

Opinión Técnica Legal
De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR
A Proyectos de Ley impulsados por el Congreso de la República – año 2022

N° de Proyecto de Ley	Proyecto de Ley N° 1265-2020 -CR
Título/Sumilla	PROYECTO DE LEY QUE DESACTIVA LA AUTORIDAD DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS Y ASIGNA EL PRESUPUESTO A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES.
Opinión (de acuerdo o en desacuerdo)	De Acuerdo
Aspectos importantes que sustentan la opinión	<p>La iniciativa legislativa presentada tiene por objeto fortalecer la Descentralización y transferir las funciones de reconstrucción del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC) que se encuentran por concluir a los gobiernos regionales y gobiernos locales.</p> <p>Señala la propuesta que se desactive la disconforme Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, y transfírase directamente los pliegos presupuestales de las obras y proyectos en el estado en que se encuentren al nivel del Gobierno Regional o Gobierno Local que corresponda a su ámbito.</p> <p>La ARCC es una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de carácter excepcional y temporal, y está encargada de liderar e implementar el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) de toda la infraestructura física dañada y destruida por el Fenómeno de El Niño Costero en 13 regiones del país: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Tumbes.</p> <p>De acuerdo a la iniciativa legal presentada: <i>“Durante su funcionamiento la Autoridad ha tenido funciones normativas, de coordinación, de transparencia y monitoreo físico y financiero de los proyectos, así como ejecutivas de los recursos asignados, contratando la supervisión y autoriza la emisión de los certificados, ha gestionado, negociado, aprobado y suscrito las cooperaciones internacionales no reembolsables, de carácter técnico y financiero, ligadas a los objetivos de la presente Ley, que se otorguen a favor del Estado Peruano y cuya ejecución corresponda al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, fondos contravalor, fondos en general, entre otros, sin embargo, pese haber transcurrido el plazo inicial de tres años, (que posteriormente fue ampliado), no se ha concluido la reconstrucción.</i></p> <p><i>En efecto, como se puede apreciar del primer informe presentado por la Contraloría de la República, el avance presupuestal de la Autoridad no ha sido el mejor, pese a que por razones de la emergencia ha</i></p>

	<p><i>tenido las mayores facilidades e inclusive se le ha permitido desempeñarse en funciones que le son propias a los gobiernos regionales y locales”.</i></p> <p>En efecto, de la lectura del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, sancionado mediante DECRETO SUPREMO N° 094-2018-PCM, se aprecia que la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC) cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica constituyéndose como una unidad ejecutora, con la finalidad de realizar todas las acciones y actividades para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Para el mejor cumplimiento de sus objetivos y el ejercicio de sus funciones, la Autoridad actúa de manera coordinada con los diferentes sectores del Gobierno Nacional, entidades e instancias del Poder Ejecutivo, incluidas las empresas públicas, los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Mediante el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM se aprueba el Plan de la Reconstrucción al que se refiere la Ley 30556.</p> <p>Justificación para la creación de la Autoridad para la reconstrucción con cambios.</p> <p>En el documento denominado “La reconstrucción con cambios en el Perú: evidencia preliminar de su eficacia”¹ se indica: <i>“A nivel internacional, algunas sociedades han aprendido a convivir con la ocurrencia de los fenómenos naturales a partir del reconocimiento de que los desastres tienen un origen antrópico; es decir, son producidos por la actividad humana. En esa línea, se impulsa la gestión del riesgo de desastre para minimizar las pérdidas de bienestar en la sociedad.</i></p> <p><i>El desastre generado en el Perú ante la ocurrencia del fenómeno El Niño Costero en el 2017 hace necesario comprender que el origen de los desastres se encuentra en la forma como las sociedades afrontan la posibilidad de que un fenómeno o evento natural se presente, siendo esta una tarea a mediano y largo plazo. En el corto plazo, se debe afrontar el proceso de reconstrucción con el mayor éxito posible, por lo cual es necesario conocer los medios que pueden contribuir a un buen desempeño de las acciones que se están adoptando en el proceso.</i></p> <p><i>La comprensión que se tenga de los desastres afecta las políticas y acciones de los gobiernos para prevenirlos y las conductas de la ciudadanía en el desarrollo de sus actividades. Al respecto, para muchos, los desastres son eventos imprevistos o erráticos, exógenos a las sociedades; es decir, perciben que los eventos como fenómenos naturales son los causantes. Sin embargo, estas percepciones no son exactas.</i></p>
--	--

¹ https://enc-ticketing.org/comunicaciones/enconocimiento/investigacion/DT_2018-04.pdf

En primer lugar, un desastre es “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos (ONU, 2009, págs. 13-14). Entonces, el término desastre se refiere a los efectos de un evento (peligro o amenaza) que afecta a una sociedad. En segundo lugar, el desastre se refiere no solo a la ocurrencia de un evento negativo, sino a la vulnerabilidad del grupo social que es afectado. Como algunos grupos son más vulnerables que otros, un mismo evento puede tener distintos efectos en cada uno de ellos. Por tanto, son las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas predominantes en los grupos sociales las que determinan si un fenómeno natural conduce a una situación de desastre (Calderón, 2001, pág. 50)

En tercer lugar, como señalan varios autores, algunos fenómenos o eventos naturales suceden de forma regular como producto de los procesos periódicos de la naturaleza, por lo cual es posible analizar el riesgo de su ocurrencia. Al respecto, en el Perú, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) define el riesgo de desastre como “la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro” (artículo 2.19 del Reglamento de la Ley N° 29664); entonces, una vía para reducir los efectos de un peligro (de origen natural o inducido por la actividad humana) es disminuir la vulnerabilidad de la población. En ese sentido, las sociedades implementan la gestión del riesgo de desastres antes, durante y después de la ocurrencia de eventos que pueden originar desastres”.

En efecto, el diseño institucional que abordó el Gobierno Nacional frente al desastre suscitado por el Niño costero fue la implementación de una “**agencia de reconstrucción independiente**” cuyo esquema implica que la ejecución se realice en forma descentralizada, de tal forma que exista responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, ha quedado en manos de la autoridad de reconstrucción con cambios decidir las intervenciones de los gobiernos locales sobre la base del criterio de la “**capacidad probada de ejecución**”, si no se tiene esta, se pasa al nivel superior de gobierno, sea un gobierno regional o el gobierno nacional. Esa capacidad se evaluaba con la siguiente regla: solo aquellas unidades ejecutoras con 75% o más de ejecución del presupuesto de obras durante el 2015-2016 serían responsables de las intervenciones (ARCC, 2017, págs. 3,55-57).

Es necesario precisar que en documentos de trabajo efectuados por la Contraloría General de la República se ha verificado que existen gobiernos locales que han podido ejecutar las acciones aun cuando no cumplan con la regla del 75% de ejecución.

	<p>El documento de trabajo señala con relación a la eficacia – el cumplimiento de objetivos - del gobierno nacional frente a los gobiernos regionales y locales:</p> <p><i>“En este contexto, el estudio ha servido para presentar la información disponible y considerando el marco conceptual desarrollado, explorar la eficacia en la implementación. Claramente, el avance en la reconstrucción es bajo; solo el 5% de las intervenciones en el PIRCC habían iniciado a marzo de 2018. Sin embargo, la distribución del valor de las intervenciones incluidas por sector correspondía con la magnitud de los daños generados por el desastre según tipo de daño; es decir, había equidad en la asignación de recursos para intervenciones a las provincias afectadas.</i></p> <p><i>De otro lado, el GN mostró estar asociado a una mayor eficacia que los Gobiernos Subnacionales (GSN), en cuanto a la proporción de intervenciones iniciadas a marzo de 2018 y a la ejecución financiera de los fondos transferidos del Fondes a septiembre de 2018 (de acuerdo a data del MEF). <u>Sin embargo, los GSN mostraron mayor eficacia durante la ejecución de las intervenciones iniciadas porque tienden a adelantar el avance físico de las intervenciones, terminándolas en menores plazos a lo programado (de acuerdo a asociación moderada, encontrada con data de ARCC y del operativo de la Contraloría)</u>; es decir, aquellas pocas intervenciones que sí logran iniciar lo hacen de manera rápida. En todo caso, este estudio no permite pronunciarse sobre la calidad de las intervenciones (obras o servicios entregados o actividades desarrolladas)”²</i></p> <p>Funciones asociadas a la gestión de riesgos en los gobiernos regionales y locales.</p> <p>En el documento denominado “Pauta para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Reglamento de Organización y Funciones y en el Manual de Perfiles de Puestos de los Gobiernos Subnacionales” se lee.: “Las funciones asociadas a la Gestión del Riesgo de Desastres ya no son exclusividad de algún órgano o área administrativa en particular. El enfoque de gestión que propone el SINAGERD establece que estas funciones sean definidas y asignadas de forma transversal a todos los órganos y unidades que cuenta la entidad, según la naturaleza de su misión, competencia y ámbito de trabajo. Esto implica promover una mayor comprensión e internalización del enfoque en la cultura organizacional de la entidad y un mayor compromiso y participación de los funcionarios y servidores públicos, sean de los órganos de apoyo, de asesoramiento o de línea”.</p> <p>Este enfoque hace posible (i) una mayor comprensión de la gestión del riesgo de desastres y amplía el compromiso a nivel institucional y no acotado a una sola unidad orgánica; (b) propone que las responsabilidades se desconcentren y distribuyan mejor en todas las unidades orgánicas de acuerdo a la misión y competencias de cada una, (c) fortalece la efectividad de la Gestión del Riesgo de Desastres</p>
--	--

en tanto se proponen acciones y metas para un mayor número de actores internos, (d) se precisa la importancia de la articulación interna del nivel político de gobierno y de la función técnica.

Por ejemplo, para el proceso de planificación operativa que coordina y conduce la Oficina de Planificación y Presupuesto o quien haga sus veces, se debe emitir directivas internas o pautas para incluir la GRD en el diagnóstico, estrategias y acciones de los distintos órganos y unidades orgánicas de la entidad.

- La Gerencia de Obras e Infraestructura, o quien haga sus veces, incorpora el análisis de riesgos en la elaboración de los proyectos de inversión, en los expedientes técnicos y durante la ejecución de las inversiones.

- La Gerencia de Ordenamiento Territorial, o quien haga sus veces, promueve planes urbanos que consideren en su diagnóstico y propuesta, áreas que representan amenazas y vulnerabilidades, tanto para las personas como para el desarrollo de sus actividades económicas.

- El área de participación ciudadana fortalece la representación social en la Plataforma de Defensa Civil de la jurisdicción.

- La Dirección Regional de Educación o quien haga sus veces incorporará en la curricula educativa, aspectos referidos al reconocimiento del territorio y contenidos en materia de prevención y reducción del riesgo de desastres, orientadas a identificar los peligros, analizar las vulnerabilidades, a determinar el nivel de riesgo y al planteamiento de respuestas institucionales.

- La Dirección Regional de Salud o quién haga sus veces incluirá en su plan estratégico, estudios estructurales y no estructurales de sus instalaciones, escenarios de desastres y capacidades de respuesta ante situaciones de emergencia, que incluya propuestas de proyectos de inversión.

Conclusión:

Es claro que este informe legal no pretende abarcar un estudio completo sobre la relevancia, eficiencia, eficacia, coherencia e impacto de la ejecución de las actividades de la autoridad de reconstrucción con cambios, sin embargo, a la luz de los comentarios vertidos por la Contraloría General de la República en cuanto al análisis de eficacia realizado, se acredita que hay un mayor cumplimiento de objetivos asociados a la ejecución de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en cuanto al ejercicio de la función en materia de gestión de riesgos de desastres ya se ha verificado las funciones transversales que ostentan los gobiernos regionales y locales, siendo responsabilidad de su cumplimiento los titulares de la entidad, por lo que no se aprecia limitación alguna al ejercicio de esta función.

Es indispensable que los gobiernos regionales y locales puedan ejercer la autonomía política, económica y administrativa para la prestación de servicios, así como que se coordinen con el ente rector la ejecución de los mismos, por ello es clave el fortalecimiento de capacidades entre los funcionarios y servidores públicos,

	<p>acompañados de un sistema digital de verificación en línea sobre los avances de las obras, público y transparente que supere el Infobras de la CGR, entre otras mejoras de carácter institucional que fortalezcan el proceso de descentralización en el Perú.</p> <p>En efecto, las deficiencias técnicas e incumplimiento contractual, así como los arbitrajes y las limitaciones presupuestales constituyen las principales causas para la paralización de las obras; reflejando ello las ineficiencias a nivel de planificación y gestión de los proyectos que implican obra pública; por lo que, resulta necesario replantear los esquemas procedimentales en favor de fomentar una adecuada gestión de proyectos de inversión pública en todos los niveles del Estado que garantice su idoneidad técnica y financiera de tal manera que se culmine con la fase de ejecución y se generen los impactos deseados en beneficio de la ciudadanía.</p> <p>Bajo esta línea de pensamiento, y considerando los argumentos expuestos, es que estamos de acuerdo con el proyecto de Ley presentado, dejando claro que ello debe importar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor coordinación y articulación en el ejercicio de las competencias compartidas con el Gobierno Nacional. - Fortalecimiento de capacidades técnicas. - Efectiva descentralización fiscal.
<p>Base legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del Perú. Art. 188°. - Ley de bases de la descentralización, Ley N° 27783. - Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales. Art. 2°

Fecha, 29 de marzo del 2022.