 884 millones que se ejecutaron como PIRRI, apenas representan el 1,9% del total de recursos que dicha entidad asignó en esos siete años; por su parte, en el caso de la CM Fondes, los S/ 451 millones que se ejecutaron como PIRRI representan el 19,7% del total de recursos que dicha entidad asignó en el mismo periodo.

A la luz de estas cifras, resulta evidente que la baja priorización de PIRRI, sumada a la baja ejecución de los recursos asignados a estos y al elevado número de distritos expuestos al peligro de inundaciones a nivel nacional, fueron factores clave para que en tan sólo un par de semanas el ciclón Yaku causara grandes estragos a lo largo del país.

Tabla 6. Fondes: recursos asignados a intervenciones y recursos asignados a PIRRI que fueron ejecutados, según ámbito responsable 2017 – 2023 (en millones de soles)

Año	RCC			Comisión multisectorial			Total Fondes		
	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*	Intervenciones	PIRRI	%*
2017	1.737	0	0,0%	216	4	2,0%	2.499	4	0,2%
2018	4.327	31	0,7%	161	44	27,7%	4.542	75	1,7%
2019	7.246	141	1,9%	403	71	17,5%	7.650	212	2,8%
2020	8.181	279	3,4%	441	55	12,5%	8.622	334	3,9%
2021	9.107	238	2,6%	535	75	14,0%	9.641	312	3,2%
2022	8.464	125	1,5%	307	111	36,2%	8.771	236	2,7%
2023	7.884	69	0,9%	231	90	39,1%	8.115	160	2,0%
Total	46.946	884	1,9%	2.294	451	19,7%	49.841	1.334	2,7%
%**	94,2%	66,2%		4,6%	33,8%		100%	100%	

Nota. Elaborado con datos tomados del Módulo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Portal de Transparencia Económica www.mef.gob.pe. Copyright (2023) por el Ministerio de Economía y Finanzas.

* Representa la participación de los recursos asignados, según ámbito responsable, a PIRRI que se ejecutaron, respecto del total de recursos asignados en cada año.

** Representa la participación del ámbito responsable, respecto del total de recursos asignados a todas las intervenciones y los recursos asignados a PIRRI que se ejecutaron, respectivamente.

El escaso avance en la implementación de las intervenciones de soluciones integrales a cargo de la RCC provocó que esta entidad sea reemplazada a partir del 2024 por la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), creada el 21 de julio de 2023 mediante la Ley n° 31841, quién ejecutará la cartera de inversiones que estaba a cargo de la RCC. De esta forma, se esperaba que, más tarde que temprano, los trece departamentos afectados por El Niño Costero 2017, puedan llegar a contar con la infraestructura que necesitan para reducir el riesgo de inundación.

Por su parte, la CM Fondes, luego de más de siete años desde su conformación y la aprobación de las disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos a su cargo, cuenta desde el 31 de mayo de 2024 con nuevas disposiciones reglamentarias¹, aprobadas mediante el Decreto Supremo n° 095-2024-EF, con lo cual surge la interrogante sobre si estas nuevas disposiciones serán suficientes para revertir la baja priorización de PI orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes, de forma tal que se pueda lograr una mayor contribución en la reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, así como reducir la carga fiscal al gobierno para la atención de las emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura pública del país.

2.2 Problema de investigación

Teniendo en cuenta la situación problemática antes descrita, la presente investigación aborda el siguiente problema de investigación:

Baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la Comisión Multisectorial del Fondes durante el período 2017-2023.

3. Objetivos de investigación

3.1 Objetivo general

- Identificar los factores que explican la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la Comisión Multisectorial del Fondes durante el período 2017-2023 y formular una propuesta que permita mejorar la priorización y la asignación de recursos a dichos proyectos.

¹ Cuya elaboración fue encargada al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) y al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 69.2 del artículo 69 de la Ley n° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar las razones de la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la Comisión Multisectorial del Fondes durante el período 2017-2023.
- Formular una propuesta que permita mejorar la priorización y la asignación de recursos a proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la Comisión Multisectorial del Fondes.

4. Justificación

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) resalta que la inversión para reducir los riesgos y la promoción de la capacidad de recuperación son las mejores alternativas para salvaguardar la vida de las personas y de los medios de subsistencia, y que por cada dólar invertido en estos aspectos se puede ahorrar en la recuperación hasta en 15 dólares. Así también, por cada dólar que se invierte en infraestructuras resilientes se genera un ahorro de 4 dólares en la reconstrucción (UNDRR, 2023).

La frecuencia de estos eventos (FEN, lluvias intensas, inundaciones, movimientos en masa, etc.) serán cada vez más recurrentes por efectos del cambio climático. Por ello, como país debemos priorizar y optimizar nuestras intervenciones a nivel nacional, asignando presupuesto e implementando proyectos de inversión que contribuyan a reducir el riesgo de inundaciones, eventos que como ya indicamos previamente, son los que más afectaciones o pérdidas económicas y de vidas humanas han generado.

La PNGRD al 2050 considera como objetivo estratégico el “fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada” para 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 refleja, 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 (PCM, 2021, p. 7).

En ese contexto, el presente trabajo de investigación busca identificar las razones de la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes, analizando los procedimientos, requisitos y criterios utilizados para su priorización, para a partir de ello formular una propuesta que permita revertir la baja priorización de PIRRI por parte de esta comisión.

Como fin último, lo que pretendemos es contribuir al logro del objetivo planteado en la PNGRD al 2050; esto es, disminuir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, así como la carga fiscal para la atención de las emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura pública del país.

5. Delimitaciones, limitaciones, y alcances

- La gestión del riesgo de desastres se establece sobre la base de tres componentes: gestión prospectiva, correctiva y reactiva, así como siete procesos: estimación, prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. En el caso de la presente investigación nos centraremos en el proceso de la reducción del riesgo mediante la inversión pública.
- En el análisis nos limitamos al peligro de inundación generado por fenómenos hidrometeorológicos, que son los más recurrentes y que han generado mayores pérdidas a nivel nacional.
- El periodo de análisis comprende de 2017 a 2023, toda vez que el Fondes fue creado el 2016 y la Comisión Multisectorial Permanente se conformó el 2017.
- Las recomendaciones están dirigidas a la Comisión Multisectorial del Fondes, presidida por el MEF y con el Indeci como secretaría técnica.
- Para contar con una mirada amplia del tema, se incluye en el análisis información recogida de los tres niveles de gobierno.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

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

A nivel internacional, el marco de acción en materia de gestión del riesgo de desastres lo constituye el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015 - 2030, el cual se viene implementando, luego de su aprobación durante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015 (UNISDR, 2015, p. 5), y representa un hito en el largo proceso de transición a nivel internacional que partió de la atención de los afectados por los desastres naturales en los años sesenta para promover de pleno la reducción de riesgos de desastres naturales, no solo como ejercicio necesario que reduce la pérdida de vidas humanas, así como los daños a la infraestructura social y económica, sino como un proceso que integra lo anterior al marco mayor del desarrollo sostenible.

Este marco, establece como resultado a lograr en los próximos quince años:

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países (UNISDR, 2015, p. 12).

Para el logro de su objetivo, el Marco de Sendai definió las siguientes siete metas mundiales:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;

- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;
- f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030;
- g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030 (UNISDR, 2015, p. 12).

Asimismo, este marco estableció las siguientes cuatro prioridades de acción:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (UNISDR, 2015, p. 14).

A nivel regional, los países americanos y del Caribe se comprometieron a la implementación del Marco de Sendai a través del Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe. Este mismo Plan de Acción Regional fue actualizado en noviembre del 2021 durante la VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas y el Caribe, donde los países de las Américas y el Caribe se comprometieron a anteponer las mismas prioridades que estableció el Marco de Sendai.

2. La gestión de riesgos de desastres en el Perú

A nivel nacional el marco de la gestión del riesgo de desastres se basa en lo dispuesto por la Ley n° 29664 que crea el Sinagerd, que en su artículo 3 establece que:

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible (Ley n° 29664, 2011).

Dicha norma también define los principios, la política nacional, los lineamientos de esta, sus componentes y procesos de la GRD. En cuanto a los componentes, estos son los que se muestran en la figura 1.

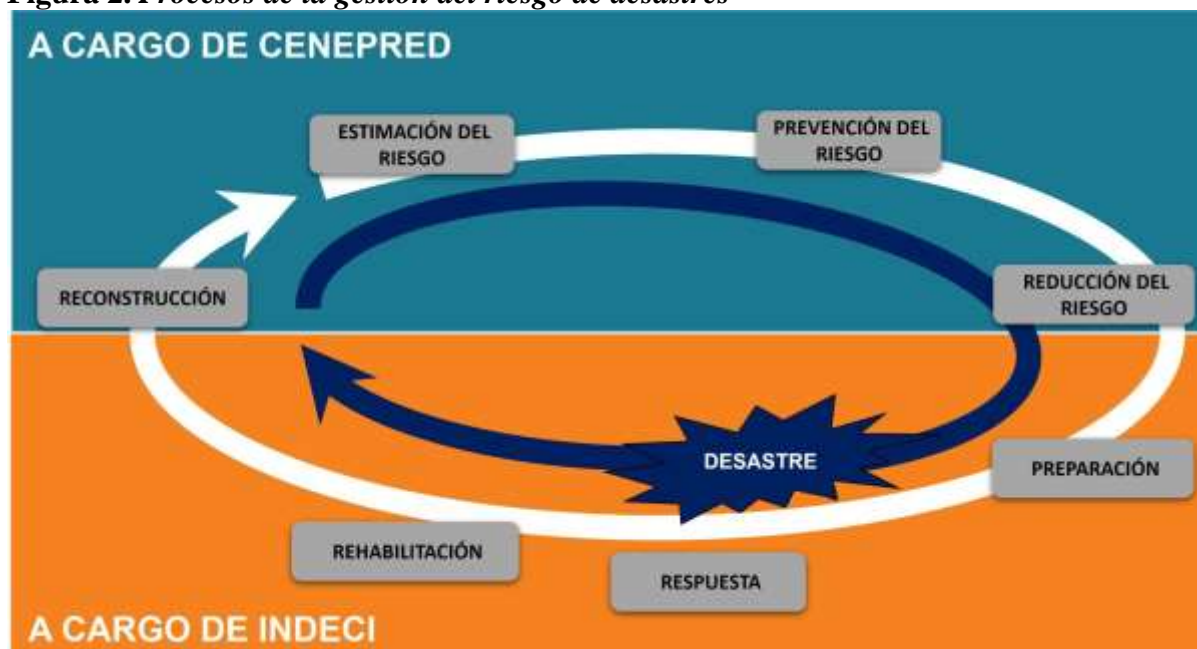
Figura 1. Componentes de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



Nota. Recuperado del Informe consolidado de los objetivos 1 y 2 del operativo de control a la gestión del riesgo de desastres, ocasionados por los fenómenos naturales climatológicos 2023. (p. 9), por CGR (2023). <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4582746-informe-consolidado-de-los-objetivos-1-y-2-del-operativo-de-control-a-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-ocasionados-por-los-fenomenos-naturales-climatologicos-2023>

En la figura 2 se muestran los siete procesos de la GRD, donde se puede notar que cuatro están a cargo de Cenepred y tres a cargo del Indeci.

Figura 2. Procesos de la gestión del riesgo de desastres



Nota. Elaborado en base a la Ley n° 29664, 2011.

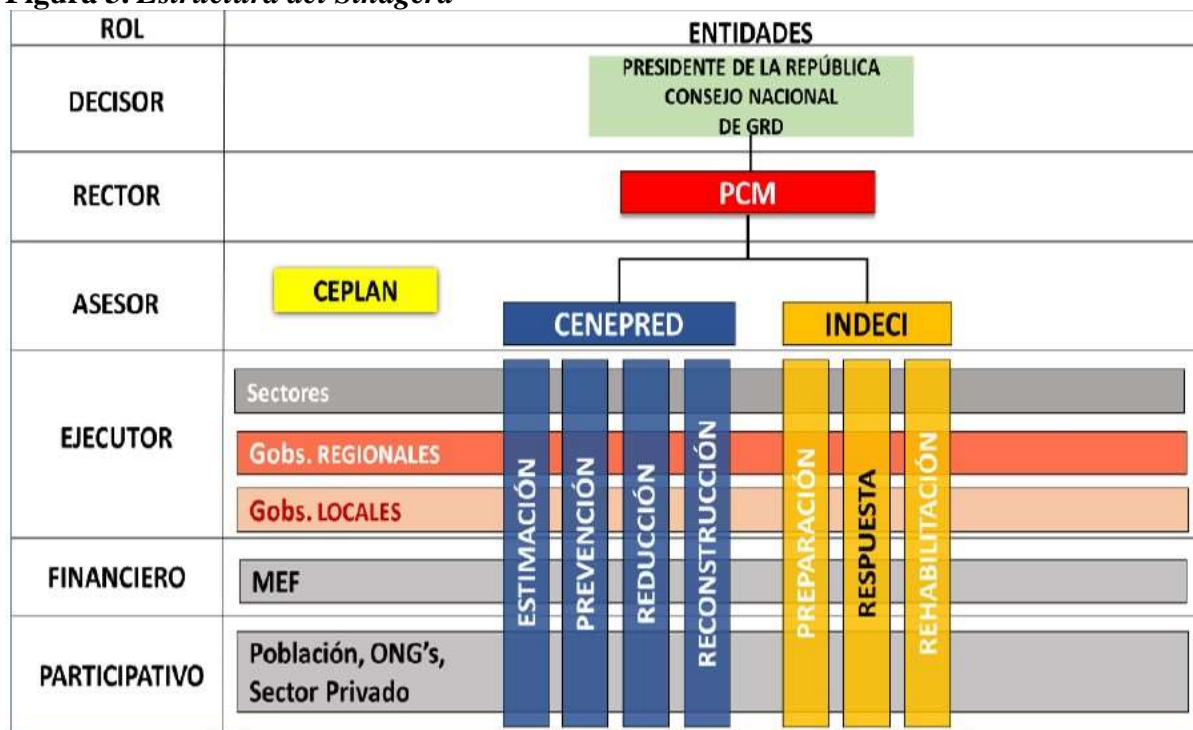
Teniendo en cuenta las definiciones de los procesos y subprocesos establecidas en el Reglamento de la Ley del Sinagerd, aprobada con el Decreto Supremo n° 048-2011-PCM y el objetivo de la investigación, nos centraremos en la reducción del riesgo, cuya implementación se da mediante la ejecución de programas y proyectos (Decreto Supremo n° 048-2011-PCM, 2011).

En cuanto a la organización del Sinagerd, dado el ámbito de aplicación de la Ley n° 29664, resulta en una estructura compleja, como se muestra en la figura 5; siendo los actores más relevantes los siguientes:

- a) La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.
- b) El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- c) El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.
- d) El Instituto Nacional de Defensa Civil.
- e) Los gobiernos regionales y locales.
- f) El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

g) Las entidades públicas, las fuerzas armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil (Ley n° 29664, 2011).

Figura 3. Estructura del Sinagerd



Nota. Recuperado del Informe consolidado de los objetivos 1 y 2 del operativo de control a la gestión del riesgo de desastres, ocasionados por los fenómenos naturales climatológicos 2023. (p. 10), por CGR (2023). <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4582746-informe-consolidado-de-los-objetivos-1-y-2-del-operativo-de-control-a-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-ocasionados-por-los-fenomenos-naturales-climatologicos-2023>

Con relación a los instrumentos del Sinagerd, estos son:

- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- La Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres.
- Los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impacto de desastres.
- El Sistema Nacional de Información para la GRD.
- La Radio Nacional de Defensa Civil y del Medio Ambiente (Ley n° 29664, 2011).

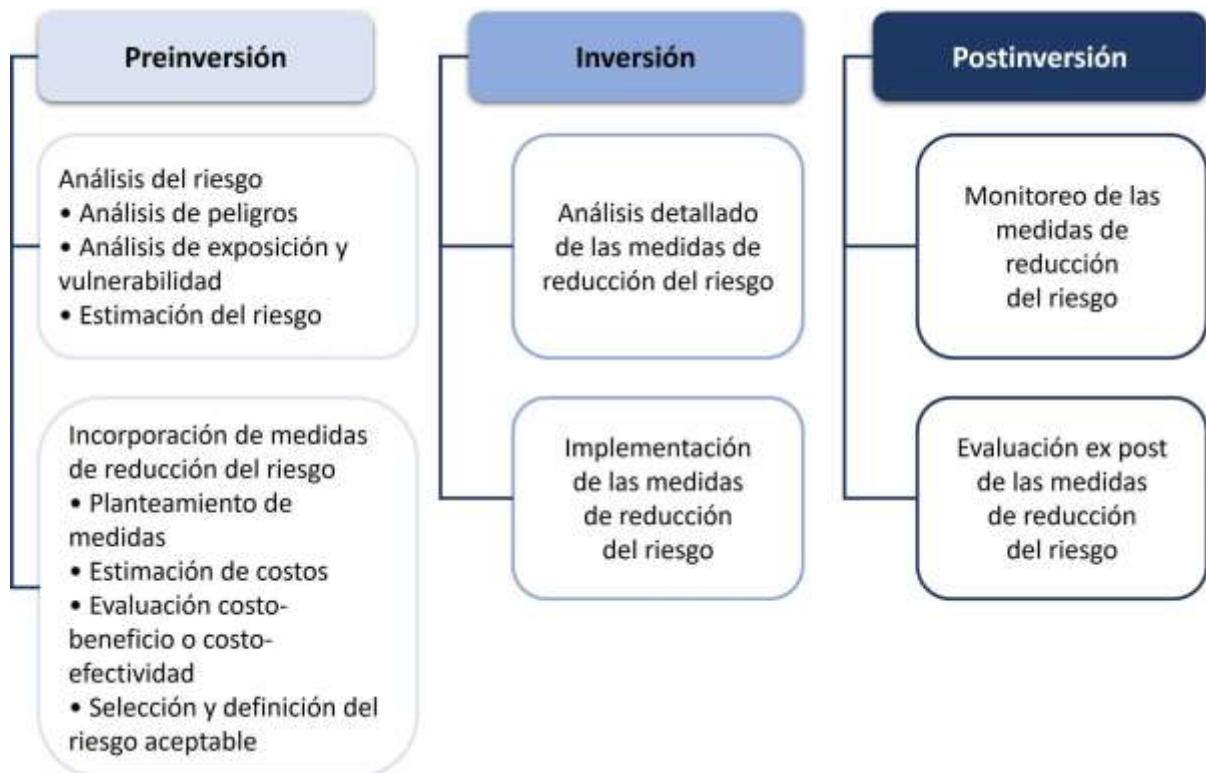
A nivel territorial, el Sinagerd establece que las entidades de los distintos niveles de gobierno deben cumplir con la formulación de una serie de instrumentos que contribuyan a gestionar los riesgos en sus territorios, entre los cuales se encuentran: Plan de prevención y reducción del

riesgo de desastres (PPRRD), Plan de preparación, Plan de Operaciones de Emergencia, entre otros.

3. Inversión pública y gestión de riesgos de desastres en el Perú

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres a la inversión pública en el Perú no es reciente, desde el año 2004 el entonces Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) inició un proceso de incorporación de este enfoque, además del cambio climático, como parte de este sistema nacional, buscando la sostenibilidad de la inversión que realiza el Estado y reducir los costos en la recuperación de los servicios después de un desastre.

Figura 4. SNIP: el ciclo del proyecto y la gestión del riesgo

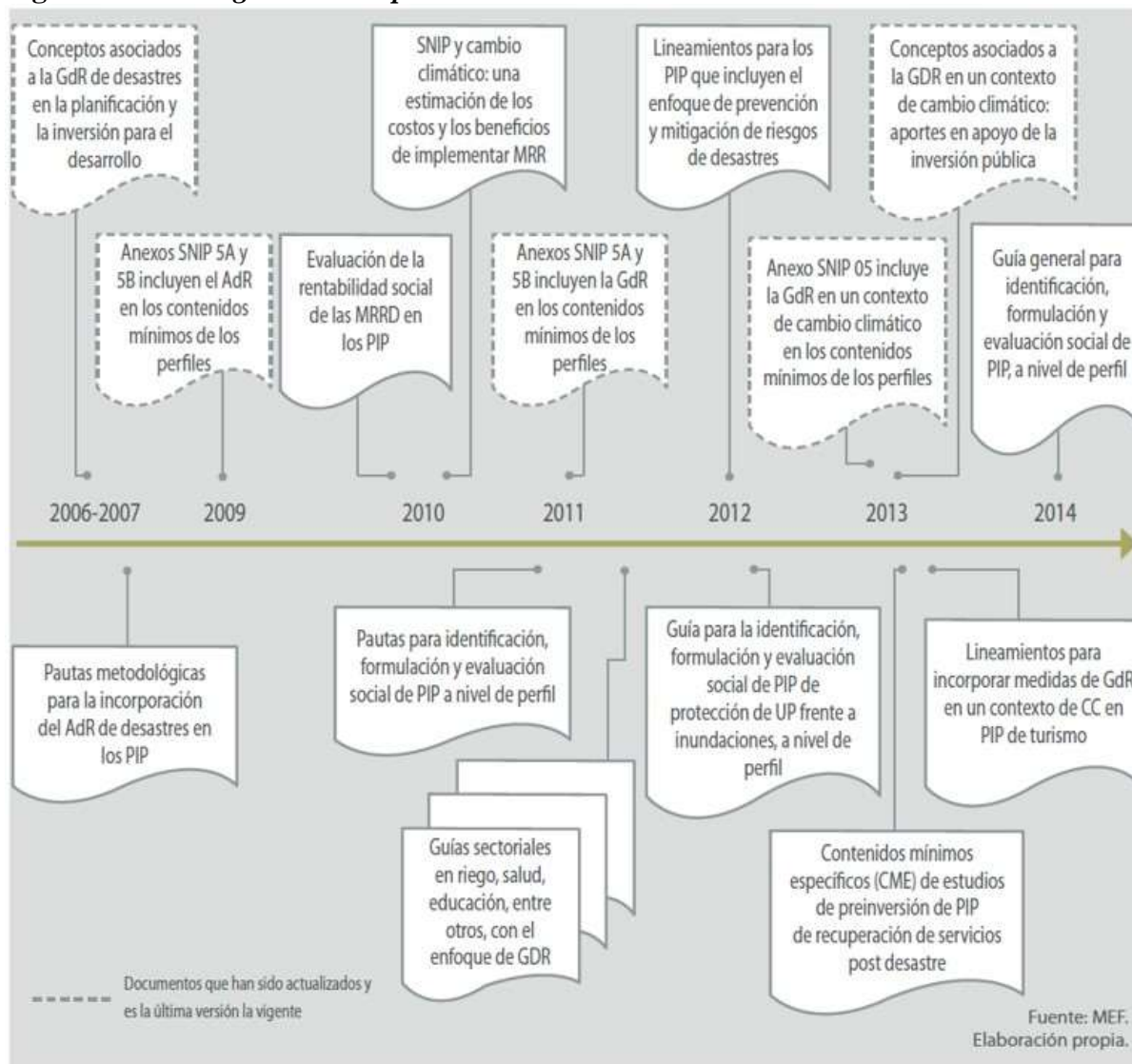


Nota. Recuperado de *Línea de base sobre la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en la inversión pública, Perú* (p. 16), por MEF (2014).
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metod/Linea_de_base_sobre_GdR%20SNIP%209.pdf

Como se puede ver en la figura 4, este sistema estableció que el enfoque de la gestión del riesgo (GdR) se incorpore a todo el ciclo del proyecto, de tal forma que “los PIP que se formulan y evalúan en el marco del SNIP deben realizar el análisis del riesgo (AdR) y gestionarlo por

medio del planteamiento de medidas de reducción del riesgo (MRR) y de adaptación, según corresponda” (MEF, 2014, p. 16).

Figura 5. Cronología de la adopción de la GdR en los PIP



Nota. Recuperado de *Línea de base sobre la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en la inversión pública, Perú* (p. 18), por MEF (2014).

https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metod/Linea_de_base_sobre_GdR%20SNIP%209.pdf

De esta forma, en el marco del SNIP, a partir de diversos instrumentos normativos y metodológicos (directivas, guías, contenidos mínimos específicos, lineamientos, etc.), este sistema fue progresivamente incorporando el enfoque de la GdR en un contexto de cambio climático en los PIP en el Perú. La evolución en el tiempo de esta incorporación se puede apreciar, en forma resumida, en la figura 5.

En el caso específico del peligro de inundaciones, desde el 2006 el SNIP contaba con una *Guía Metodológica para Proyectos de Protección y/o Control de Inundaciones en Áreas Agrícolas o Urbanas*, asimismo, luego de la creación del Sinagerd en el 2011, los diversos dispositivos normativos y metodológicos del sistema se fueron adecuando, así por ejemplo, en el 2012 se aprobó una *Guía simplificada para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública de servicios de protección frente a inundaciones, a nivel de perfil*.

Con la entrada en vigor del SNPMGI el 24 de febrero del 2017, se derogó la Ley n° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y con ella todas las disposiciones normativas y metodológicas que se aprobaron en el marco del referido sistema. De esta forma el nuevo sistema fue estableciendo gradualmente un nuevo marco conceptual, normativo y metodológico. La evolución en el tiempo del marco normativo del SNPMGI hasta el 2019 se puede apreciar, en forma resumida, en la figura 6.

Figura 6. Cronología del SNPMGI, 2016-2019



Nota. Elaborado con datos tomados de www.mef.gob.pe. Copyright (2024) por la Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como aspectos más resaltantes de este sistema podemos mencionar los siguientes:

- Se pasó del ciclo del proyecto, de sólo tres fases, al ciclo de inversión, que incorpora una cuarta fase denominada Programación Multianual de Inversiones.
- Se pasó del concepto de PIP al de inversiones, que comprende a los proyectos de inversión (PI) y a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR).

- La Dirección General de Inversión Pública (DGIP) pasó a ser la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), teniendo, entre otras funciones, aprobar directivas, procedimientos, lineamientos e instrumentos metodológicos de alcance general.
- Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) pasaron a ser Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), siendo responsables, entre otros, de la fase de Programación Multianual de Inversiones, más no de evaluar los proyectos de inversión. Asimismo, en el caso de las OPMI de los sectores tienen como función conceptualizar y definir los indicadores de brechas de infraestructura y/o de acceso a servicios correspondientes al sector y aprobar las metodologías específicas aplicables a los tres niveles de gobierno.
- Las unidades formuladoras (UF), adicionalmente a la formulación de los PI, también se encargan de su evaluación. Siendo la formulación y evaluación de los PI un proceso simplificado, mediante el uso de fichas técnicas y sólo en el caso de proyectos de alta complejidad se elabora el perfil.

En cuanto a la gestión del riesgo de desastres, el SNPMGI incorporó la gestión del riesgo (GdR) en el contexto del cambio climático (CCC) como un enfoque transversal a lo largo de todo el ciclo de inversión, teniendo especial relevancia en la fase de Formulación y Evaluación, razón por la cual, la *Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión* contiene, en su Anexo 2, el marco conceptual y metodológico para la aplicación de este enfoque en la identificación, formulación y evaluación de los PI.

Un esquema ilustrativo de la vinculación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres con el SNPMGI usado regularmente en las capacitaciones que realiza la DGPMI se presenta en la figura 7. Allí se identifica que, para contribuir a la reducción del riesgo, los PI, en el marco del SNPMGI, incorporan obligatoriamente el enfoque de GdR-CCC y estos se formulan y evalúan teniendo en cuenta la información generada en el proceso de estimación del riesgo, así como los planes, normas, lineamientos y herramientas técnicas generadas en el proceso de prevención del riesgo.

Figura 7. Procesos de la gestión del riesgo de desastres y su articulación con el SNPMGI



Nota. Recuperado de www.mef.gob.pe. Copyright (2023) por la Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

En el caso específico del peligro de inundaciones, mediante la Resolución Ministerial n° 0436-2018-MINAGRI del 7 de noviembre del 2018, el Sector Agricultura y Riego aprobó la metodología específica denominada Ficha Técnica Específica Estándar para la formulación de proyectos de inversión “Creación o Recuperación del Servicio de Protección en Riberas de ríos vulnerables ante el peligro”. Dicha metodología se actualizó en el 2020 a Ficha Técnica Específica Estándar para la formulación de Proyectos de Inversión de “Creación o recuperación de servicio de protección en riberas de río vulnerables ante el peligro de inundación/socavación”, disponiendo su difusión mediante la Resolución Ministerial n° 0115-2020-MINAGRI, publicada el 14 de mayo de dicho año.

A la fecha, esta metodología específica aprobada por el Sector Agricultura y Riego es el único instrumento que se dispone en el marco del SNPMGI para la reducción del peligro de inundaciones mediante la inversión pública, no existiendo aún una metodología específica para PI en Servicios de protección en la ribera de las quebradas vulnerables ante el peligro.

4. Experiencias internacionales de gestión del riesgo de desastres

En el marco de esta investigación, se examinaron diversos sistemas internacionales de gestión del riesgo de desastres, así como las estrategias que emplean para financiar sus proyectos de

inversión destinados a la reducción de riesgos. Se destacan los mecanismos implementados por países asiáticos, en particular Indonesia, cuyo sistema sobresale por su nivel de desarrollo. A nivel regional, se analizaron países como México, Colombia, y Chile, los cuales enfrentan fenómenos hidrometeorológicos similares a los del Perú y han desarrollado o están en proceso de desarrollar estrategias para implementar mecanismos para financiar proyectos de inversión orientados a la reducción del riesgo.

Todos los países analizados han usado el marco de Sendai como referente para adecuar sus marcos institucionales y normativos para la reducción del riesgo en sus sistemas de gestión del riesgo de desastres, así como los mecanismos para financiar la inversión en reducción de riesgos.

4.1 Caso de Indonesia:

Indonesia es uno de los países con mayor exposición a peligros variados que incluyen terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas e inundaciones (Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2022).

Indonesia ha realizado avances significativos en la gestión de desastres, promulgando la Ley de Gestión de Desastres en 2007 y estableciendo la Agencia Nacional de Gestión de Desastres (BNPB) en 2008 y la Agencia Local de Gestión de Desastres (BNBD) en 2012, a las que se les dotó de capacidades financieras y técnicas para planificar e implementar estrategias de Reducción del Riesgo de Desastres. La responsabilidad de la reducción de riesgos de desastres es compartida por todos los niveles de gobierno. Desde 2015, Indonesia implementa su sistema de gestión del riesgo de desastres basado en el Marco de Sendai.

Según el Berkeley Economic Review (2019), Indonesia asigna anualmente entre US\$ 300 y US\$ 500 millones para manejar las consecuencias de los desastres, lo que puede representar hasta el 0,3% del PIB nacional y el 45% del PIB provincial. Además, el gobierno invierte entre el 1% y el 2% de su presupuesto en la reducción del riesgo de desastres, equivalente a entre US\$ 700 y US\$ 1.000 millones por año, con una tendencia creciente en la financiación. La mayoría de estos fondos de reducción del riesgo se utilizan en la mitigación del riesgo de desastres físicos, incluyendo la actualización de la infraestructura para hacerla resistente a los desastres y a la creación de infraestructura destinada a la mitigación de los impactos.

4.2 Caso de México:

Los terremotos de 1985 en la ciudad de México impulsaron un cambio en la gestión del riesgo de desastres en el país. El Gobierno Federal Mexicano impulsó el fortalecimiento del sistema nacional de protección civil, estableciendo en 1986 el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) para coordinar la prevención de desastres, la respuesta y las actividades de reconstrucción (Kellet *et al.*, 2014). Simultáneamente creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) como el brazo técnico del Sinaproc, encargado de la investigación, capacitación y difusión sobre fenómenos naturales y antropogénicos que pueden causar desastres (*Puesta En Práctica De Una Política De Desastres: Los Instrumentos De La Gestión De Riesgos En México*, 2014)

Asimismo, México estableció el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), el cual está compuesto por dos fideicomisos: uno destinado a la reconstrucción denominado Fideicomiso Fonden y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales Fopreden. Ambos son administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

El Fopreden, regulado por el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden)”, se rige por un proceso que comienza con una solicitud de la entidad federativa a la institución técnica facultada para emitir un dictamen que corrobore la existencia de un riesgo a prevenir. Con el dictamen favorable, la entidad federativa presenta la solicitud de financiamiento a la Coordinación Nacional de Protección Civil, quien revisa la solicitud y los documentos adjuntos. Si se cumplen los requisitos, se remite la solicitud al Consejo Científico Asesor para opinión. Si la opinión es favorable, se autoriza el financiamiento del proyecto.

De acuerdo con la evaluación estratégica de procesos del Fonden y del Fopreden (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017) una de las principales dificultades del Fopreden es que este ha sufrido reducciones y representa un porcentaje mínimo en comparación con el destinado a la atención de desastres y por lo general no cuenta con fondos suficientes para la demanda de proyectos de inversión preventivos, en comparación a los fondos destinados a la atención de desastres.

4.3 Caso de Colombia:

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) de Colombia es una cuenta especial de la Nación, creada para financiar la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres. Este fondo se administra a través de una fiduciaria constituida por Previsora S.A. Compañía de Seguros y otras entidades públicas. El FNGRD tiene como objetivo general negociar, obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar instrumentos de protección financiera y distribuir los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres.

El FNGRD está organizado por una Junta Directiva presidida por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y seis representantes del Presidente de la República. A través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) dirige la implementación de la gestión del riesgo de desastres en el país y formula proyectos de inversión para la reducción del riesgo de desastres.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorpora los recursos a través de asignaciones presupuestales efectuadas al presupuesto de funcionamiento de la UNGRD, mediante el rubro presupuestal “Transferencias corrientes – Atención de desastres y emergencias en el territorio nacional”.

La distribución de recursos FNGRD se basa en criterios que incluyen indicadores de vulnerabilidad y amenaza ante desastres, así como condiciones de pobreza y desigualdad de la zona. Estos criterios son establecidos públicamente. Sin embargo, la aprobación de recursos está sujeta a la disponibilidad de recursos del FNGRD, en línea con las asignaciones hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la priorización por parte del ordenador del gasto del FNGRD.

4.4 Hallazgos de las experiencias internacionales:

La experiencia internacional analizada muestra una tendencia de los países a transitar de un enfoque de atención de desastres hacia uno de gestión del riesgo de desastres, que considera una visión integral que incluye acciones ex ante y ex post. En este contexto, existen mecanismos de financiamiento diferenciados para el tratamiento de las acciones de prevención,

de emergencia y de reconstrucción. Este mecanismo financiero podría ser un fondo exclusivo para desastres, compuesto por dos instrumentos que se complementan, un fondo para prevención y otro fondo para desastres (ex post). Los países deben empezar a transitar de un enfoque reactivo hacia uno preventivo. Otro elemento importante es la corresponsabilidad y el cofinanciamiento de las intervenciones, los mecanismos de financiamiento se activan una vez que las capacidades y presupuestos locales han sido desbordados o no son suficientes.

5. Marco normativo

- Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) (19 de febrero de 2011) y modificatorias.
- Decreto Supremo n° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley n° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) (26 de mayo de 2011).
- Ley n° 30458, que regula diversas medidas para financiar la ejecución de proyectos de Inversión Pública en apoyo de gobiernos regionales y locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la Ocurrencia de Desastres Naturales (15 de junio de 2016).
- Decreto Legislativo n° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (30 de noviembre de 2016), y sus modificatorias.
- Decreto Supremo n° 132-2017-EF, que aprueba conformación y funciones de la Comisión Multisectorial del “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales”, y dicta normas reglamentarias (10 de mayo de 2017).
- Resolución Ministerial n° 205-2017-EF/10, que aprueba el Reglamento interno de la Comisión Multisectorial del “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales” (05 de junio de 2017).
- Decreto Supremo n° 040-2020-EF, que incorpora la Tercera Disposición Complementaria Final, Procedimiento simplificado para la atención extraordinaria de solicitudes de financiamiento para una respuesta inmediata con cargo a recursos del Fondes para la atención de zonas declaradas en estado de emergencia por desastres naturales (03 de marzo de 2020).
- Decreto Supremo n° 0211-2020-EF, que modifica las disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos del “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales” (31 de julio de 2020).

- Decreto Supremo n° 038-2021-PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (01 de marzo de 2021).
- Decreto Supremo n°115-2022-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2022-2030 (13 de setiembre de 2022).

6. Marco conceptual

Para la presente investigación se adopta como marco conceptual aquellas definiciones y conceptos establecidos en el marco del Sinagerd, el SNPP y el SNPMGI, los cuales están contenidos en sus diferentes normas, políticas, planes, lineamientos, protocolos, entre otros instrumentos de gestión.

- Actividad (MEF, 2023, 2): es el conjunto de acciones que concurren en la operatividad y el mantenimiento de los servicios públicos o administrativos existentes. Representa la producción de los bienes y servicios que la entidad pública lleva a cabo de acuerdo con sus competencias, dentro de los procesos y tecnologías vigentes. Es permanente y continua en el tiempo. Responde a objetivos que pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente, a través de sus componentes y metas. Además, constituye parte de la estructura programática de las categorías presupuestarias.
- Brecha de infraestructura o de acceso a servicios (MEF, 2019): La brecha de infraestructura o acceso a servicios refiere a la diferencia que existe entre la mejor oferta disponible de infraestructura (física o natural) o al acceso a servicios, y la demanda que le corresponde. Esta diferencia puede expresarse tanto en términos de cantidad, cobertura, calidad, o, incluso, condiciones en las que se brinda dicho acceso a los servicios.
- Cambio climático: de acuerdo con la CMNUCC (1992) se entiende como un cambio en los patrones del clima conferido a la actividad humana y que modifica la composición de la atmósfera global, sumándose a la variabilidad climática analizada durante largos períodos semejantes o similares.

- Desastres (Cenepred, 2013): para las instituciones que conforman el Sinagerd, los desastres se entienden como los impactos de los eventos que causan graves daños y pérdidas en diversos aspectos a la sociedad, como la salud, los medios de vida, el entorno físico, la infraestructura, la actividad económica o el ambiente. Estos ocurren cuando un evento de alta intensidad supera la capacidad local para manejar las consecuencias de estos.
- Inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición - IOARR (MEF, 2023): de acuerdo con el MEF, las IOARR son una intervención puntual sobre uno o más activos estratégicos (AE) que integran una unidad productora (UP) en funcionamiento y que tienen por objeto i) adaptar el nivel de utilización de la capacidad actual de una UP, de modo que se logre alcanzar una capacidad óptima en términos de los estándares de calidad y niveles de servicio correspondientes, incluyendo la absorción de cambios menores en la demanda del servicio; o ii) evitar la interrupción del servicio de una UP o minimizar el tiempo de interrupción debido al deterioro en sus estándares de calidad, sea por la ocurrencia de un daño, desgaste normal o por obsolescencia que afecte gravemente su vida útil y comprometa la capacidad actual de la UP, de forma tal que se logre evitar la interrupción del servicio brindado por una UP o que la interrupción se prolongue cuando ésta se haya producido.
- Peligro (Cenepred, 2013): en el marco normativo de la GRD, el peligro se entiende como la probabilidad de que ocurra un fenómeno físico potencialmente dañino, ya sea de origen natural o inducido por acciones humanas, en un lugar específico. Esta probabilidad se evalúa considerando la intensidad, el período de tiempo y la frecuencia del fenómeno.
- Programa presupuestal (PP) (MEF, 2020): el Ministerio de Economía y Finanzas define a los programas presupuestales como la unidad de programación, a nivel estratégico institucional, de acciones orientadas a la provisión de productos y servicios integrados y articulados para el logro de metas.

- Programa presupuestal 0068 (PP 0068) denominado “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PCM, 2020) fue creado mediante Decreto de Urgencia n° 024-2010 “Dictan medidas económicas y financieras para la creación del Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados”. Está compuesto por siete productos: i) estudios para la Estimación del Riesgo de Desastres, ii) personas con formación y conocimiento en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, iii) edificaciones seguras ante el riesgo de desastres, iv) desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros, v) servicios públicos seguros ante emergencias y desastres, vi) población con prácticas seguras para la resiliencia y, vii) capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres.
- Proyecto de inversión orientado a reducir el riesgo de inundación (PIRRI): los proyectos de inversión son intervenciones temporales financiadas, en parte o en su totalidad, por recursos públicos, destinadas a la formación de capital físico, humano, institucional, intelectual y/o natural, para crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios (MEF, 2018). Las tipologías de proyectos de inversión aprobadas por los sectores se listan en el anexo n° 2: Clasificador de Responsabilidad Funcional del SNPMGI de la Directiva General de dicho sistema. En el caso del sector Presidencia del Consejo de Ministros, ente rector del Sinagerd, este ha conceptualizado y definido dos tipologías de proyectos de inversión (PI) para reducir el riesgo de inundación mediante los cuales se intervienen los servicios de protección en riberas de río vulnerables ante el peligro y los servicios de protección en la ribera de las quebradas vulnerables ante el peligro, las cuales son las “defensas ribereñas” e “infraestructura de protección de quebradas”, siendo registrados en la Función 05 "Orden público y seguridad", División funcional 016 "Gestión de riesgos y emergencias" y el Grupo funcional 0035 "Prevención de desastres". Para fines de la presente investigación esas dos tipologías de PI se consideran PIRRI.

- Reducción del riesgo (Cenepred, 2013): La reducción del riesgo para el Cenepred es el conjunto de acciones que realiza el Estado con el objetivo de disminuir las vulnerabilidades y los riesgos existentes en una determinada zona, dado que los desastres no respetan límites geopolíticos. Se basa en la identificación de amenazas y riesgos, evaluando las vulnerabilidades e implementando medidas preventivas y de mitigación, como la mejora de la infraestructura, sistemas de alerta temprana y prácticas de manejo sostenibles, entre otras acciones.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. Enfoque de investigación

La presente investigación aplica un enfoque cualitativo, en tanto que se busca recoger datos no estandarizados y a partir de su análisis mediante métodos no estadísticos, describir e identificar las razones de la baja priorización de proyectos de inversión orientados a la reducción del riesgo de inundación (PIRRI) por parte de la CM Fondes. Asimismo, este enfoque nos permite identificar aquellos factores que influyen en el proceso de asignación de recursos, para luego preparar, a partir del análisis de la información recolectada, una propuesta de mejora para la CM Fondes.

2. Alcance

El alcance de la investigación es descriptivo, no experimental del tipo transversal, dado que no se han manipulado las variables de estudio, los sujetos han sido evaluados en su ambiente natural sin alterar ningún aspecto y los datos se han recogido en un solo momento de tiempo, no obstante, busca identificar los factores que explican la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.

3. Actores clave

Para efectos de la presente investigación se considera como actores clave, además de los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL) que presentaron solicitudes de financiamiento de PIRRI ante la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, a aquellas entidades que participaron en el proceso de atención de estas solicitudes de financiamiento, entre ellos, los principales son:

- Indeci, que se desempeña como Secretaría Técnica de la CM Fondes.
- Midagri, que emite opinión técnica sobre los PIRRI a solicitud de la Secretaría Técnica de la CM Fondes.
- MEF, que a través de la DGPP y la DGPMI emite opinión técnica a solicitud de la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

Adicionalmente, existen otros actores que, si bien no participan en el proceso de atención de las solicitudes de financiamiento, tienen roles importantes en el marco de su rectoría sobre el Sinagerd y el Sistema Nacional de Control (SNC), estos son:

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ente rector del Sinagerd.
- Contraloría General de la República (CGR), ente rector del SNC.

4. Recolección de datos

La recolección de datos secundarios se realizó principalmente a partir de fuentes de información de las siguientes entidades:

- Consulta de ejecución del gasto: Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales – Fondes, del Portal de Transparencia Económica del MEF.
- Aplicativo informático del Sistema de Seguimiento de Inversiones del MEF.
- Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpad).
- Actas de la CM Fondes publicadas en el portal institucional del Indeci.
- Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (Sigrid) del Cenepred.

Asimismo, la recolección de datos primarios se realizó mediante la técnica de entrevistas a los actores de las entidades que participan en el proceso de atención de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas ante la CM Fondes: Indeci, Midagri y MEF; así como a los actores de las entidades que desempeñan roles importantes en el marco de su rectoría sobre el Sinagerd y el Sistema Nacional de Control: PCM y CGR.

Se aplicó el muestreo de conveniencia, debido a que al grupo se le hizo fácil identificar a siete funcionarios que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de PIRRI con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, así como a dos funcionarios de PCM y CGR, siendo los actores entrevistados los siguientes:

Tabla 7. Entidades y actores entrevistados

Entidad	Participante
Indeci	1. Coordinador de la Unidad Funcional Secretaría Técnica CM Fondes
Midagri	2. Especialista de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica y Riego
MEF	3. Sectorista de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres de la DGPMI. 4. Especialista del Sector de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres. 5. Especialista del Sector de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres. 6. Especialista en Gestión de Riesgos y Desastres de la DPT. 7. Especialista en Gestión de Riesgos y Desastres de la DPT.
PCM	8. Especialista en Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría de Gestión de Riesgo de Desastres
CGR	9. Contralor General de la República

Nota. Elaboración propia.

Si bien el enfoque de la investigación es cualitativo, complementariamente a la información recogida mediante la técnica de entrevistas, se realizó una encuesta a los funcionarios de los GR y GL que presentaron al menos una solicitud de financiamiento de PIRRI ante la CM Fondes y lograron el financiamiento en el periodo 2017 – 2023, con el objetivo de recoger su opinión respecto del procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento, a fin de identificar oportunidades de mejora de dicho procedimiento.

De acuerdo con la información obtenida de la revisión de las actas de sesiones de la CM Fondes, sólo 47 entidades del GR y GL lograron obtener financiamiento para 51 PIRRI, a los cuales se les invitó a participar de la encuesta mediante correo electrónico; sin embargo, pese al envío de recordatorios por correo electrónico y WhatsApp, sólo se recogió la opinión de siete entidades: dos GR, una municipalidad provincial y cuatro municipalidades distritales. Una posible explicación del nivel de respuesta obtenido está en el hecho de que la mayoría de los funcionarios de los GR y GL han sido cambiados en enero del 2023, al asumir las nuevas gestiones regionales y municipales, con lo cual no tienen conocimiento sobre las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas por sus entidades ante la CM Fondes.

CAPÍTULO IV: DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y PROPUESTA (DAP)

1. La Comisión Multisectorial del Fondes

Respecto de la CM Fondes, su conformación y funciones se establecieron mediante el Decreto Supremo n° 132-2017-EF y precisaron en su reglamento interno, aprobado con la Resolución Ministerial n° 205-2017-EF; siendo que la CM Fondes está conformada por el Ministro de Economía y Finanzas, quien la preside, el Ministro de Defensa y el Ministro del Ambiente. Asimismo, la CM Fondes cuenta con una secretaría técnica que está a cargo del Indeci.

La CM Fondes tiene dos funciones específicas:

- Efectuar la coordinación estratégica multisectorial para la atención de las intervenciones que han solicitado financiamiento con cargo a los recursos del Fondes.
- Priorizar y determinar las solicitudes de financiamiento a ser atendidas con cargo a los recursos del Fondes (Decreto Supremo n° 132-2017-EF, 2027).

Debe tenerse presente que se encuentran fuera del ámbito de actuación de la CM Fondes las intervenciones comprendidas en el PIRCC y que el cumplimiento de las funciones de la CM Fondes no demanda recursos adicionales al tesoro público y debe ser financiada con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas. Respecto de esto último, se identifica, como se verá más adelante en la investigación, que al existir una cantidad enorme de solicitudes de financiamiento cada año, la falta de asignación de recursos adicionales al Indeci para el cumplimiento de sus funciones como secretaría técnica, puede afectar la atención de las solicitudes de financiamiento y el seguimiento en la ejecución de los recursos transferidos.

La CM Fondes financia proyectos de inversión, inversiones públicas que no constituyen proyectos de inversión (entiéndase IOARR), actividades y actividades de emergencia, vinculadas a cinco de los siete procesos de la GRD, estos son: reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. En las tablas 8 y 9 se muestran las tipologías de inversiones que financia esta comisión.

Tabla 8. Tipologías de inversiones que financia la CM Fondes para mitigación, preparación y capacidad de respuesta

#	Tipología de inversiones	Código de la categoría presupuestaria - Programa presupuestal
1	Proyectos de inversión para generar capacidades en la prestación de servicios de gestión de la información sobre peligros	0068
2	Proyectos de inversión de servicios de protección ante peligros	0068
	Inversiones en ampliación marginal para los servicios públicos esenciales:	
	Salud	9002
3	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
4	Proyectos de inversión de servicios de alerta temprana	0068
5	Proyectos de inversión para generar capacidades de Centros de Operaciones de Emergencias (incluye almacenes)	0068
	Inversiones en optimización para los servicios públicos esenciales:	
	Salud	9002
6	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
7	Otra tipología de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, vinculada a la Gestión de Riesgos de Desastres para mitigación y capacidad de respuesta, cuyo financiamiento prevea la Comisión Multisectorial.	0068

Nota. Recuperado del anexo A.1: tipologías de inversiones, del Decreto Supremo n° 132-2017-EF.

Cabe precisar que, teniendo en cuenta el objetivo de la presente investigación, nuestro análisis se enfoca en las intervenciones para la mitigación y capacidad de respuesta, específicamente en los proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundaciones (PIRRI).

Tabla 9. Tipologías de inversiones que financia la CM Fondes para peligro inminente, respuesta y rehabilitación

#	Tipología de inversiones	Código de la categoría presupuestaria - Programa presupuestal
8	Inversiones de optimización para los servicios públicos esenciales post desastre:	
	Salud	9002
	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
9	Inversiones de rehabilitación para los servicios públicos esenciales post desastre:	
	Salud	9002
	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
10	Inversiones de reposición para los servicios públicos esenciales post desastre:	
	Salud	9002
	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
11	Proyectos de inversión de recuperación (reconstrucción) de las capacidades de las Unidades Productoras de los servicios públicos esenciales:	
	Salud	9002
	Educación	0090
	Servicios de agua potable y saneamiento urbano	0082
	Servicios de agua potable y saneamiento rural	0083
12	Otra tipología de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, vinculada a la Gestión de Riesgos de Desastres para peligro inminente, respuesta y rehabilitación, cuyo financiamiento prevea la Comisión Multisectorial.	

Nota. Recuperado del anexo A.1: tipologías de inversiones, del Decreto Supremo n° 132-2017-EF.

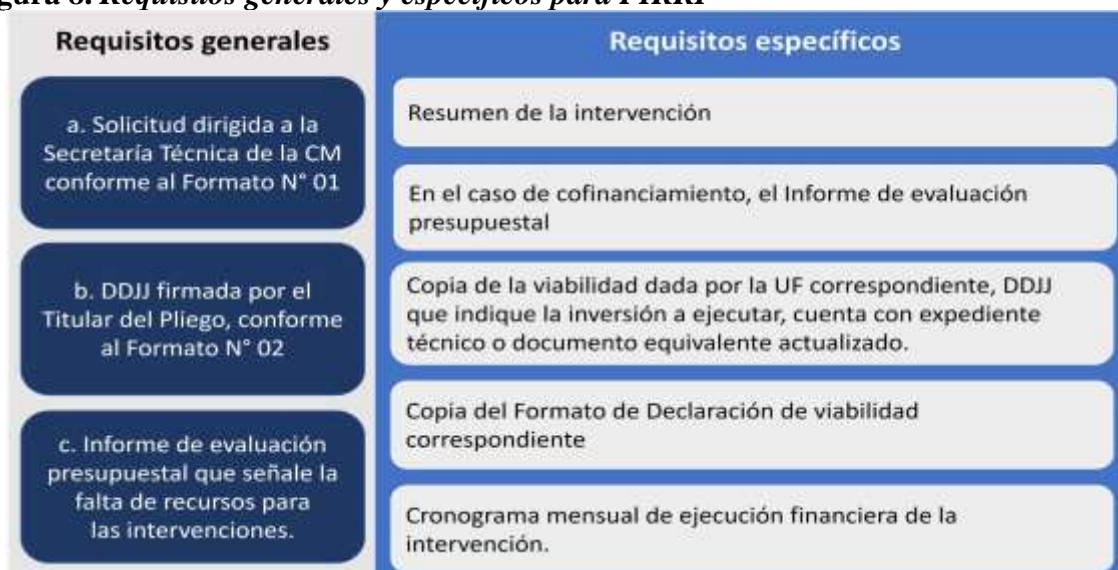
Sobre las intervenciones que puede financiar la CM Fondes, es importante resaltar que, apenas dos meses y medio antes de la aprobación del referido dispositivo legal, había entrado en vigencia el SNPMGI reemplazando al SNIP, un sistema que estuvo vigente por más de dieciséis años y que contemplaba un procedimiento especial para la intervención mediante inversiones en situaciones de emergencia, a través de proyectos de inversión de emergencia; por lo que los conceptos referidos a inversiones contenidos en las disposiciones reglamentarias consideraron los conceptos definidos hasta ese momento por ambos sistemas. Posteriormente el SNPMGI fue modificándose mediante diversos dispositivos legales, más no así las disposiciones reglamentarias contenidas como anexo del Decreto Supremo n° 132-2017-EF.

1.1 Los requisitos para presentación de solicitudes

Las disposiciones reglamentarias contenidas como anexo del Decreto Supremo n° 132-2017-EF establecen los requisitos generales, específicos, los criterios de selección, criterios de priorización y el procedimiento para la atención de las solicitudes de financiamiento, que incluye plazos de atención.

Para el caso de los PIRRI, se identifica que las entidades solicitantes deben cumplir con tres requisitos generales y cinco requisitos específicos, siendo un requisito específico fundamental contar con el expediente técnico (ET) actualizado, tal como se muestran en la figura 8.

Figura 8. Requisitos generales y específicos para PIRRI



Nota. Elaborado con datos del Decreto Supremo n° 132-2017-EF, MEF, 2017.

1.2 Los criterios de selección de las intervenciones

En cuanto a criterios de selección, las solicitudes de financiamiento de PIRRI, deben cumplir con tres criterios, según el siguiente detalle:

- Deben estar orientadas a la tipología de inversiones señalada en el literal A.1 del anexo A, del Decreto Supremo n° 132-2017-EF.
- Deben plantearse en ámbitos expuestos (distritos) a un alto peligro de origen natural donde se ubiquen población, bienes y servicios públicos, conforme a la información que brinde el Cenepred; y para esto, la Secretaría Técnica de la CM deberá haberla previamente publicado y difundido.
- Deben tener expediente técnico (ET) actualizado.

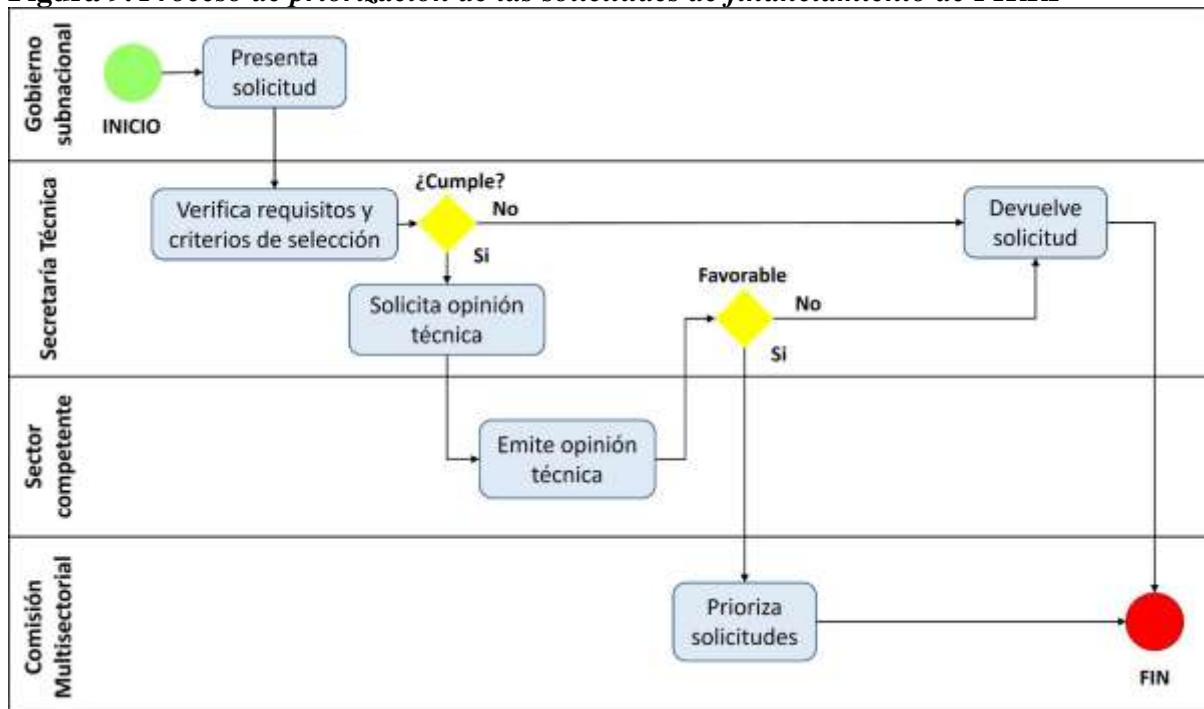
Nótese que una vez más, aparece el expediente técnico (ET) actualizado.

1.3 El proceso de atención de las solicitudes de financiamiento

Si bien las disposiciones reglamentarias contenidas como anexo del Decreto Supremo n° 132-2017-EF establecen el procedimiento para la atención de las solicitudes de financiamiento de intervenciones para la mitigación y capacidad de respuesta, dentro del cual se encuentran los PIRRI, a la fecha no existe un diagrama de flujo que permita a las entidades solicitantes ver de forma clara y concisa las tareas que se deben realizar en este procedimiento y qué entidad las debe realizar, de tal forma que contribuya a la transparencia y predictibilidad del procedimiento.

Para fines de análisis de la presente investigación, se ha construido el diagrama de flujo del proceso de priorización de las solicitudes de financiamiento de PIRRI, el mismo que se muestra en la figura 9.

Figura 9. Proceso de priorización de las solicitudes de financiamiento de PIRRI



Nota. Elaborado con datos del Decreto Supremo n° 132-2017-EF, MEF, 2017.

A partir de este flujograma, se identifica que en el proceso de priorización de las solicitudes de financiamiento para PIRRI participan cuatro actores:

- La entidad del gobierno subnacional (gobierno regional, municipalidad provincial o municipalidad distrital) que presenta la solicitud.
- La Secretaría Técnica de la CM Fondes, que verifica el cumplimiento de los requisitos y criterios de selección.
- El sector competente, que emite opinión técnica sobre el PIRRI a solicitud de la secretaría técnica.
- La CM Fondes, entidad que prioriza las solicitudes de financiamiento que han cumplido con los requisitos y criterios de selección y además cuentan con la opinión técnica favorable del sector competente.

En la presente investigación se analizan a los tres primeros actores, teniendo en cuenta que la CM Fondes es un colegiado de naturaleza política para la toma de decisiones, a partir de la información técnica alcanzada por la Secretaría Técnica.

Respecto de los tiempos de atención de las solicitudes de financiamiento de PIRRI, las disposiciones reglamentarias establecen en su artículo 9 que la verificación de requisitos y criterios de selección debe ser realizada por la secretaría técnica en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud. Asimismo, dicho artículo también establece que la opinión técnica de las entidades y/o sectores competentes, debe ser remitida en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados desde la recepción del requerimiento.

Si consideramos los plazos establecidos por las disposiciones reglamentarias contenidas como anexo del Decreto Supremo n° 132-2017-EF y asumimos que no existen observaciones a la solicitud de financiamiento, esta debería priorizarse en un plazo no mayor a 25 días hábiles. Como veremos más adelante, este plazo no se cumple y en muchos casos ha resultado ser demasiado extenso.

1.4 Los criterios de priorización de intervenciones

Los criterios de priorización de las solicitudes de financiamiento se establecieron en el artículo 8 de las disposiciones reglamentarias, para las intervenciones de mitigación y capacidad de respuesta, que comprenden a los PIRRI, dichos criterios fueron los siguientes:

- El grado de ejecución financiera de la entidad en el PP 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, al final del año anterior de presentada la solicitud.
- Intervenciones de alcance nacional o regional, y/o se encuentren priorizadas en los Planes Multisectoriales frente a peligros que ocasionen desastres, aprobados por la autoridad competente.
- Que cuente con una propuesta de cofinanciamiento de la ejecución de inversiones, la elaboración del expediente técnico, y/o actividades propuestas.
- Otros criterios acordados por la Comisión Multisectorial (Decreto Supremo n° 132-2017-EF, 2017).

Posteriormente, en cumplimiento de las recomendaciones del Informe n° 001-2019-CG/ECO-AC de la auditoría de cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República a la gestión de los recursos del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales - Fondes, la CM Fondes aprobó en su sesión n° 22 del 23 de abril del 2021 los puntajes y

ponderaciones para la priorización de las solicitudes de financiamiento, de acuerdo a lo señalado por el Decreto Supremo n° 132-2017-EF, con la finalidad de tener criterios objetivos al momento de la priorización de solicitudes de financiamiento de los proyectos de inversión propuestas por la Secretaría Técnica del Fondes, con lo cual, para la priorización de las solicitudes de financiamiento de PIRRI que han cumplido con todos los requisitos y criterios, la CM Fondes cuenta con seis criterios de priorización que detallamos a continuación:

- Criterio 1: grado de ejecución financiera de la entidad en el PP 0068

Este criterio se calcula como el cociente entre el gasto ejecutado por la entidad solicitante en el PP 0068 del año anterior y el presupuesto institucional modificado (PIM) de la entidad solicitante en el PP 0068, otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 10. Puntaje del criterio de priorización 1

CRITERIO 1	GRADO DE EJECUCIÓN FINANCIERA DE LA ENTIDAD EN EL PP0068					
% EJECUTADO	0.0%	0.1% al 20%	20.1% al 40%	40.1% al 60%	60.1% al 80%	80.1 al 100%
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

- Criterio 2: grado de recursos del PP 0068 versus el presupuesto inicial de apertura de la entidad.

Este criterio se calcula como el cociente entre el presupuesto inicial de apertura (PIA) del PP 0068 del año vigente y el PIA de la entidad del año vigente, otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 11. Puntaje del criterio de priorización 2

CRITERIO 2	GRADO DE RECURSOS DESTINADOS AL PP 0068 RESPECTO AL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD					
RANGO (%)	0%	0.1% al 0.5%	0.51% al 1%	1.1% al 2%	2.1% al 3%	Mayor al 3%
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

- Criterio 3: grado de ejecución del presupuesto total de la entidad.

Este criterio se calcula como el cociente entre el gasto ejecutado del año anterior y el PIM de la entidad en el año anterior, otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 12. Puntaje del criterio de priorización 3

CRITERIO 3	GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA ENTIDAD					
RANGO (%)	Menor al 50%	50.1% al 60%	60.1% al 70%	70.1% al 80%	81.1% al 90%	Mayor al 90%
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

- Criterio 4: cofinanciamiento.

Este criterio se calcula como el cociente entre el monto de cofinanciamiento de la entidad y el monto requerido para la ejecución del PIRRI, otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 13. Puntaje del criterio de priorización 4

CRITERIO 4	COFINANCIAMIENTO					
RANGO (%)	Sin cofinanciamiento	0.1% al 1%	1.1% al 5%	5.1% al 10%	10.1% al 15%	Mayor al 15%
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

- Criterio 5: planes aprobados en gestión del riesgo de desastres por la entidad.

Este criterio se calcula a partir del número de planes en GRD que tiene aprobados la entidad, estos planes son los siguientes: Plan de Operaciones de Emergencia, Plan de Contingencia, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (PPRRD), Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Rehabilitación, Plan de Reconstrucción y Plan de Continuidad Operativa, otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 14. Puntaje del criterio de priorización 5

CRITERIO 5	PLANES APROBADOS EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES					
	Número de Planes aprobados	Sin Plan	Cuenta con 01 Plan	Cuenta con 02 Planes	Cuenta con 03 Planes	Cuenta con 04 Planes
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

- Criterio 6: pobreza monetaria nivel distrital vigente (INEI).

Este criterio se calcula a partir del rango de pobreza monetaria que presenta el ámbito territorial de la entidad que presenta la solicitud, de acuerdo con las cifras estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), otorgando hasta un máximo de cinco puntos según el siguiente detalle:

Figura 15. Puntaje del criterio de priorización 6

CRITERIO 6	POBREZA MONETARIA NIVEL DISTRITAL VIGENTE (INEI)					
RANGO (%)	0% a 9.9%	10% al 19.9%	20% al 39.9%	40% al 59.9%	60% al 70%	Mayor al 70%
PUNTAJE	0	1	2	3	4	5

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

Luego de calculado el puntaje de estos seis criterios, el puntaje final para cada solicitud se obtiene a partir de la suma de los puntajes individuales de cada criterio. Asimismo, este puntaje final obtenido se clasifica en seis niveles de acuerdo con el siguiente detalle:

Figura 16. Calificación del puntaje final obtenido

PUNTAJE OBTENIDO	RESULTADO DE EVALUACIÓN	DEFINICION
0 a 6	Muy Baja	La propuesta de intervención presentada por el Pliego postulante ha obtenido los puntajes más bajos en la evaluación de los criterios de priorización; por lo que no garantizaría contar con los factores presupuestales, institucionales y social para ejecutar adecuadamente la propuesta de intervención.
7 a 12	Baja	La propuesta de intervención presentada por el Pliego postulante podría ser priorizada solo en caso se cuente con saldos de los recursos presupuestales no priorizados durante el Año Fiscal.
13 a 18	Media	La propuesta de intervención presentada por el Pliego postulante, podrá ser priorizada, pero en nivel de prioridad media.
19 a 24	Alta	La propuesta de intervención presentada por el Pliego postulante tiene alta prioridad para su priorización.
25 a 30	Muy Alta	La propuesta de intervención presentada por el Pliego postulante, tiene muy alta prioridad para su priorización, implica su priorización sobre cualquier otra intervención postulada.

Nota. Recuperado de www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por la Secretaría Técnica de la CM Fondes.

Finalmente, en el caso de empate, el orden de prioridad se establece por el monto solicitado (de menor a mayor).

1.5 Los resultados alcanzados por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023

Como se explicó en la sección anterior, para llegar a la priorización se requiere que los requisitos y criterios de selección hayan sido verificados previamente por la secretaría técnica, así como la opinión favorable del sector competente para el caso de PIRRI, una vez cumplidos estos, la CM Fondes sesiona y prioriza las solicitudes mediante acuerdos que quedan registrados en las actas de dicha sesión. En ese sentido, estas actas contienen la información más detallada que evidencia los resultados alcanzados por esta comisión.

De la revisión y análisis de las 34 actas de sesión de la CM Fondes realizadas en el periodo 2017 - 2023, se identifica que la secretaría técnica recibió un total de 19.834 solicitudes de financiamiento provenientes de las entidades de los tres niveles de gobierno, rechazándose el

84,3% de estas y priorizándose sólo el 13,2% de las intervenciones solicitadas, tal como se puede apreciar en la tabla 10.

Tabla 10 CM Fondes: intervenciones que fueron priorizados, 2017 – 2023

AÑO	N° de actas	Solicitudes recibidas	Solicitudes improcedentes / incompletas	% de solicitudes rechazadas	N° de intervenciones priorizadas	Intervenciones priorizadas (%)
2017	5	2.267	1.616	71,3%	586	25,8%
2018	4	724	548	75,7%	121	16,7%
2019	7	3.323	2.763	83,1%	491	14,8%
2020	4	2.750	2.077	75,5%	437	15,9%
2021	4	1.973	1.605	81,3%	357	18,1%
2022	5	1.847	1.555	84,2%	295	16,0%
2023	5	6.950	6.559	94,4%	331	4,8%
Total	34	19.834	16.723	84,3%	2.618	13,2%

Nota. Elaborado con datos tomados de las actas de la CM Fondes publicadas en el portal del Indeci, www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por el Indeci.

Un detalle importante que se puede observar en la tabla 10 es que en el 2023 el número de solicitudes recibidas por la secretaría técnica se multiplicó por más de 3 respecto del 2022, principalmente como consecuencia de las afectaciones del ciclón Yaku y la amenaza de El Niño; sin embargo, la CM Fondes sólo llegó a priorizar el 4,8% de estas solicitudes; es decir que se rechazaron el 94,4% de las solicitudes, cifra por demás altísima, que es un indicador de que algo no anda bien con el proceso de atención.

Tabla 11. CM Fondes: PIRRI que fueron priorizados, 2017 – 2023

AÑO	N° de actas	Intervenciones priorizadas	PIRRI priorizados	PIRRI priorizados (%)
2017	5	586	2	0,3%
2018	4	121	8	6,6%
2019	7	491	6	1,2%
2020	4	437	2	0,5%
2021	4	357	18	5,0%
2022	5	295	11	3,7%
2023	5	331	4	1,2%
Total	34	2.618	51	1,9%

Nota. Elaborado con datos tomados de las actas de la CM Fondes publicadas en el portal del Indeci, www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por el Indeci.

En la tabla 12 se presenta de manera detallada las intervenciones priorizadas según tipo de intervención y proceso de la GRD al que se vincula en el periodo 2017 - 2023, como se puede

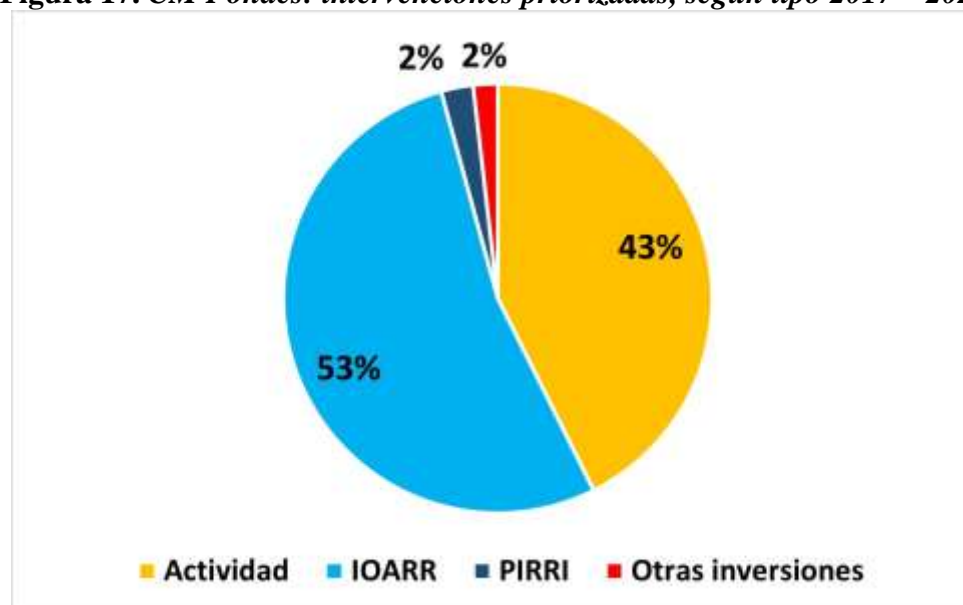
apreciar cerca del 43% de las intervenciones priorizadas corresponden a actividades, esto es gasto corriente; mientras que el 53% de las intervenciones priorizadas corresponden a IOARR y sólo el 2,4% corresponden a PIRRI.

Tabla 12. CM Fondes: intervenciones priorizadas, según tipo 2017 – 2023

Tipo de intervención	Intervenciones priorizadas	(%)	Proceso de la GDR
Actividad de emergencia	762	36,1%	Respuesta
Actividad de mitigación	134	6,3%	Respuesta
Actividad de reconstrucción	4	0,2%	Reconstrucción
Expediente técnico	2	0,1%	Reducción
IOARR	950	45,0%	Rehabilitación
IOARR / Ejecución de obra	80	3,8%	Rehabilitación
IOARR / Expediente técnico	89	4,2%	Rehabilitación
IOARR de Optimización	2	0,1%	Rehabilitación
IOARR de Reposición	1	0,0%	Rehabilitación
PIP de Emergencia	29	1,4%	Rehabilitación
PIRRI	51	2,4%	Reducción
Otros PI	5	0,2%	Preparación
PI de reconstrucción	3	0,1%	Reconstrucción
Total	2.112	100,0%	

Nota. Elaborado con datos tomados de las actas de la CM Fondes publicadas en el portal del Indeci, www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por el Indeci.

Figura 17. CM Fondes: intervenciones priorizadas, según tipo 2017 – 2023



Nota. Elaborado con datos tomados de las actas de la CM Fondes publicadas en el portal del Indeci, www.indeci.gob.pe. Copyright (2023) por el Indeci.

Si tenemos en cuenta el proceso de la GRD al que se vinculan las intervenciones priorizadas, resulta evidente que en el periodo 2017 - 2023 la CM Fondes se concentró en los procesos de respuesta y rehabilitación; es decir en la gestión reactiva, en detrimento del proceso de reducción del riesgo.

2. Factores que explican la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes

A partir del análisis de la literatura sobre la gestión del riesgo de desastres, las experiencias internacionales sobre sistemas de GRD e instrumentos para financiar la reducción del riesgo y atención de desastres, el marco normativo de la CM Fondes, sus procedimientos y los resultados obtenidos en el periodo 2017 - 2023, así como el resultado de las entrevistas y las encuestas realizadas, se identifican un conjunto de factores que pueden explicar la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación (PIRRI) por parte de la CM Fondes. Estos factores se pueden dividir de la siguiente manera:

2.1 Factores inherentes a las entidades solicitantes (GR y GL)

Los factores inherentes a las entidades solicitantes son aquellos relacionados a las capacidades técnicas, presupuestarias y políticas que influyen, en primer lugar, en el proceso de decisión sobre qué inversiones deben ser priorizadas; p. ej. un PI para creación de una institución educativa o un PI para el mejoramiento de pistas y veredas versus un PIRRI, y, en segundo lugar, en la calidad de los proyectos de inversión para los cuales se solicita el financiamiento ante la CM Fondes y la capacidad del gobierno local, así como en su interés, en subsanar las diferentes observaciones que se deriven del proceso de revisión de las solicitudes.

Dentro de los inherentes a las entidades solicitantes, se han identificado como más importantes los siguientes:

2.1.1 Baja priorización de PIRRI en los PMI del GN, GR y GL

El SNPMGI establece que las entidades de los tres niveles de gobierno deben programar sus inversiones con un horizonte multianual de tres años, elaborando una cartera de inversiones que viene a constituir la estrategia de la entidad para el cierre de brechas en infraestructura o acceso a servicios en su territorio, mediante la inversión pública. Esta cartera de inversiones es

uno de los componentes del programa multianual de inversiones (PMI) el cual es tomado en cuenta por la DGPP en la programación y formulación presupuestaria. Asimismo, sólo las inversiones que se encuentran programadas en el PMI pueden ejecutarse.

De la revisión y análisis de las inversiones programadas en la cartera de inversiones del PMI de las entidades de los tres niveles de gobierno en el periodo 2017 - 2023, se identifica una baja priorización de PIRRI a lo largo de los siete años analizados, no llegando a representar más del 2,2% del total de inversiones priorizadas, tal como se muestra en la tabla 13.

Tabla 13. PIRRI priorizados en el PMI 2017 – 2023

Cartera PMI	Inversiones en cartera PMI	PIRRI	%
PMI 2018-2020	61.974	1.306	2,1%
PMI 2019-2021	77.914	1.751	2,2%
PMI 2020-2022	71.857	1.506	2,1%
PMI 2021-2023	92.367	1.928	2,1%
PMI 2022-2024	101.084	2.269	2,2%
PMI 2023-2025	88.549	1.472	1,7%
PMI 2024-2026	71.049	1.205	1,7%

Nota. Elaborado con datos tomados del Banco de Inversiones - Consulta de Cartera PMI, www.mef.gob.pe. Copyright (2024) por el MEF.

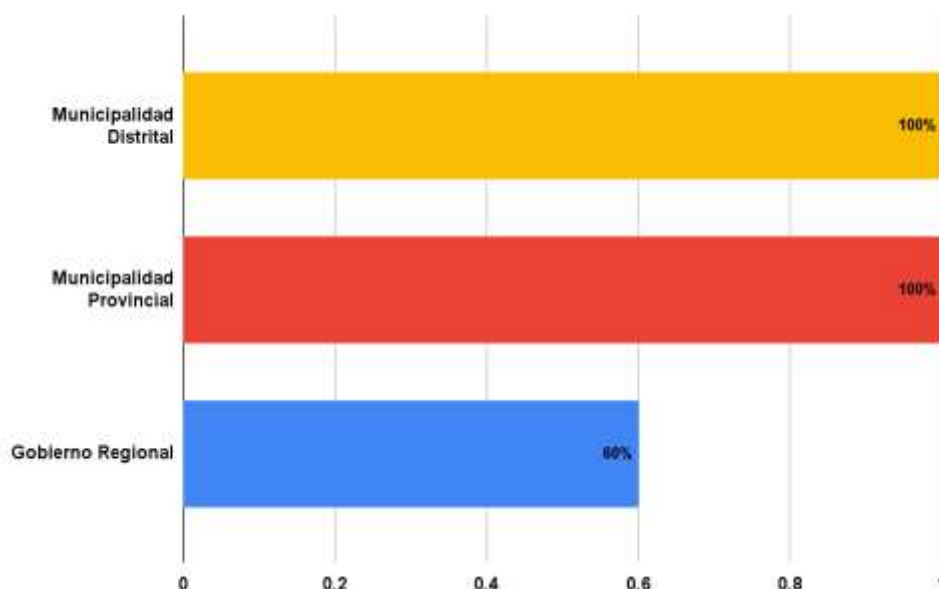
Los gobiernos subnacionales, principalmente las municipalidades distritales no priorizan PIRRI porque son más costosos respecto de otras tipologías de PI (educación, salud, etc.) y reducen el margen que se dispone para programar otras inversiones en el PMI, ya que en cada proceso de programación se establecen límites a los montos máximos de programación y más aún, la asignación de recursos en las leyes anuales de presupuesto siempre es inferior a los montos programados, con lo cual difícilmente podrán contar con los recursos para poder ejecutar los PIRRI. Asimismo, en el caso de optar por solicitar el financiamiento a la CM Fondes, requieren contar con el expediente técnico actualizado, lo cual representa un costo que en algunos casos resulta inalcanzable.

Como un ejemplo de lo señalado anteriormente, si hacemos una revisión de la ley de presupuesto para el año fiscal 2024, encontraremos lo siguiente:

- El 29,4% de los GL (549 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 1.000.000.
- El 66,3% de los GL (1.239 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 5.000.000.
- El 80% de los GL (1.496 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 10.000.000.

Si tenemos en cuenta que con esos presupuestos los GL deben cerrar las brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos en sus territorios y que, según la información recogida en las entrevistas a los actores de las entidades que participan en el proceso de atención de la solicitudes de financiamiento presentadas ante la CM Fondes, el costo de los estudios base² para elaborar un expediente técnico para un proyecto pequeño a mediano orientado a reducir el riesgo de inundación puede oscilar entre S/ 50.000 y S/ 120.000 soles, para el 30% de los GL esto representaría destinar el 10% de su presupuesto anual para inversiones, con un alto riesgo de que su solicitud de financiamiento sea rechazada, tal como muestra la figura n° 18 que se presenta a continuación.

Figura 18. Solicitudes de financiamiento para PIRRI presentadas a la CM Fondes en el periodo 2017 al 2023 que fueron observadas, según entidad



Nota. Elaborado con datos obtenidos de la encuesta a servidores públicos de los GR y GL realizada en el marco de la presente investigación.

² Estos estudios base, según los representantes del Midagri y del Indeci entrevistados, constan de: un estudio hidrológico, un estudio topográfico detallado, un estudio del transporte de sedimentos en los ríos, un estudio hidráulico del comportamiento del río, un modelamiento correspondiente para identificar las áreas de inundación, y un estudio geológico de mecánica de suelos.

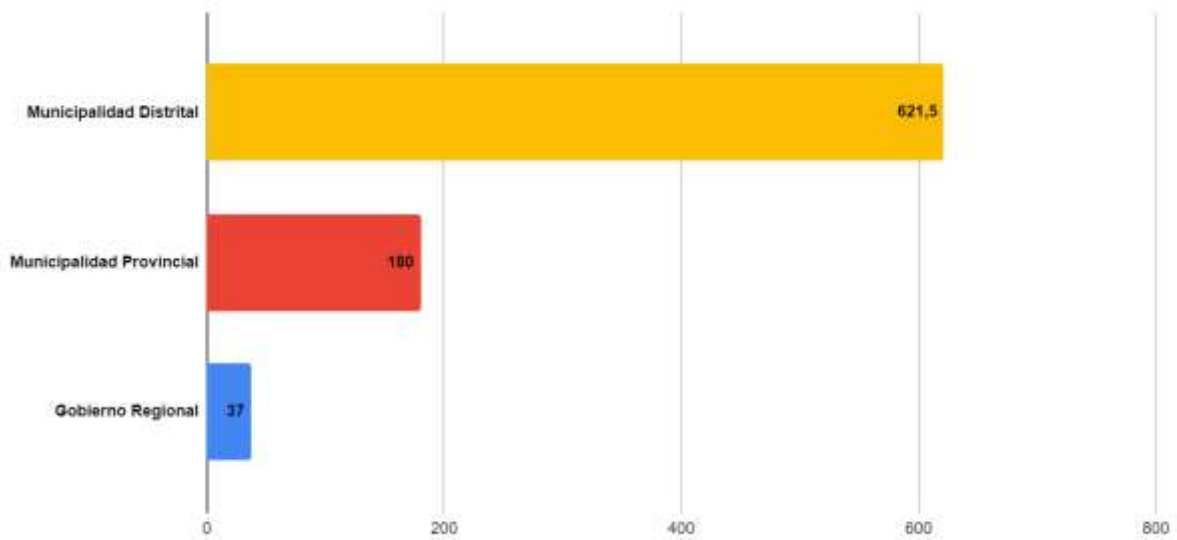
2.1.2 Alta preferencia por las IOARR de emergencia

El SNPMGI implementó como parte de sus instrumentos para la intervención mediante inversión pública en situaciones que cuenten con declaratoria de estado de emergencia las IOARR de emergencia, estas inversiones tienen como finalidad reducir los probables daños que pueda generar el inminente impacto de un peligro natural y/o socio-natural y restablecer o dar continuidad a los servicios afectados por la ocurrencia de un desastre. Para ello tienen un procedimiento simplificado y no están sujetas a las fases de Programación Multianual de Inversiones y de Formulación y Evaluación del Ciclo de Inversión.

Estas inversiones se aprueban mediante el Formato n° 07-E: Registro de IOARR - Estado de Emergencia por peligro inminente u ocurrencia de desastres, sin la obligatoriedad de realizar estudios básicos de ingeniería para el caso de intervenciones en infraestructura, y pasan inmediatamente a la fase de Ejecución; es decir a la elaboración del ET para luego iniciar la ejecución física.

Sobre este aspecto, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que los GR y GL optan mayoritariamente por presentar solicitudes de financiamiento para IOARR de emergencia en lugar de proyectos de inversión. Esto se debe a que pueden ser financiadas por la CM Fondes de manera más fácil y rápida que los PIRRI, los cuales tienen un proceso de maduración más largo, y requieren de mayor inversión en tiempo y capacidades que los GL no necesariamente tienen, pudiendo resultar incluso que el proyecto elaborado durante una gestión deba ser asumido y presentado por otra. Este hecho se ilustra en la figura n° 19, que presenta el resultado de las encuestas a los funcionarios de los GR y GL que lograron el financiamiento de la CM Fondes para sus PIRRI, nótese cómo el tiempo promedio de atención de las solicitudes de financiamiento para las municipalidades distritales es mayor al año y medio; mientras que para la municipalidad provincial es de medio año.

Figura 19. Tiempo de atención (días) de las solicitudes de financiamiento para PIRRI presentadas a la CM Fondes en el periodo 2017 al 2023, según entidad



Nota. Elaborado con datos obtenidos de la encuesta a servidores públicos de los GR y GL realizada en el marco de la presente investigación.

Por último, teniendo en cuenta que mediante las IOARR de emergencia se pueden realizar inversiones de Ampliación Marginal de Edificación u Obra Civil, de Rehabilitación y de Reposición, algunos gobiernos locales optan por reparar o reponer solo una parte de la infraestructura de las unidades productoras afectadas, realizando solicitudes menores cada año aprovechando las declaratorias de emergencia. Durante las entrevistas, el funcionario del Indeci mencionó que algunos GL postulan y renuevan aulas cada año durante una emergencia.

De esta forma, como se vio al momento de revisar los resultados obtenidos por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, el 53% de las intervenciones priorizadas en dicho periodo corresponden a IOARR y sólo el 2,4% corresponden a PIRRI, con lo cual pareciera que, así como observó Gresham en el siglo XVI, que la moneda mala siempre expulsa del mercado a la buena, actualmente, respecto de la gestión del riesgo de desastres, las IOARR de emergencia están expulsando del mercado a los PIRRI.

2.1.3 Limitadas capacidades técnicas de los GL para gestionar inversiones

Otro de los factores inherentes a las entidades solicitantes que afectan la calidad de los proyectos está relacionado a la exigencia de contar con información técnica de base actualizada para poder elaborar los ET, que son requisitos para la presentación de las solicitudes de financiamiento a la CM Fondes, y que obliga a los GL a contar con personal técnico capacitado

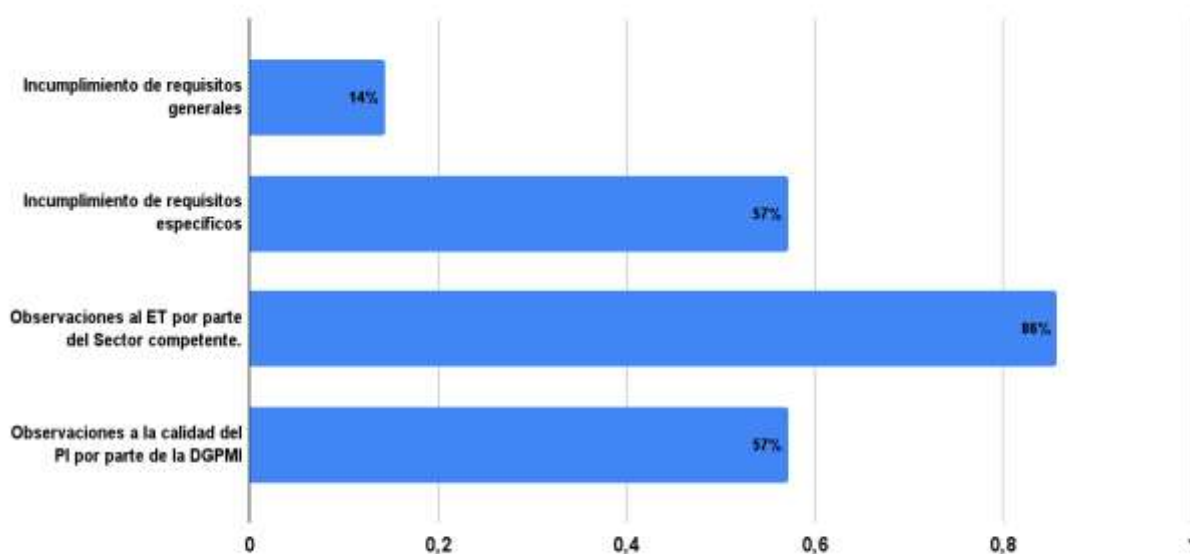
para la formulación de estos. Sin embargo, existe una limitación en muchos municipios que suelen trabajar con personal limitado, de naturaleza temporal y con pocas capacidades técnicas (Servir, 2017).

Esta falta de personal especializado en los municipios, que tienen la necesidad de elaborar un ET para sustentar las solicitudes de financiamiento o levantar las observaciones a ET elaborados previamente, los obliga a depender de actores externos o consultores. Esto genera, según la opinión de algunos entrevistados (Midagri, MEF, Indeci), una serie de situaciones problemáticas que impactan directamente sobre la calidad de los ET.

Una de estas situaciones sucede cuando funcionarios poco capacitados o consultores se basan en información secundaria o de otros ET realizados en otras localidades para conseguir los datos de estudios base, o incluso, según expresó un funcionario de la DGPMI, incluyen información fraudulenta o engañosa en el ET, aprovechándose de la limitada capacidad de supervisión y control por parte de los gobiernos locales al no contar con profesionales especializados.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que para elaborar un ET, previamente se requiere contar con un PI viable, con lo cual los GL en su búsqueda de disponer lo más pronto de un ET, aceleran la formulación y evaluación de los PIRRI afectando su calidad técnica, con lo cual se han identificado casos de entidades que pese a contar con la opinión técnica favorable de su ET por parte del Midagri (generalmente luego de un largo proceso de levantamiento de observaciones) tuvieron observaciones de la DGPMI a las fichas técnicas que sustentan estos PI debido a su baja calidad. De esta forma, como se puede observar en la figura 20 los GR y GL (provinciales y distritales) encuestados que señalaron que sus solicitudes de financiamiento de PIRRI fueron observadas indicaron que las observaciones se dieron principalmente por observaciones al ET por parte del sector competente (86%), por observaciones a la calidad del PI por parte de la DGPMI (57%), y por incumplimiento de los requisitos específicos (57%).

Figura 20. Tipos de observaciones a las solicitudes de financiamiento de PIRRI



Nota. Elaborado con datos generados por la encuesta para servidores públicos de los GR y GL realizada en el marco de la presente investigación.

Esta situación, adicionalmente, puede abrir la puerta a un ciclo de corrupción en donde un consultor, en colusión con un funcionario municipal inescrupuloso, elaboran productos deficientes a sabiendas que se generarán observaciones que requerirán nuevas órdenes de servicio para el consultor, como mencionaron algunos de los entrevistados. En otros casos, al no contar el GL con los recursos para la elaboración del ET acuerdan la adjudicación de la ejecución de la obra con empresas, a cambio de que éstas elaboren el ET, en tales casos, siendo la lógica de la empresa maximizar beneficios, la probabilidad de que el ET se elabore con el menor costo posible en desmedro de su calidad técnica es muy alta.

2.2 Factores inherentes al proceso de atención de las solicitudes de financiamiento

2.2.1 Poca claridad del procedimiento de evaluación

Si bien existen deficiencias a nivel de los solicitantes, un cuello de botella identificado por los entrevistados y los encuestados son los propios procedimientos para la revisión y aprobación de las solicitudes de financiamientos de los PIRRI establecidos en el marco del Decreto Supremo n° 132-2017-EF y el Reglamento Interno de la CM Fondes, aprobado con la Resolución Ministerial n° 205-2017-EF.

Como se describió en la sección sobre el proceso de atención de las solicitudes de financiamiento de la CM Fondes, las solicitudes de financiamiento deberían ser aprobadas en un plazo no mayor a veinticinco días hábiles, en caso de no encontrarse observaciones. Sin embargo, según lo indicado por los mismos responsables de evaluar las solicitudes de financiamiento que fueron entrevistados, el proceso puede demorar entre dos a tres meses, y hasta seis meses para casos excepcionales.

Tabla 14. Tiempo de atención de solicitudes de financiamiento para PIRRI de entidades encuestadas

Tipo de entidad	Fecha de presentación de su solicitud	Fecha de respuesta de la CM Fondes	Tiempo de atención de solicitud (días)
GR de Pasco	15/2/2023	30/3/2023	43
GR de Cusco - Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente	21/1/2018	21/2/2018	31
MP de Picota	3/3/2021	30/8/2021	180
MD de Magdalena	1/5/2018	1/10/2021	1.249
MD de Huando	23/11/2021	9/3/2023	471
MD de Coporaque	14/9/2020	20/9/2022	736
MD de Quilahuani	1/11/2023	1/12/2023	30

Nota. Elaborado con datos generados por la encuesta para servidores públicos de los GR y GL realizada en el marco de la presente investigación.

La tabla 14 muestra los resultados de las encuestas realizadas a los GR y GL que han presentado solicitudes de financiamiento para PIRRI, si bien se estimó un tiempo promedio de alrededor de 391 días y en el caso de las municipalidades distritales un promedio de 622 días, el caso más extremo es la solicitud de financiamiento para PI con Código Único de Inversión (CUI) n° 2380026 de la Municipalidad Distrital de Magdalena, en Amazonas, que demoró 1.249 días para ser priorizada por la CM Fondes.

Es importante ver cómo el tamaño del gobierno subnacional, y en consecuencia su capacidad técnica y presupuestaria son un factor determinante en el tiempo en que se logra la aprobación de su solicitud, así las pocas capacidades técnicas con las que cuentan los gobiernos locales a la hora de formular sus ET y un bajo presupuesto los obliga a priorizar otro tipo de acciones

cuando se genera un extenso proceso de revisiones y correcciones, limitación que no tienen gobiernos regionales o municipalidades provinciales de mayor tamaño.

Los mayores plazos de atención de las solicitudes de financiamiento de PIRRI se generan por el mayor tiempo que toma la evaluación técnica que debe realizar el Sector competente, de acuerdo con lo señalado por el funcionario del Midagri entrevistado, ellos no disponen de personal de planta dedicado exclusivamente a la revisión de los ET que les remite la Secretaría Técnica de la CM Fondes, por lo que deben contratar personal adicional mediante órdenes de servicio, lo cual implica un mayor tiempo para realizar el procedimiento administrativo y por ende para dar respuesta a la secretaría técnica.

Adicionalmente a lo señalado, se ha identificado que luego de contar con la opinión técnica favorable del Midagri, la Secretaría Técnica de la CM Fondes solicita la opinión técnica de la DGPMI respecto de la calidad del PI, lo cual es un procedimiento que no está establecido explícitamente en las disposiciones reglamentarias aprobadas con el Decreto Supremo n° 132-2017-EF y que añade un tiempo adicional a la atención de las solicitudes de financiamiento, pero más allá del tiempo adicional, lo relevante aquí es que la DGPMI en la mayoría de los casos realiza observaciones a la calidad de la ficha técnica que sustentó la viabilidad del PI, con lo cual la Secretaría Técnica de la CM Fondes rechaza la solicitud de financiamiento y la entidad solicitante debe levantar las observaciones al PI, que muchas veces implican también la modificación del ET, con lo cual la entidad solicitante al presentar nuevamente su solicitud debe pasar por todo el ciclo de revisión antes descrito.

Sobre la transparencia en relación a los procesos de atención de las solicitudes, es importante señalar que se realizó una solicitud de acceso a la información en el marco de la Ley de transparencia al Indeci, en su condición de Secretaría Técnica de la CM Fondes, solicitando, entre otras cosas, un flujograma del proceso de atención de las solicitudes de financiamiento de inversiones presentadas ante dicha comisión, durante el período 2017-2022, y especificando que en caso de no tener uno indicarlo. Se recibió como respuesta el 20 de setiembre del 2023, con referencia SAIP n° 522-2023, que *“la Unidad Funcional Secretaría Técnica del FONDES, no cuenta con Flujograma del proceso de atención de las Solicitudes de Financiamiento, sin embargo, esta Unidad Funcional se rige bajo lo establecido en el Decreto Supremo N° 132-2017-EF”*.

Asimismo, para los entrevistados, a pesar de que todos reconocen que la transparencia es fundamental para generar confianza, el hecho de que la Secretaría Técnica del Fondes (que es el Indeci) dependa funcionalmente del Ministerio de Defensa (Mindef), condiciona a que sus procesos se manejen con cierto grado de reserva; cosa que en una institución civil no se podría justificar.

Por otro lado, y ciertamente relacionado a la transparencia, los procesos que siguen las solicitudes de financiamiento del Fondes son percibidos como poco predecibles. Específicamente, por la falta de una ventanilla única abierta que visibilice la ruta de la solicitud, de manera que se pueda hacer seguimiento desde cualquier punto.

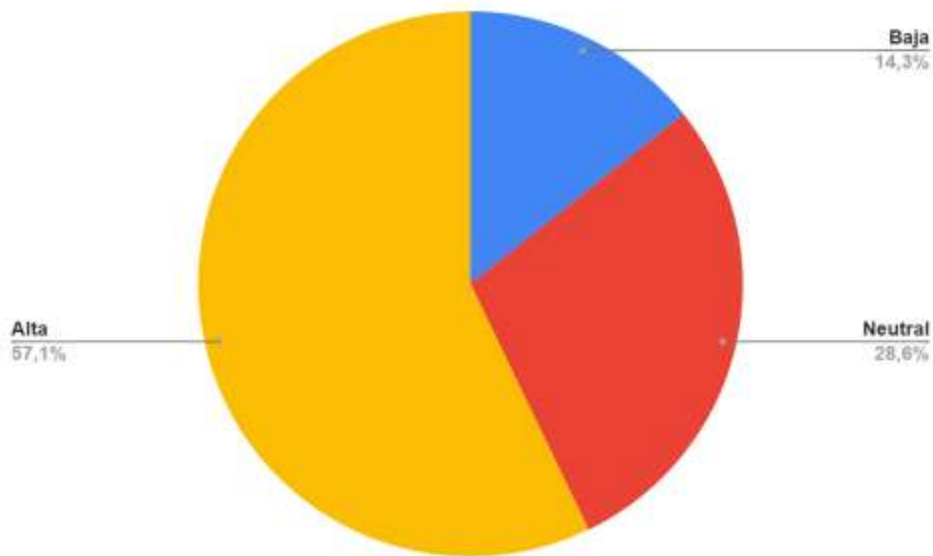
Otro factor importante señalado por la DGPP es que para la presentación de solicitudes no hay una fecha límite, las entidades pueden presentar solicitudes durante todo el año. Si la solicitud se presenta en el último semestre, la transferencia se hace en los últimos tres meses. Los plazos entre la recepción, verificación, selección, priorización y más, toman entre dos o tres meses en el mejor de los casos.

La CM Fondes, en ese sentido, está bajo una gran presión debido a la gran cantidad de pedidos que recibe. Sin embargo, sólo atiende a alrededor del 12-13% de estos pedidos. Esta situación genera grandes expectativas y una gran presión política sobre los actores involucrados, especialmente sobre la CM y la ST.

2.2.2 Criterios de selección y requisitos poco accesibles

Como se vio en el apartado sobre el procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de la CM Fondes, se tiene como uno de los requisitos específicos y como criterio de selección contar con ET actualizado. Al respecto, ya se ha ido argumentando que este requisito resulta ser restrictivo teniendo en cuenta las capacidades técnicas y presupuestarias de la mayoría de GL, situación que ha sido confirmada por las encuestas a los funcionarios de los GR y GL que lograron el financiamiento de la CM Fondes para sus PIRRI, así en la figura n° 23 se puede observar que para el 57% de los encuestados el nivel de dificultad para cumplir con el referido requisito es alto.

Figura 21. Nivel de dificultad que representa para su entidad cumplir con el criterio 3 (contar con ET actualizado)



Nota. Elaborado con datos generados por la encuesta para servidores públicos de los GR y GL realizada en el marco de la presente investigación.

Adicionalmente, los propios actores vinculados a la evaluación de las solicitudes de financiamiento entrevistados para la presente investigación señalan como causas adicionales de las demoras en la atención de solicitudes los requisitos específicos, en particular la exigencia de contar con un ET actualizado.

2.2.3 Criterios de priorización inadecuados

De acuerdo con el MEF (2022) “Los Criterios de Priorización son parámetros técnicos que permiten determinar la jerarquía o relevancia de cada inversión dentro de un grupo de inversiones”, de esta forma el ejercicio de priorización debe garantizar la asignación de recursos a los proyectos más importantes; sin embargo, como se vió en la sección criterios de priorización de intervenciones, recién a partir del 23 de abril del 2021, la CM Fondes, en cumplimiento de las recomendaciones de la Auditoría de Cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República (CGR) a la gestión de los recursos del Fondes, aprobó en su sesión n° 22 los puntajes y ponderaciones para la priorización de las solicitudes de financiamiento, de acuerdo a lo señalado por el Decreto Supremo n° 132-2017-EF; es decir que durante cuatro años la priorización de las intervenciones no estuvo respondiendo a criterios objetivos previamente establecidos y conocidos por las entidades solicitantes del financiamiento.

Asimismo, del análisis de los seis criterios de priorización aprobados por la CM Fondes, se identifica que estos evalúan a la entidad solicitante del financiamiento principalmente en materia de gestión presupuestal, sin diferenciar si se trata de una entidad del gobierno nacional, regional o local; de esta forma una municipalidad distrital, que posee menores recursos humanos y presupuestales, entre otros, es comparada con un gobierno regional y hasta con un ministerio al momento de la priorización de las intervenciones.

Adicionalmente a lo señalado, se ha identificado que no se cuenta con un criterio de priorización que establezca la relevancia de las intervenciones, de tal forma que al momento de la priorización, un proyecto de inversión orientado a reducir el riesgo de inundación, que constituye una solución definitiva frente al problema de inundación, es comparado con una actividad, que es una intervención temporal.

De esta forma, no se identifica que los seis criterios de priorización usados por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023 hayan garantizado la asignación de recursos para los PI más importantes y prioritarios, como son los PIRRI en dicho periodo.

Un aspecto importante a tener en cuenta también, es la relevancia de los criterios de priorización considerados por la CM Fondes, así por ejemplo, sobre el criterio de priorización 5: Planes aprobados en gestión del riesgo de desastres por la entidad, es importante precisar que, la CGR realizó un Operativo Nacional de Control denominado “Operativo a la Gestión del Riesgo de Desastres ocasionados por los Fenómenos Naturales Climatológicos 2023” entre el 1 de junio y el 11 de agosto, dicho operativo tuvo como un objetivo específico el siguiente:

Determinar si las entidades cuentan con los planes específicos aprobados y actualizados; y si el CENEPRED e INDECI vienen efectuando el seguimiento a la aprobación y actualización de los planes de conformidad a la normativa y disposiciones internas establecidas (CGR, 2023, p. 7).

El operativo comprendió la ejecución de Visitas de Control a 856 entidades de los tres niveles de gobierno y como resultados a nivel nacional identificó, entre otros, que el nivel de incumplimiento en la aprobación del Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (PPRRD) es del 72% (618 entidades), con el siguiente detalle:

- 130 entidades del gobierno nacional (63%)
- 12 gobiernos regionales (50%)
- 22 entidades del ámbito regional (63%)
- 454 entidades de los gobiernos locales (77%).

Asimismo, con relación a la actuación del Cenepred e Indeci, el operativo también identificó lo siguiente:

CENEPRED no acredita la ejecución de acciones de monitoreo y seguimiento frente al porcentaje de avance en la formulación y aprobación (7,7%) y la falta de actualización e implementación (86,7%) de los “planes de prevención y reducción del riesgo de desastres”; situación que afecta el logro de los objetivos de la gestión prospectiva (CGR, 2023, p. 58).

“INDECI no acredita acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación ante el avance de 14,49% en la formulación y aprobación de los planes de gestión reactiva, y su falta de actualización de 41,94%; situación que afecta el logro de los objetivos de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación a nivel nacional” (CGR, 2023, p. 59).

A la luz de las cifras presentadas por la CGR, prácticamente ninguna entidad cumple con tener sus planes en gestión del riesgo de desastres aprobados, de tal forma que en una eventual postulación para el financiamiento por parte de la CM Fondes, las entidades obtendrán un puntaje de cero para este criterio de priorización, con lo cual pierde relevancia al momento de establecer una jerarquía en la lista de intervenciones a financiar.

2.3 Factores inherentes a la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres

De acuerdo con la UNDRR

“La gobernanza se entiende como la capacidad del gobierno para atender un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable del conjunto de gobiernos y administraciones, al igual que de los actores sociales y privados de un

país, y se articula alrededor de las políticas públicas, sus instrumentos y procesos” (UNDRR, 2021. p. 86)

Sobre la base del concepto anterior, resulta evidente que en el periodo 2017 - 2023, en que la crisis política ha hecho que el Perú transite por seis gobiernos distintos, la débil gobernanza del país, también se ve manifiesta a nivel de la gestión del riesgo de desastres; así entendida esta “como el sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas” (UNDRR, 2021, p. 87), se entiende cómo el país fue incapaz de responder ante los estragos causados por dos semanas de lluvias intensas que trajo consigo el paso del ciclón Yaku.

En esa línea, N. Shack (entrevista, 14 de mayo, 2024) señala que hay una complejidad muy grande en la economía política que está detrás de las inversiones públicas, y, por lo tanto, si eso no se regula, es casi imposible que los gobernadores y los alcaldes hagan las inversiones que tienen que hacer para evitar que todo se destruya cuando vienen las lluvias. Asimismo, añade que, en el Perú, al igual que en casi toda América Latina, a diferencia de los países desarrollados, el enfoque de control es un enfoque de legalidad, de cumplimiento, no es de desempeño.

Teniendo en cuenta esta complejidad de la gobernanza de la GRD en el país y los pocos incentivos que existen desde el Sistema Nacional de Control para ejecutar proyectos de inversión orientados a la reducción de riesgos, se identifican como factores que pueden explicar la baja priorización de PIRRI los siguientes:

2.3.1 Diseño institucional del Fondes

El Fondes se crea en junio del 2016 con la finalidad de financiar intervenciones y proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales (Ley n° 30458, 2016), posteriormente se crea la CM Fondes a partir de la publicación del Decreto Supremo n° 132-2017-EF. La primera acta que emite la CM Fondes, el 12 de mayo del 2017, se da en el marco del fenómeno El Niño Costero que afectó gravemente a la población, así como gran parte de la infraestructura social y productiva de la costa norte y centro del país. Es en este contexto en que se empiezan a generar

solicitudes de financiamiento para proyectos de inversión destinados principalmente a rehabilitar y recuperar infraestructura perdida por los fenómenos climatológicos.

Teniendo este contexto, según indican los entrevistados, el marco normativo, creado en un momento de crisis, estuvo orientado a la atención de desastres y a los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Lógica que se arrastra a la fecha y que dificulta la priorización de proyectos de inversión orientados a la reducción de riesgos. En particular, la CM Fondes prioriza intervenciones que no están programadas y que se generan como producto de la declaratoria de estado de emergencia por peligro inminente o impacto de un peligro. Es decir, el fondo no se usa para cerrar una brecha puntual de infraestructura o acceso a servicios públicos, sino para responder a una demanda, producto de la declaratoria de estado de emergencia.

Lo anterior se sustenta adicionalmente, por el hecho de que el financiamiento generado por el Fondes proviene de una sola bolsa desde donde se debe financiar PIRRI, IOARR, actividades, rehabilitación, entre otras intervenciones. México, por ejemplo, entiende esto como un problema y dividen su Fonden en dos bolsas; una destinada a la reconstrucción denominado Fideicomiso Fonden y otra el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden).

En esa misma línea, una cuestión planteada durante las entrevistas fue si el Fondes debe o no financiar los siete procesos de la gestión de riesgo de desastres. Si bien todos concuerdan en la necesidad del Fondes de mirar tanto la parte reactiva como la preventiva, destacan algunos que se debería priorizar las inversiones preventivas. Esto, además, está en línea con los compromisos asumidos con la suscripción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015 - 2030 y el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe.

Algunos actores del MEF entrevistados, consideran que, para poder cumplir con lo anterior, sería necesario que el Fondes divida “la billetera” en tres bolsas diferentes: una para las PIRRI, otra para actividades y la tercera para IOARR de emergencia, cada una con criterios de acceso distintos. En esa misma línea, el Fondes debe tener mayor flexibilidad asignativa para poder atender emergencias de manera que se incentive a los gobiernos regionales y locales a priorizar sus intervenciones en función de estas bolsas y sus necesidades.

Asimismo, y como parte de las debilidades actuales del Fondes, se requiere armonizar tipologías de proyectos de inversión en el marco de la GRD dado que estas no conversan con las tipologías del SNPMGI. Si bien el SNPMGI incorpora la gestión del riesgo (GdR) como un enfoque transversal a lo largo de todo el ciclo de inversión, faltan definiciones específicas que no se encuentran en el clasificador funcional; y, por ende, pueden limitar la capacidad de respuesta del Fondes (p. ej. muros de contención). Actualmente, el sector ha identificado tres brechas: defensas ribereñas, sistemas de alerta temprana y drenajes. Sin embargo, existen muchos otros peligros a atender, por lo que se necesita generar una actualización dinámica de las tipologías a partir de las experiencias concretas y de la identificación de nuevas brechas.

Por otro lado, existe consenso entre los entrevistados que el Fondes debería promover inversiones en reducción de riesgos a partir de planes integrales a nivel de cuenca que generen intervenciones coherentes y que ayuden a proteger no solo una sección del distrito o a una municipalidad distrital, sino a un conjunto de distritos expuestos a un solo riesgo en las diferentes partes de una misma cuenca. Esto en particular ayudaría a reducir la dispersión en las inversiones y generaría una gestión más eficiente de los recursos. Especialmente, dado que instituciones como el ANA, a través de sus Autoridades Locales de Agua (ALA) ha mapeado los diferentes puntos críticos y zonas expuestas a alto peligro a nivel nacional. Adicionalmente, el Cenepred cuenta con el Sigrid, plataforma informática que despliega múltiples herramientas como visor de mapas, bibliotecas y recursos diversos, incluyendo los informes de escenarios de riesgo, que ayudarían a generar priorizaciones de inversiones a partir de los riesgos de inundación y es de libre acceso.

Para PCM, la gestión de proyectos de inversión y la gestión de riesgos pueden mejorarse a través de arreglos institucionales adecuados, la financiación de estudios básicos, la priorización de proyectos de gestión de riesgos, la formulación adecuada de expedientes técnicos, el financiamiento de expedientes técnicos, el acceso a la preinversión y la continuidad de los recursos.

2.3.2 Débil articulación institucional para el fortalecimiento de capacidades a los gobiernos locales

Como resultado de las entrevistas realizadas a los profesionales del Indeci, MEF, Midagri y la PCM, no se identifica una estrategia coordinada para el fortalecimiento de capacidades y

asistencia técnica en la formulación y evaluación de PIRRI de los gobiernos regionales y gobiernos locales, pese a que todos coinciden en señalar esta baja capacidad como un factor clave que explica la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación en el periodo 2017 - 2023 por parte de la CM Fondes.

Las pocas acciones de capacitación y asistencia técnica que han realizado algunas de estas entidades, han sido como respuesta a demandas de estos niveles de gobierno, en el marco de declaratorias de estado de emergencia; es decir, con un enfoque reactivo.

En el caso del Indeci, en su rol de Secretaría Técnica de la CM Fondes, ha estado promoviendo capacitaciones sobre los procesos intrínsecos del Fondes, pero con un énfasis en actividades e IOARR de emergencia, señalando que cuenta con publicaciones y materiales de capacitación en su página web, así como del marco normativo y otros documentos adicionales respecto del proceso de atención de las solicitudes de financiamiento.

Las pocas capacitaciones que se han realizado de manera colaborativa entre la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF y la Secretaría Técnica de la CM Fondes, abordan temas como los requisitos y criterios de priorización, las inversiones en el marco del SNPMGI, y las actividades en emergencia.

Otra dificultad identificada en las entrevistas es que muchos a nivel de gobierno local desconocen la plataforma Sigrid. Además, a pesar de que Indeci y Cenepred indican que sí dan capacitaciones, el ciclo de capacitación no es constante (y con la alta rotación de los funcionarios, las capacidades no se quedan en las instituciones). En ese sentido, no es fácil para los gobiernos regionales y locales acceder a la identificación técnica de zonas expuestas a alto peligro. Aunque tienen conocimientos empíricos y ancestrales, carecen de la información técnica requerida.

3. Propuesta de mejora

Del análisis realizado en la presente investigación, respecto de los principales factores que explican la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, se hace evidente la necesidad de mejorar el proceso de atención, los criterios de selección, los requisitos y los criterios de

priorización, lo cual implica necesariamente la aprobación de nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos del Fondes.

En tal razón, la propuesta de mejora de la investigación comprende las principales modificaciones que debería contener un proyecto de decreto supremo con nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos a cargo del Fondes, que modificaría las contenidas en el Decreto Supremo n° 132-2017-EF. Estas modificaciones se detallan a continuación.

3.1. Priorizar el financiamiento del proceso de reducción del riesgo

La gestión del riesgo de desastres en el país cuenta con siete procesos: estimación del riesgo, prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, en los cuales las entidades de los tres niveles de gobierno desarrollan una enorme cantidad de intervenciones (actividades e inversiones) que requieren recursos. Siendo los recursos presupuestales que dispone el Estado peruano limitados, sin dejar de reconocer la importancia de cada proceso de la GRD, los recursos del Fondes, que actualmente financian intervenciones en cinco de los siete procesos de la GRD³, deben priorizar los procesos que tengan una mayor contribución con el logro del objetivo de la PNGRD al 2050 y la reducción de la carga fiscal destinada a la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura pública afectada por desastres.

Bajo esta perspectiva, teniendo en consideración que según la UNDRR (2023) “por cada dólar invertido en la reducción de riesgos y la prevención se pueden ahorrar hasta 15 dólares en la recuperación después de un desastre” y que la sección sobre los resultados alcanzados por la CM Fondes en el periodo 2017 – 2023 evidencia que dicho fondo ha financiado principalmente los procesos de respuesta y rehabilitación; se requiere que, tras siete años de priorizar la gestión reactiva, los recursos del Fondes se concentren en la gestión correctiva, para lo cual la propuesta de nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos del Fondes debe establecer una distribución de los recursos de dicho fondo entre los procesos de la GRD, privilegiando el proceso de reducción. La propuesta de distribución de recursos se presenta en la tabla 15 siguiente:

³ Los cinco procesos son: reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Tabla 15. Propuesta de distribución de los recursos a cargo de la CM Fondes

Proceso de la GRD	Participación (%)
Reducción	50%
Preparación y respuesta	25%
Rehabilitación	25%

Nota. Elaboración propia

Como se ve en la tabla 15, considerando el alto retorno de la inversión en la reducción de riesgos, el 50% de los recursos asignados a la CM Fondes se destinarán a financiar intervenciones del proceso de reducción del riesgo de desastres, mientras que el 50% restante estará reservado para hacer frente a los peligros que se puedan presentar durante cada ejercicio fiscal, a través de intervenciones de los procesos de preparación y respuesta (25%) y para rehabilitar la infraestructura que pueda ser afectada por un desastre (25%).

3.2. Establecer plazos adecuados de postulación

En la sección sobre los resultados alcanzados por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, se identificó que en el último año de dicho periodo el número de solicitudes de financiamiento se incrementó notablemente, originando que las entidades que participan del proceso de evaluación de estas solicitudes destinen mayores recursos para su atención, a fin de no ver superada su capacidad operativa. Esta situación ocurrió debido a que, entre otras razones, las entidades pueden presentar solicitudes de financiamiento en cualquier momento del año.

Tabla 16. Actas aprobadas por la CM Fondes según mes y año

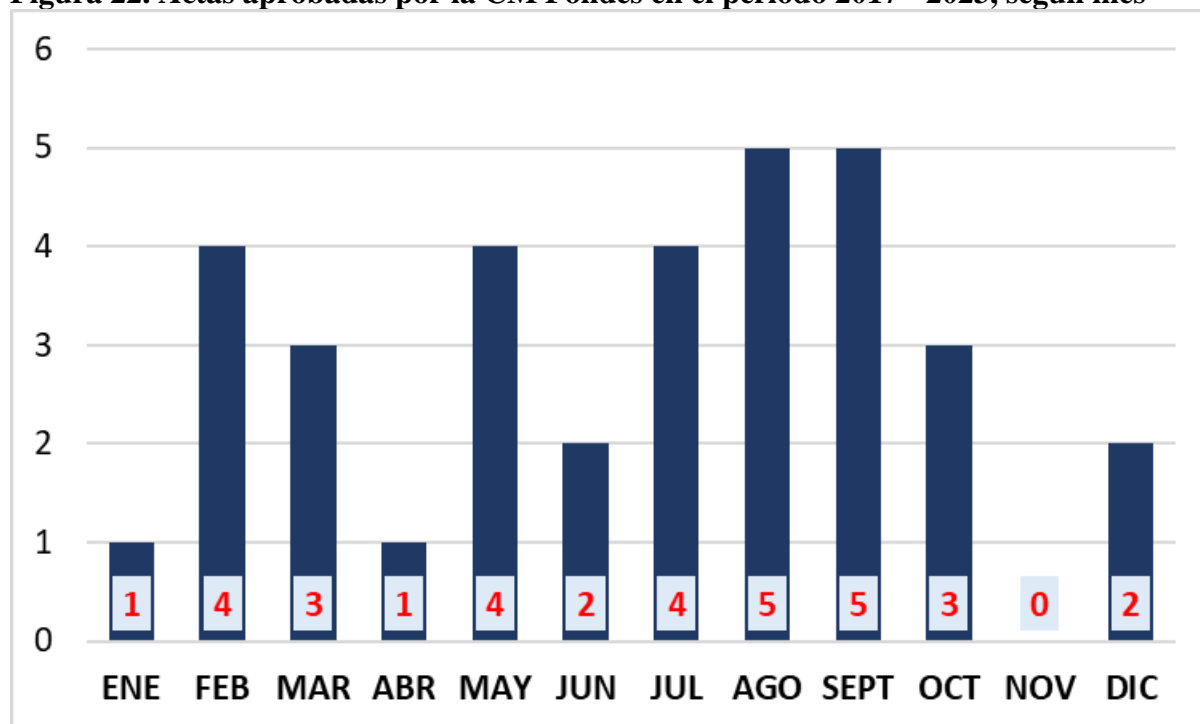
Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Total
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

2017				Acta 1	Acta 2	Acta 3		Acta 4	Acta 5				5
2018		Acta 6		Acta 7				Acta 8				Acta 9	4
2019		Acta 10 y 11		Acta 12		Acta 13	Acta 14	Acta 15				Acta 16	7
2020		Acta 17	Acta 18					Acta 19	Acta 20				4
2021	Acta 21			Acta 22			Acta 23		Acta 24				4
2022			Acta 25		Acta 26	Acta 27	Acta 28			Acta 29			5
2023			Acta 30		Acta 31			Acta 32	Acta 33	Acta 34			5
Total	1	4	3	1	4	2	4	5	5	3	0	2	34

Nota. Elaboración propia a partir de las actas de la CM Fondes.

En la tabla 16 se presenta la distribución de las 34 actas aprobadas por la CM Fondes en dicho periodo, según año y mes de aprobación, como se puede observar, más del 50% de las actas fueron aprobadas en el segundo semestre del año fiscal y, de manera más específica, el 15% fueron aprobadas en el último trimestre del año, inclusive en el mismo diciembre; con lo cual resultó prácticamente imposible que las entidades que accedieron al financiamiento pudieran ejecutar los recursos transferidos, llevando a su reversión al tesoro público.

Figura 22. Actas aprobadas por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023, según mes



Nota. Elaborado con datos a partir de las actas de la CM Fondes.

Para asegurar una adecuada atención de las solicitudes de financiamiento presentadas por los gobiernos regionales y locales y la oportuna transferencia de los recursos, es necesario establecer plazos de postulación que tomen en cuenta el periodo de lluvias del país, de tal forma que estas entidades puedan contar con los recursos necesarios para ejecutar los proyectos de inversión una vez culminado el periodo de lluvias, evitando las transferencias de recursos en los últimos meses del año que tienen gran riesgo de no ejecutarse y revertir al tesoro público, dada su naturaleza de recursos ordinarios.

En tal razón, se propone como plazos para que las entidades presenten sus solicitudes de financiamiento ante la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial, los siguientes:

Tabla 17. Plazos de postulación para intervenciones vinculadas al proceso de reducción

Periodo	Plazo de postulación
Primer	Durante los últimos cinco días hábiles de los meses de enero a mayo de cada año.
Segundo	Durante los últimos cinco días hábiles del mes de octubre de cada año.

Nota. Elaboración propia

Tabla 18. Plazos de postulación para intervenciones vinculadas a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación

Declaratoria de estado de emergencia	Tipo de intervención	Plazo de postulación al Fondes, según proceso
Si requiere, por peligro inminente o desastre	Actividades según los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.	Durante la vigencia del decreto supremo que declara el estado de emergencia, no incluye prórrogas.
	Inversiones (IOARR de Emergencia) según los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.	Hasta los treinta días calendarios posteriores al término de la vigencia de la declaratoria de estado de emergencia, no incluye prórrogas.

Nota. Elaboración propia

3.3. Establecer requisitos accesibles

Como se ha visto en la sección sobre la Comisión Multisectorial del Fondes, las disposiciones reglamentarias contenidas como anexo del Decreto Supremo n° 132-2017-EF establecen los requisitos generales y específicos para presentar una solicitud de financiamiento ante la CM Fondes, siendo un requisito específico a cumplir en el caso de inversiones, contar con un ET actualizado.

Si tenemos en consideración la complejidad de los documentos técnicos que se requieren para formular un proyecto de inversión orientado a reducir el riesgo de inundación y el costo significativo de dichos documentos, además de la complejidad y el costo de la elaboración del expediente técnico (ET) de dicho proyecto de inversión, así como los presupuestos anuales de que disponen los gobiernos locales, resulta innegable que el requisito de contar con un ET actualizado, para presentar una solicitud de financiamiento al Fondes se torna inaccesible para muchos gobiernos locales (al menos para 549 GL que cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 1.000.000).

En las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del Indeci (Secretaría Técnica de la CM Fondes), del Midagri y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, la mayoría de entrevistados

coincidieron en señalar que el criterio de selección de contar con el expediente técnico (ET) actualizado del PI no es accesible para la mayor parte de GL.

En ese sentido, la propuesta de nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos del Fondes no debe considerar como un requisito específico para solicitar financiamiento al Fondes, el contar con el ET actualizado y, más aún, deben contemplar que la elaboración del ET y los documentos técnicos para formular un PI orientado a reducir el riesgo de inundación sean financiados por el Fondes. De esta forma, se proponen los siguientes requisitos:

Requisitos generales:

- a) Las solicitudes de financiamiento deben presentarse conforme a los plazos que se señalan en las presentes disposiciones reglamentarias; para esto, se toma en cuenta el día del registro del expediente en la plataforma electrónica que se creará para estos efectos.
- b) La solicitud debe ser dirigida a la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial, suscrita por el titular del pliego de la entidad solicitante.
- c) Las tipologías de actividades e inversiones deben estar orientadas a los procesos correspondientes a la GRD y las tipologías definidas para su intervención en las presentes disposiciones reglamentarias.
- d) Para intervenciones vinculadas al proceso de reducción del riesgo de desastres se debe tomar en cuenta la lista de distritos o espacios geográficos categorizados con peligro o riesgo de nivel alto o muy alto⁴, en el marco de los estudios técnicos vigentes de las entidades técnico científicas correspondientes. La mencionada lista será provista por el Cenepred y publicada en el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (Sigrid), siendo actualizada al menos cada año.

⁴ Con exclusión de las zonas de alto y/o muy alto riesgo no mitigable

- e) Para las intervenciones de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, se deberá contar con declaratoria de estado de emergencia por peligro inminente o desastre, según corresponda. Dichas intervenciones deberán tener nexo directo de causalidad con el desastre o evento.

Requisitos específicos:

Tabla 19. Requisitos específicos para intervenciones vinculadas al proceso de reducción

Tipo de intervención	Requisitos
Formulación de proyecto de inversión (PI)	Contar con el registro de la idea de inversión mediante el formato n° 5-A de la Directiva General del SNPMGI, para lo cual debe señalar el código de idea generado.
Elaboración de expediente técnico y ejecución de PI	Adjuntar copia del informe de declaración de viabilidad otorgado por la UF y la ficha técnica o perfil, de ser el caso.
Ejecución física de PI	Adjuntar copia del informe de declaración de viabilidad otorgado por la UF, la ficha técnica o perfil, de ser el caso y la copia del expediente técnico o documento equivalente digitalizado, actualizado y registrado en el Banco de Inversiones debidamente suscrito por las áreas y/o profesionales que correspondan, de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente del SNPMGI.

Nota. Elaboración propia

Tabla 20. Requisitos específicos para intervenciones vinculadas a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación

Tipo de intervención	Requisitos
IOARR de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Contar con el registro de la inversión mediante el formato n° 7-E de la Directiva General del SNPMGI, para lo cual debe señalar el código único de inversiones generado. ● De contar con expediente técnico o documento equivalente, adjuntar la copia del ET/DE digitalizado, actualizado y registrado en el Banco de Inversiones debidamente suscrito por las áreas y/o profesionales que correspondan, de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente del SNPMGI.

Nota. Elaboración propia

3.4. Establecer criterios de priorización adecuados

Como se ha podido ver en la sección sobre los criterios de priorización usados por la CM Fondes para establecer la lista de intervenciones que serán financiadas, estos se concentran en evaluar a la entidad solicitante a nivel de la gestión presupuestal, sin considerar la relevancia de las intervenciones, con lo cual no garantizan la asignación de recursos para los PI más importantes y prioritarios, como son los PIRRI.

Ante la situación antes descrita, surge la necesidad de mejorar los criterios de priorización de las intervenciones, para lo cual se proponen los siguientes:

Criterio de priorización 1: tipo de entidad

Teniendo en cuenta que las entidades del gobierno nacional, regional y local no tienen la misma disponibilidad de recursos humanos y financieros, se considera adecuado establecer una clasificación de estas entidades; es decir realizar una discriminación positiva, de tal forma que aquellas entidades que dispongan de mayores recursos reciben un menor puntaje al momento de presentar su solicitud de financiamiento, frente a una entidad de menores recursos.

Para clasificar a los gobiernos locales, se propone que la CM Fondes adopte la clasificación municipal en el marco del Programa de Incentivos a la mejora de la gestión municipal, el cual agrupa a las municipalidades del país en siete categorías a partir de cuatro dimensiones: territorial, social, económica, y fiscal e institucional. A partir de este ordenamiento de las municipalidades, al momento de la presentación de una solicitud de financiamiento debe tener el mayor puntaje una municipalidad del tipo G y el menor puntaje una municipalidad del tipo A.

Tabla 21. Clasificación de municipalidades en el marco del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal

Nombre del grupo	Jurisdicción	Abreviatura	n°	%
Municipalidades pertenecientes a ciudades principales	Provincial	Tipo A	74	3,95
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales	Provincial	Tipo B	122	6,51
Municipalidades de Lima metropolitana	Distrital	Tipo C	42	2,24
Municipalidades de otras ciudades principales	Distrital	Tipo D	129	6,88
Municipalidades no consideradas ciudades principales y al menos 60% de población urbana	Distrital	Tipo E	378	20,17
Municipalidades no consideradas ciudades principales, al menos 30% y menos de 60% de población urbana	Distrital	Tipo F	509	27,16
Municipalidades no consideradas ciudades principales con al menos 30% de población urbana	Distrital	Tipo G	620	33,08
Total			1.874	100

Nota. Elaboración propia

A partir de esta clasificación de las municipalidades, se incluyen a los gobiernos regionales y a las entidades del gobierno nacional, para establecer el criterio de priorización que se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 22. Criterio de priorización 1: tipo de entidad.

Tipo de entidad	Puntaje
Municipalidad tipo G	10
Municipalidad tipo F	9
Municipalidad tipo E	8
Municipalidad tipo D	7
Municipalidad tipo C	6
Municipalidad tipo B	5
Municipalidad tipo A	4
Gobierno regional	3
Gobierno nacional	1

Nota. Elaboración propia.

Criterio de priorización 2: población expuesta al peligro

Teniendo en cuenta que el problema público que busca solucionar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 es “alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio” (PCM, 2021), se considera un criterio de priorización relevante el porcentaje de la población expuesta en nivel alto y muy alto del peligro o riesgo según el instrumento técnico validado por el Cenepred.

Tabla 23. Criterio de priorización 2: población expuesta al peligro

Porcentaje de población expuesta al peligro	Puntaje
$\geq 75\%$	10
$\geq 60\% - < 75\%$	8
$\geq 45\% - < 60\%$	7
$\geq 30\% - < 45\%$	5
$\geq 15\% - < 30\%$	3
$< 15\%$	1

Nota. Elaboración propia.

Criterio de priorización 3: rentabilidad social de la intervención

Este criterio permitirá medir el impacto de cada intervención y por ende su relevancia respecto de otras intervenciones. A nivel de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación, las tres tipologías que considera el SNPMGI son: drenaje pluvial, defensa ribereña e infraestructura de protección en quebradas, las cuales se evalúan bajo la metodología costo beneficio, con lo cual cuentan con el indicador valor actual neto social (VANS), a partir del cual se calcularán quintiles en enero de cada año según la base de datos histórica de los proyectos de inversión financiados por el Fondes. El corte del periodo histórico se efectuará en diciembre del año anterior.

Tabla 24. Criterio de priorización 3: rentabilidad social de la intervención

Rango de VANS	Puntaje
1er quintil	10
2do quintil	8
3er quintil	6
4to quintil	4
5to quintil	2

Nota. Elaboración propia.

3.5. Nuevo sistema de gestión de la atención de solicitudes de financiamiento

El proceso de atención de las solicitudes de financiamiento por parte de la CM Fondes no está explicitado en ningún documento oficial (reglamento, directiva, etc.), no se tienen claridad de las entidades participantes (sectores del gobierno nacional, DGPMI, DGPP), sus funciones, ni los tiempos máximos de atención, habiendo realizado transferencias de recursos en los meses de noviembre y diciembre, fechas que imposibilitan la ejecución de los recursos por parte de los GL, debido a los procedimientos que se deben realizar a nivel de los sistemas de presupuesto y abastecimiento, así como por haberse iniciado el periodo de lluvias.

En ese sentido, se requiere la implementación de un sistema donde estén definidos los actores participantes, sus roles y funciones y tiempos máximos de atención, que a través de un aplicativo informático ponga al alcance de los usuarios toda la información sobre las solicitudes de financiamiento presentadas, de tal forma que se pueda conocer el estado de la solicitud en cualquier momento y se tengan tiempos estimados de respuesta, evidenciando transparencia y predictibilidad del proceso.

La reserva del Indeci con relación a la información, genera una falta de mecanismo para realizar el seguimiento a las solicitudes, inversiones y proyectos. Los entrevistados proponen como solución el desarrollo de una ventanilla única y mesa de partes virtual para el seguimiento a las solicitudes de financiamiento que permite en tiempo real verificar el progreso de los expedientes.

3.6. Fortalecer la asistencia técnica a los GL en la formulación de PIRRI

Teniendo en consideración la complejidad de los documentos técnicos de los proyectos de inversión para reducir riesgos de desastres, así como las limitadas capacidades de los GL, es necesario establecer un mecanismo de asistencia técnica para la elaboración de dichos documentos técnicos, así como de los expedientes técnicos, a fin de asegurar la calidad de los proyectos de inversión.

En ese sentido, se propone que el recientemente creado Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI) brinde a los GL la asistencia técnica en la formulación de sus PI, así como en la elaboración de los expedientes técnicos, para lo cual la Comisión Multisectorial del Fondes le asignará los recursos que se requieran para dicho fin, de resultar priorizada su solicitud.

CONCLUSIONES

1. Como resultado de las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del Indeci (Secretaría Técnica de la CM Fondes), del Midagri y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, se identificó como factores que pueden explicar la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes, los vinculados a:
 - i) las condiciones inherentes de las entidades solicitantes, como son la baja priorización de PIRRI en los PMI del GN, GR y GL, la alta preferencia que han desarrollado los GR y GL por las IOARR de emergencia y las limitadas capacidades técnicas para gestionar inversiones en los GL,
 - ii) las condiciones inherentes al proceso de atención de las solicitudes de financiamiento, como son la poca claridad del procedimiento de evaluación, los criterios de selección y requisitos poco accesibles y los criterios de priorización inadecuados, y
 - iii) las condiciones inherentes de la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, como son el diseño institucional del Fondes y la limitada articulación institucional para el fortalecimiento de capacidades de los GL en la formulación de PIRRI.

2. En el caso de las condiciones inherentes de las entidades solicitantes, se identificó que existe una debilidad estructural en los gobiernos locales que permitiría que aquellos distritos que tienen un alto nivel de vulnerabilidad, pero insuficiente capacidad para elaborar un estudio o cumplir con los requisitos para el financiamiento de la CM Fondes, queden postergados frente a otros que cuentan con estas capacidades pero que tienen un menor nivel de vulnerabilidad.

3. En el caso de las condiciones inherentes al proceso de atención de las solicitudes de financiamiento, como resultado de las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del Indeci (Secretaría Técnica de la CM Fondes), del Midagri y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de

PIRRI con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, la mayoría de entrevistados coincidieron en señalar que el criterio de selección de contar con el expediente técnico (ET) actualizado del PI no es accesible para la mayor parte de GL.

4. A pesar de las no muy alentadoras cifras, los esfuerzos a nivel nacional conllevaron a que se incluya la atención de la GRD en los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico como una variable a considerar en aras de lograr el desarrollo sostenible de los territorios; siendo el caso específico del nivel subnacional, pues las Guías metodológicas para formular Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados establecen que se debe incluir la GRD como una de las seis dimensiones para caracterizar el territorio, lo cual deviene en la identificación de un objetivo estratégico con sus respectivas acciones estratégicas y servicios para gestionar los riesgos de desastres en el territorio.
5. Revertir la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes requiere un esfuerzo a nivel de Estado, toda vez que se deben superar problemas estructurales a nivel de los tres niveles de gobierno vinculados a la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en el país; sin embargo, la mejora de las disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos a cargo de la Comisión Multisectorial del Fondes representan un esfuerzo importante en esa dirección.
6. La propuesta de nuevas disposiciones reglamentarias para la gestión de los recursos a cargo de la Comisión Multisectorial del Fondes contenida en la presente investigación, ha considerado los principales factores que afectan la priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación, siendo el nuevo procedimiento que propone, los requisitos, plazos y criterios de priorización, entre otros, pertinentes y viables, por lo que su implementación puede contribuir a mejorar la priorización y la asignación de recursos a dichos proyectos y, en un horizonte mayor, a disminuir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, así como la carga fiscal para la atención de las emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura pública del país.

RECOMENDACIONES

1. Si bien se plantean acciones de mejora con base en el análisis de los resultados obtenidos por la CM Fondes en el periodo 2017 - 2023 y los resultados de las encuestas y entrevistas, reducir la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio requiere de un esfuerzo sostenido del Estado en el mediano y largo plazo para mejorar la gobernanza de la GRD en el Perú, por lo que dada la complejidad política, social e institucional de nuestro país, se recomienda a la PCM, en su rol de ente rector del Sinagerd, evaluar si la conformación y funcionamiento de dicho sistema es el adecuado. El fuerte sesgo hacia la gestión reactiva y la débil articulación interinstitucional para responder ante los desastres son indicadores de que se requieren cambios sustantivos.
2. Si bien la investigación se ha enfocado en el proceso de reducción del riesgo, en su desarrollo se ha identificado una debilidad en el acceso a la información sobre los peligros, la cual se genera en el proceso de estimación, con lo cual se recomienda al Ministerio de Economía y Finanzas priorizar la asignación de recursos a los organismos técnico - científicos para el desarrollo de los estudios e investigaciones que permitan una mejor toma de decisiones en los procesos de prevención y reducción del riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- BID (2018). *Análisis de inversión pública para la reducción del riesgo de desastres del Perú*. [en línea]. Fecha de consulta: 15/11/2023. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0002433>
- Cenepred (2013). *Lineamientos técnicos del proceso de prevención del riesgo de desastres*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/06/2023. Disponible en: https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/Guia_Manuales/LINEAMIENTOS%20PROCESOS_PREVENCION%203%93N.pdf
- Cenepred (2015). *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales – 2da Versión*. [En línea]. Cenepred. Fecha de consulta: 25/05/2024. Disponible en: http://www.cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/Guia_Manuales/Manual-Evaluacion-de-Riesgos_v2.pdf
- Cenepred (2023). *Escenario de riesgos por inundaciones y movimientos en masa ante lluvias asociadas al fenómeno El Niño*. [En línea]. Cenepred. Fecha de consulta: 25/07/2023. Disponible en: http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//16270_escenario-de-riesgo-por-inundaciones-y-movimientos-en-masa-ante-lluvias-asociadas-al-fenomeno-el-nino.pdf
- Contraloría General de la República (2023). *Informe consolidado de los objetivos 1 y 2 del operativo de control a la gestión del riesgo de desastres, ocasionados por los fenómenos naturales climatológicos 2023*. [En línea] Fecha de consulta: 12/06/2024. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4582746-informe-consolidado-de-los-objetivos-1-y-2-del-operativo-de-control-a-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-ocasionados-por-los-fenomenos-naturales-climatologicos-2023>
- Ley n° 30458 (2016). Que regula diversas medidas para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública en apoyo de gobiernos regionales y locales, los juegos panamericanos y parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales. (29 de mayo de 2023). www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30458.pdf
- Ley n° 29664 (2011). Que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Congreso. (15 de mayo de 2023). <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29664.pdf>

- Kellet, J., Caravani, A., & Pichon, F. (2014). *Financiando la reducción del riesgo de desastres: Hacia una coherente y comprensiva aproximación*. [En línea]. UNDP. Fecha de consulta: 24/02/2024. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/181973/9027.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *6. Inversión Pública*. [En línea]. MEF. Fecha de consulta: 30/05/2023. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/2010/tomo1/6_inversion_publica.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2014). *Línea de base sobre la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en la inversión pública, Perú*. [En línea]. MEF. Fecha de consulta: 23/08/2023. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metod/Linea_de_base_sobre_GdR%20SNIP%209.pdf
- Decreto Legislativo n° 1252 (2016). Que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. 16/09/2018. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201352-1432>
- Resolución Ministerial n° 205-2017-EF/10 (2017). Que aprueba el Reglamento interno de la comisión multisectorial del “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales”. 05/06/2017. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/234024-205-2017-ef-10>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2022). *Pautas para la elaboración y aplicación de Criterios de Priorización*. www.mef.gob.pe. Fecha de consulta: 10/06/2024. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/Capacitacion_20_22_01_17.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas a (2023) *Anexo 1 de la Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria*.
- Ministerio de Economía y Finanzas b (2023). *Presentación de medidas del plan Con Punche Perú: Atención a la emergencia*. Plataforma digital única del Estado Peruano. Fecha de consulta: 03/06/2023. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/campa%20C3%B1as/23859-presentacion-de-medidas-del-plan-con-punche-peru-atencion-a-la-emergencia>
- PCM (2006). *Crean el Programa de Reducción de Vulnerabilidades frente al Evento Recurrente de El Niño DECRETO SUPREMO N° 073-2006-PCM*. Faolex. Fecha de consulta el 30 de mayo de 2023, de <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per67114.pdf>

- PCM (2018). *Informe de Evaluación del Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de emergencias por Desastres*. CDN. Fecha de consulta: 15/05/2023. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/502338/Informe_de_Evaluaci%C3%B3n_del_PP_0068_2018.pdf
- PCM (2023). *Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres - PREVAED*. PCM. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3241849/DISEÑO_2023_ACTUALIZADO.pdf
- Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente N° 7 (2021) & Rosales-Veítia, J. (2021). Evolución histórica de la concepción de la gestión de riesgos de desastres: algunas consideraciones. *Revista Kawsaypacha*, (7), 67-81. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/23577>
- Rosales Veítia, J. (2021). *Vista de Evolución histórica de la concepción de la gestión de riesgos de desastres: algunas consideraciones* / *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*. Revista - PUCP. Fecha de consulta: 28/05/2024. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/23577/23789>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). *Evaluación estratégica de procesos 2017 del fondo de desastres naturales (FONDEN) y del Fondo de prevención de desastres naturales (FOPREDEN)*. México. <https://www1.cenapred.unam.mx/SUBCUENTA/31a%20SESIÓN%20ORDINARIA/Asuntos%20Generales/Evaluación/EEP%20Fonden-Fopreden%202018.pdf>
- SENAMHI (2021). *Climas del Perú - Mapa de clasificación climática* (Primera ed.). Red activa soluciones graficas S.A.C. <https://www.senamhi.gob.pe/load/file/01404SENA-4.pdf>
- Servir (2017). *Estudio de gobiernos locales 2016 Principales Hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan* (Primera ed.). Servir. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/personas-al-servicio-de-gobiernos-locales-servir/resource/4beb461c-02ab-4397-82ac>
- UNDRR (2015). *Marco de Sendai para la gestión del riesgo de desastres*. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Fecha de consulta: 25/06/2024. Disponible en: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

- UNDRR (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.*
- UNDRR (2023). *Financiamiento.* Fecha de consulta: 30/05/2023. Disponible en: <https://www.undrr.org/es/sobre-undrr/financiamiento>
- UNISDR (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005 - 2015.* Fecha de consulta: 24/05/2024. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- UNISDR (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.* https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Zurich Insurance. (2017, 05). *Invertir en infraestructura que responda a los riesgos para fomentar la resiliencia ante las inundaciones.* Info inundaciones. Fecha de consulta: 25/05/2024. Disponible en: <https://infoinundaciones.com/recursos/item/invertir-en-infraestructura-que-responda-a-los-riesgos-para-fomentar-la-resiliencia-ante-las-inundaciones/>

ANEXOS

Anexo 1: matriz de consistencia lógica

Problema	Objetivo	Hipótesis	Variables	Indicadores	Metodología
<p>Pregunta general ¿Cuáles son los factores que explican la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023?</p>	<p>Objetivo general Identificar los factores que explican la baja priorización de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación (PIRRI) por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.</p>	<p>Hipótesis general Los factores que explican la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023 son: 1. La baja priorización de PIRRI en la cartera de inversiones del PMI por parte del GN y los GR y GL durante el período 2017-2023. 2. Elevado incumplimiento de los requisitos por parte de las solicitudes de financiamiento presentadas los GR y GL. 3. La inadecuada gestión de la atención de solicitudes de financiamiento de PIRRI por parte de CM Fondes durante el período 2017-2023.</p>	<p>Variable dependiente PIRRI. priorizados por parte de la CM Fondes</p>	<p>Porcentaje de PIRRI que fueron priorizados por parte de la CM Fondes, respecto del total de intervenciones priorizadas.</p> <p>Porcentaje de presupuesto público asignado a PIRRI priorizados por parte de la CM Fondes respecto del total de presupuesto asignado a intervenciones.</p>	<p>Enfoque: cualitativo. Tipo: no experimental. Diseño: descriptivo. Corte: transversal. Población: entidades que solicitaron financiamiento de PIRRI a la CM Fondes en el periodo 2017 – 2023. Muestra: nueve funcionarios que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de PIRRI con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023. Técnica: entrevista. Instrumento: cuestionario – entrevista.</p>
<p>Preguntas específicas ¿Cuáles son los factores que explican la baja priorización de PIRRI en el PMI por parte del GN y los GR y GL durante el período 2017-2023?</p>	<p>Objetivos específicos Identificar los factores que explican la baja priorización de PIRRI en el PMI por parte del GN y los GR y GL durante el período 2017-2023</p>	<p>Hipótesis específicas Existe una baja priorización de PIRRI en el PMI por parte del GN y los GR y GL durante el período 2017-2023</p>	<p>Variable independiente priorización de PIRRI en el PMI por parte del GN y los GR y GL</p>	<p>Criterios de priorización de inversiones según marco legal vigente.</p> <p>PIRRI priorizados en los PMI del GN, GR y GL en el periodo 2017 – 2023.</p>	
<p>¿Cuál ha sido el resultado de la evaluación de las solicitudes de financiamiento de los PIRRI presentados por los GR y GL a la CM Fondes durante el período 2017-2023?</p>	<p>Conocer el resultado de la evaluación de las solicitudes de financiamiento de los PIRRI presentados por los GR y GL a la CM Fondes, durante el período 2017-2023.</p>	<p>Existe un alto porcentaje de rechazo de las solicitudes de financiamiento de los PIRRI presentados por los GR y GL a la CM Fondes durante el período 2017-2023.</p>	<p>Evaluación de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentados por los GR y GL a la CM Fondes durante el período 2017-2023.</p>	<p>Número de solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas a la CM Fondes, durante el período 2017-2023.</p> <p>Porcentaje de solicitudes de financiamiento presentadas a la CM Fondes rechazadas por observaciones técnicas.</p>	

Problema	Objetivo	Hipótesis	Variables	Indicadores	Metodología
¿Cuál ha sido el desempeño de la gestión de la atención de solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación, durante el período 2017-2023?	Identificar el desempeño de la gestión administrativa de la CM Fondes para la atención de solicitudes de financiamiento de PIRRI, durante el período 2017-2023.	Existe una inadecuada gestión de la atención de solicitudes de financiamiento de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.	Gestión administrativa de la CM Fondes (proceso, criterios de priorización)	Plazo de evaluación para aprobación a solicitudes de financiamiento de PIRRI. Tiempo del proceso para asignar recursos a PIRRI. Porcentaje de recursos asignados a PIRRI. Criterios de priorización para la asignación de recursos que ha usado la CM Fondes.	

Fuente. Elaboración propia.

Anexo 2: matriz de ítems de indicadores y variables de la formulación del problema

Variables	Definición operacional	Indicadores	Ítems
Y = PIRRI. priorizados por parte de la CM Fondes	Se mide a partir del número de PIRRI que fueron priorizados por parte de la CM Fondes, respecto del total de intervenciones priorizadas.	Porcentaje de PIRRI que fueron priorizados por parte de la CM Fondes.	Para esta variable, se ha utilizado información disponible en la web institucional de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
X1 = Priorización de PIRRI en los PMI del GN y los GR y GL	Se mide a partir del número de PIRRI priorizados en la cartera de inversiones del PMI de las entidades del GN, GR y GL, respecto del total de inversiones priorizadas.	% de inversiones orientadas a reducir el riesgo de inundación priorizadas en la cartera de inversiones del PMI de las entidades del GN, GR y GL.	Para esta variable, se ha utilizado información disponible en el aplicativo informático Consulta de Cartera PMI del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como de información solicitada por transparencia a dicha entidad.
X2 = Evaluación de las solicitudes de financiamiento de inversiones orientada a reducir el riesgo de inundación priorizadas por el GN, GR y GL	Se mide a partir de las solicitudes de financiamiento de inversiones orientadas a reducir el riesgo de inundación presentadas por el GN, GR y GL al Fondes, durante el período 2017-2022, que han sido evaluadas.	Número de solicitudes de financiamiento de inversiones orientadas a reducir el riesgo de inundación presentadas al Fondes, durante el período 2017-2022. % de solicitudes de financiamiento presentadas al Fondes rechazadas por observaciones técnicas.	Para esta variable, se ha utilizado información disponible en el portal del Indeci de las Actas de Aprobación de Solicitud de Financiamiento Fondes, así como información solicitada por transparencia a dicha entidad y a la DGPMI del MEF.
X3 = Gestión administrativa del Fondes	Es la variable que mide la capacidad de la entidad para asignar los recursos a partir de su estructura interna, organización jerárquica, percepción de los trabajadores y el planteamiento de objetivos alcanzables y medibles.	Plazo de evaluación para aprobación a solicitudes de financiamiento de inversiones para reducir el riesgo de inundación Tiempo del proceso para asignar recursos a inversiones. % de recursos asignados a inversiones para reducir el riesgo de inundación. Criterios de priorización para la asignación de recursos que ha usado el Fondes Presupuesto público asignado a proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación por parte del Fondes.	Para esta variable, se ha utilizado información disponible en el portal del Indeci sobre la atención de Solicitudes de Financiamiento por parte del Fondes, así como información solicitada por transparencia a dicha entidad y las preguntas 5 a la 10 del cuestionario de entrevista.

Fuente. Elaboración propia.

Anexo 3: plan de trabajo de investigación cualitativa

1. Objetivo

Identificar el alcance, la metodología y estrategias, los objetivos, la programación y las etapas necesarias para la implementación de las entrevistas en profundidad a los funcionarios del Indeci (Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial del Fondes), del Midagri y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023, así como a funcionarios de la PCM (ente rector del Sinagerd) y a la CGR, ente rector del Sistema Nacional de Control.

2. Metodología y estrategias

2.1 Entrevista en profundidad

La entrevista en profundidad se basa en el seguimiento de un guion de entrevista, en él se plasman todos los tópicos que se desean abordar a lo largo de la reunión entre entrevistador y entrevistado, por lo que previo a la sesión se deben preparar los temas que se discutirán (pre - test o prueba piloto), con el fin de controlar los tiempos, distinguir los temas por importancia y evitar extravíos y dispersiones por parte del entrevistado.

El guion debe estructurarse con base en la hipótesis y los objetivos de nuestra investigación, en él se incluirá una introducción donde el entrevistador conversará sobre un tema de interés y dará a conocer el propósito de la entrevista, cómo estará estructurada y qué alcances se desean obtener. Es importante que los entrevistados tengan claro que toda la información que se obtenga se analizará con atención y cuidado, atendiendo en todo momento la confidencialidad de los datos. Seguidamente, se considera la entrega y suscripción del consentimiento informado y se pedirá permiso para la grabación y la toma de apuntes. Asimismo, el guion contendrá todas las temáticas a estudiar y que deberán desarrollarse a lo largo de todas las sesiones.

Si bien el guion ha sido planteado con preguntas estructuradas asociadas específicamente a los objetivos de la investigación, hemos considerado la necesidad de efectuar una entrevista semi estructurada, a fin de dotar de un orden flexible, adaptado a cada entrevistado, para maximizar el entendimiento, otorgar la posibilidad de responder preguntas sin instrucciones o definiciones, permitir preguntas adicionales que refuercen algunas interrogantes de interés que surjan durante la entrevista y adaptar las mismas conforme al desarrollo de la entrevista. Para ello, se ha considerado que la entrevista sea desarrollada con espontaneidad y amplitud de respuestas, a fin de generar un clima de confianza y empatía con el entrevistado. Para ello, conforme al desarrollo de la entrevista, se ha considerado incorporar preguntas de tipo disparadoras, ejemplificadoras, estructuradas, de contraste, de opinión, de relleno y de prueba.

2.2 Tamaño de muestra

La primera estrategia cualitativa para construir la muestra que se piensa aplicar es el muestreo de conveniencia, debido a que al grupo se le hizo fácil identificar a nueve funcionarios, uno del Indeci, uno del Midagri y cinco del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023. Asimismo, se ha identificado a un funcionario de la PCM (ente rector del Sinagerd) y un funcionario de la CGR, por lo que el total de la muestra calculada para esta estrategia cualitativa es de nueve personas. En el caso que, de los resultados obtenidos surja alguna controversia o nuevas hipótesis de trabajo, utilizaremos la estrategia de muestras confirmativas, con la finalidad de realizar un análisis comparativo y profundo hasta obtener un sentido de entendimiento de la controversia o nueva hipótesis aparecida.

2.3 Participantes

Los participantes son funcionarios del Indeci, entidad que se desempeña como Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial del Fondes, del Midagri, del MEF, de la PCM, ente rector del Sinagerd y de la CGR, de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 1. Participantes de las entrevistas

Entidad	Día	Horario	Perfil	Participante
Indeci	18.04.2024	7:00 P.M.	Coordinador de la Unidad Funcional Secretaría Técnica CM Fondes	1
Midagri	23.04.2024	3:30 P.M.	Especialista de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica y Riego	1
MEF - DGPMI	12.04.2024	4:00 P.M.	Sectorista de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres de la DGPMI	1
	13.04.2024	10:00 A.M.	Especialista del Sector de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres	1
	22.04.2024	8:00 P.M.	Especialista del Sector de Prevención y Atención de Emergencias por Desastres	1
MEF - DGPP	11.04.2024	8:00 P.M.	Especialista en Gestión de Riesgos y Desastres de la DPT	1
	11.05.2024	7:00 P.M.	Especialista en Gestión de Riesgos y Desastres de la DPT	1
PCM	10.05.2024	9:00 A.M.	Especialista en Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría de Gestión de Riesgo de Desastres	1
CGR	14.05.2024	7:00 P.M.	Contralor General de la República	1

Elaboración. Propia.

2.4 Objetivos de las entrevistas a profundidad y preguntas

2.4.1 Objetivo general

Comprender y analizar las percepciones y opiniones de los funcionarios del Indeci, entidad que se desempeña como Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial del Fondes, del Midagri y del MEF, que participaron en el proceso de evaluación de las solicitudes de financiamiento de PIRRI con los recursos del Fondes entre los años 2017 – 2023; así como de la PCM, ente rector del Sinagerd y de la CGR, responsable de supervisar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado.

2.4.2 Objetivos específicos y preguntas

Tema 1: priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.

Tabla 2. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 1

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar los factores que explican la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.	¿Cuáles son los factores que explican la baja priorización de PI orientados a reducir el riesgo de inundación por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023?	Indeci Midagri MEF PCM
Identificar los factores que explican la mayor cantidad de solicitudes de financiamiento para IOARR de emergencia presentadas por las entidades del GR y GL.	¿Por qué las entidades del GR y GL presentan mayoritariamente solicitudes de financiamiento para IOARR de emergencia y no para PIRRI?	Indeci Midagri MEF PCM

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar los procesos de la gestión del riesgo de desastres que debería priorizar la CM Fondes para su financiamiento.	¿Usted considera que la CM Fondes debe financiar las intervenciones (actividades e inversiones) que comprenden los siete procesos de la gestión del riesgo de desastres o priorizar la asignación de recursos a las inversiones orientadas a la reducción de los principales riesgos que afectan el territorio peruano y complementariamente las intervenciones para la respuesta y rehabilitación?	Indeci Midagri MEF PCM
Identificar el grado de pertinencia de los criterios de priorización para inversiones de la CM del Fondes.	¿Usted considera que los actuales seis criterios de priorización para intervenciones de la CM Fondes garantizan la asignación de recursos a los PI orientados a la reducción de los principales riesgos que afectan el territorio peruano y a los GL que disponen de menos recursos?	Indeci Midagri MEF PCM

Elaboración. Propia.

Tema 2: alto incumplimiento de los requisitos por parte de las solicitudes de financiamiento presentadas por los GR y GL

Tabla 3. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 2

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar los factores que explican el alto incumplimiento de los requisitos por parte de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas ante la CM Fondes durante el período 2017-2023.	¿Cuáles son los factores que explican el alto incumplimiento de los requisitos por parte de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas ante la CM Fondes durante el período 2017-2023?	Indeci Midagri MEF PCM
Identificar los factores que explican la baja calidad de los PIRRI presentados para su financiamiento ante la CM Fondes durante el período 2017-2023.	¿Cuáles son los factores que explican la baja calidad de los PIRRI presentados para su financiamiento ante la CM Fondes durante el período 2017-2023?	Indeci Midagri MEF PCM
Identificar el nivel de accesibilidad de los criterios de selección y requisitos para la presentación de solicitudes de financiamiento de PIRRI por parte de los GR y GL durante el período 2017-2023.	¿Usted considera que la falta de vinculación de las tipologías de inversiones señaladas en el literal A.1 del anexo A del Decreto Supremo n° 132-2017-EF con las tipologías de proyectos de inversión establecidas por el Anexo n° 2: Clasificador de Responsabilidad Funcional del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones genera confusión entre los GR y GL y limita la presentación de solicitudes de financiamiento?	Indeci MEF
	¿Usted considera que la información sobre las zonas expuestas a alto peligro de origen natural donde se ubican población, bienes y servicios públicos, según el Cenepred, es de fácil acceso para los GR y GL?	Indeci MEF
	¿Usted considera que la información sobre la identificación de puntos críticos es de fácil acceso para los GR y GL?	Midagri
	¿Cuál podría ser el costo mínimo del ET de un PIRRI?	Midagri

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
	Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2024, el 29,4% de los GL (549 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 1.000.000, el 66,3% de los GL (1.239 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 5.000.000 y el 80% de los GL (1.496 de un total de 1.870) cuentan con un presupuesto para gastos de capital menor a S/ 10.000.000, con el cual deben cerrar las brechas de infraestructura o acceso a servicios de sus territorios, ¿usted considera que el criterio de selección de contar con el expediente técnico (ET) actualizado del PI es accesible para los GL?	Indeci Midagri MEF PCM

Elaboración. Propia.

Tema 3: gestión de la atención de solicitudes de financiamiento

Tabla 4. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 3

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar las características del procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas ante la CM Fondes durante el período 2017-2023 y las limitaciones para su mejora.	¿El procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de PIRRI presentadas ante la CM del Fondes se encuentra aprobado en algún manual de procedimientos del Indeci o el MEF que sea de acceso público? De no estarlo, ¿Existe al menos un flujograma que detalle las entidades participantes, sus roles y plazos estimados que sea de acceso público?	Indeci MEF PCM
	¿Usted considera que el actual procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de PI presentadas ante la CM del Fondes asegura un adecuado nivel de transparencia?	Indeci MEF-DGPMI
	¿Usted considera que el actual procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de PI presentadas ante la CM Fondes asegura un adecuado nivel de predictibilidad?	Indeci MEF-DGPMI
	¿Su entidad cuenta con un personal específico destinado a la atención de las solicitudes de opinión técnica sobre los PIRRI, que remite la CM del Fondes? De no ser así, ¿cómo realizan la atención?	Midagri MEF
	¿Usted considera que el actual procedimiento de atención de las solicitudes de financiamiento de PI presentadas ante la CM Fondes asegura un adecuado plazo de respuesta? ¿Cuál es el plazo promedio de respuesta de las solicitudes de financiamiento de PIRRI?	Indeci Midagri MEF PCM
	Durante el período 2017-2023 ha sido recurrente realizar la transferencia de recursos a las intervenciones priorizadas por la CM Fondes hasta el último trimestre del año; esto es, se han transferido recursos los últimos días de octubre, en noviembre e inclusive diciembre. ¿Cuáles fueron los criterios para realizar estas transferencias de recursos a los GR y GL teniendo en cuenta el alto riesgo de que no puedan ser ejecutados?	MEF-DGPP

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
	En relación a la transferencia de recursos a las intervenciones priorizadas por la CM Fondes ¿Qué acciones podrían implementarse desde la DGPP para contribuir a una adecuada gestión del proceso presupuestario por parte de los GR y GL?	MEF-DGPP
	¿Existe alguna limitación para implementar un sistema de gestión de la atención de las solicitudes de financiamiento que incluya una aplicación informática de fácil acceso?	Indeci

Elaboración. Propia.

Tema 4: fortalecimiento de capacidades a los gobiernos locales en la formulación de proyectos de inversión orientados a reducir el riesgo de inundación

Tabla 5. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 4

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar el nivel de acceso a capacitaciones y asistencia técnica en la formulación y evaluación de PIRRI por parte de los GR y GL durante el período 2017-2023.	¿Cuál es el nivel de coordinación entre el Indeci y el MEF para el fortalecimiento de capacidades en la formulación y evaluación de PIRRI de los GR y GL?	Indeci Midagri MEF PCM
	¿Existe un mecanismo de coordinación entre el Indeci y los GR y GL para el fortalecimiento de capacidades en la formulación y evaluación de PIRRI? Si existe tal mecanismo ¿Puede explicar cómo funciona el mecanismo?	Indeci Midagri MEF PCM

Elaboración. Propia.

Tema 5: fortalecimiento de la institucionalidad del Sinagerd

Tabla 6. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 5

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar los factores del marco institucional del Sinagerd que podrían explicar la baja priorización de PIRRI por parte de la CM Fondes durante el período 2017-2023.	¿Usted considera que la transferencia de las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM al Indeci realizada en febrero del 2017 ha contribuido a un mejor seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sinagerd?	PCM
	¿Cuáles son las razones para nuevamente crear la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres en la PCM?	PCM
	En la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres al 2050 aprobada en marzo del 2021, se identificó como una causa indirecta de la causa directa 4, la “Débil gestión de la inversión en prevención y reducción de riesgos, señalando que la situación se ha visto agravada con “La reducida tipología de inversiones consideradas actualmente como inversión directa en gestión del riesgo de desastres que no permite cubrir la totalidad de las necesidades actuales y futuras.” ¿Podría indicarnos por qué habiendo transcurrido tres años, desde la PCM, como ente rector del Sinagerd, no se han identificado nuevas tipologías de proyectos de inversión en GRD que se incorporen al anexo n° 2: Clasificador de Responsabilidad	PCM

	Funcional del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones?	
--	---	--

Elaboración. Propia.

Tema 6: acciones de la CGR relacionadas a la gestión del riesgo de desastres.

Tabla 7. Objetivos específicos, preguntas y participantes de las entrevistas del tema 6

Objetivos específicos	Preguntas	Participante
Identificar las acciones desarrolladas por la CGR vinculadas a mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos que estuvieron destinados a la gestión del riesgo de desastres durante el período 2017-2023.	A partir de los sucesos ocurridos por el Fenómeno El Niño del 2017, y el último con el ciclón Yaku ¿Qué acciones se han implementado o se dispusieron para que desde la Contraloría General de la República se pueda contribuir a mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos que estuvieron destinados a la gestión del riesgo de desastres?	CGR
	¿Qué otras acciones se están impulsando desde la CGR para contribuir a la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de sus competencias?	CGR

Elaboración. Propia.

2.5 Etapas

a) Etapa 1: el equipo encuestador de acuerdo con la lista de actores se presentará y contactará por alguna plataforma de videoconferencia (Zoom, Google Meet), por vía telefónica y/o por correo electrónico a los funcionarios/servidores de las instituciones antes indicadas, a fin de informarles sobre el propósito de la entrevista, programar cita en un lugar adecuado y asegurando su confidencialidad, generando confianza para garantizar la participación del entrevistado.

b) Etapa 2: el equipo elaborará la lista de los funcionarios/servidores de las instituciones que han demostrado interés y que han aceptado ser entrevistados y procederá a confirmar la cita un día antes de la fecha pactada para la entrevista.

c) Etapa 3: el equipo encuestador, previa confirmación del consentimiento informado, realiza la entrevista a los actores, solicitando permiso para grabar o tomar apuntes.

El tiempo estimado de la entrevista será de 30 minutos por entrevistado. Finalizada la entrevista se preguntará al entrevistado si desea agregar algo adicional, se agradece por la entrevista e informe sobre lo que se va a hacer con los datos recolectados.

d) Etapa 4: el equipo sistematiza las entrevistas obtenidas en la grabación y la toma de apuntes.

3. Análisis

a) El equipo entrevistador realiza la sistematización de cada entrevista conforme a la grabación y toma de apuntes efectuada.

b) De considerar que algún aspecto no ha sido abordado adecuadamente o, que pese a la formulación adecuada de la pregunta se hubiesen obtenido respuestas evasivas, se procede a la incorporación de una nueva pregunta o a su reformulación.

c) Del mismo modo, si alguna respuesta no ha sido clara debido a que se identifica una pregunta mal formulada, se procede a la reformulación de esta.

d) Evalúa la actitud del entrevistado; es decir, si estuvo atento, interesado, motivado por la entrevista. Ello debe generar una retroalimentación que, en el equipo se evalúe con la finalidad de ser replanteado en nuevas entrevistas.

Las nueve entrevistas serán transcritas conforme a la grabación o nota de apuntes efectuada y serán sistematizadas en una matriz de contenidos. El equipo reflexiona sobre nuevas ideas que puedan surgir en torno a los resultados de la entrevista; lo cual, implica un replanteamiento de los objetivos previstos o una modificación del alcance de la investigación, de corresponder.

4. Productos esperados

Se elaborará una matriz de sistematización con los resultados de la investigación cualitativa efectuada.

5. Guía de entrevistas

5.1 Establecimiento de pautas

a) Presentación: este trabajo se desarrolla en el marco de la investigación denominada “Inversión pública para la reducción del riesgo de inundaciones en el Perú” de la Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico.

b) Acuerdo de confidencialidad: se indica al entrevistado la confidencialidad y el anonimato del uso de la información recabada en la presente entrevista en profundidad. Si el entrevistado está de acuerdo, se continúa con la entrevista.

c) Solicitud de grabación: se solicita al entrevistado su consentimiento para la grabación de la entrevista.

5.2 Toma de datos personales

- a) Nombre y apellidos
- b) Edad
- c) Cargo que desempeña
- d) Tiempo en el cargo

5.3 Aplicación de preguntas según participante.