

ARTÍCULO DE REVISIÓN

Reducción de la vulnerabilidad y desastres: intervención del programa presupuestal 068 y la gestión reactiva

RESUMEN

El Programa Presupuestal 068 (PP068) forma parte de la estrategia financiera del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y está vinculada a los procesos de la gestión del riesgo de desastres, entre ellos, los procesos de la Gestión Reactiva (GR). Permite intervenciones articuladas entre las entidades de los tres niveles de gobierno para reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida. En el estudio se pudo determinar la relación del PP068 y la GR a partir de la asignación presupuestal en los productos y actividades que están orientados a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Significa que estas variables tienen una relación causa y efecto, esto es, una buena asignación presupuestal en el PP068 permite operativizar los procesos de preparación y respuesta de la gestión reactiva y trae como beneficio la creación de valor en las intervenciones de las municipalidades. Como debilidades a superar se identificó que no hay articulación entre el planeamiento y el presupuesto; no se realiza una adecuada programación presupuestal para cada producto y actividad del PP068 orientada a la GR; los funcionarios de las municipalidades no tienen capacidad y conocimiento del PP068 y la GR; y finalmente; hay una alta rotación del responsable de la Oficina de Gestión de Riesgo de Desastres en las municipalidades.

Palabras Clave: municipalidades; programa presupuestal 068; gestión reactiva; valor público.

José Luis Mateo Medina

raixperu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2120-5462>

Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Facultad de Ingeniería Administrativa e Ingeniería Industrial. Lima, Perú

Presentado: 27/12/2022 - Aceptado: 29/03/2023 - Publicado: 29/06/2023

INTRODUCCIÓN

En el Perú se ha identificado que las municipalidades cada año mantienen una deficiente asignación presupuestal en el PP068, esto no permite implementar los productos y actividades orientados a operativizar la Gestión Reactiva (GR) de la gestión del riesgo de desastres y, en consecuencia, no se reduce la vulnerabilidad de la población y las municipalidades no están debidamente preparadas para responder en caso ocurra una emergencia o desastre en su comunidad. La asignación presupuestal permite planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos del Estado, su finalidad es gestionar y programar los ingresos y gastos para el adecuado financiamiento público (Mendoza *et al.*, 2018), pero tiene factores que no han sido suficientemente analizados (De León *et al.*, 2010). Los estudios empíricos solo se han centrado en estudiar los límites del endeudamiento, y la mayor parte de las referencias existentes son de carácter normativo y se centran en el proceso de elaboración del presupuesto.

A nivel general, estas son las causas de lo que está pasando en las municipalidades con el PP068: (i) no hay articulación entre el planeamiento y el presupuesto; (ii) no realizan una adecuada programación y formulación del presupuesto para cada producto y actividad orientado a la GR; (iii) no tienen la capacidad y el conocimiento necesario en programas presupuestales basados en resultados y en gestión reactiva; (iv) la alta rotación del responsable de la Oficina de Gestión de Riesgos, lo que no permite dar continuidad al proceso. Esto lo ha evidenciado Naciones Unidas (Misión de Naciones Unidas, 2014) en su informe Análisis de la implementación de la gestión del riesgo de desastres, y en el Perú, ha sido ratificado por la Defensoría del Pueblo (2017) en su informe de Adjuntía N° 006-2017-DP/AAE; asimismo, en la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD) 2020-2021 elaborada por el Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED, 2021), se ha evaluado el tiempo de permanencia del responsable de la oficina de gestión del riesgo de desastres en las municipalidades, evidenciando que el 20% permanece de 1 a 6 meses; el 19% permanece de 5 a 12 meses; el 16% permanece de 12 a 24 meses; y el 21% permanece de 24 meses a más.

Esta situación obliga a generar reflexión y debate acerca del conocimiento que existe sobre el PP068 y la GR; a su vez, permite confrontar las teorías que los sustentan y contrastar los resultados que han permitido validar el objetivo de la investigación; además, nos permite plantear la siguiente pregunta: ¿Existe relación entre la GR y el PP068 en la Municipalidad Provincial de Tumbes?

OBJETIVO DEL ARTÍCULO

El objetivo es determinar la relación entre el PP068 y la GR en la Municipalidad Provincial de Tumbes, toda vez que estas dos variables requieren ser estudiadas y conocidas porque se identificó que la asignación presupuestal en el año 2021 para los productos del PP068 orientados a la GR fue deficiente (0.00%) y debería estar entre 1.5% a 2.5% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de cada año para reducir la vulnerabilidad de la población en riesgo.

ARGUMENTACIÓN

Programa Presupuestal 068

El PP068, según el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2011), es parte de la estrategia financiera del sistema, está vinculada a la gestión del riesgo de desastres y propone intervenciones articuladas con las entidades de los tres niveles de gobierno con el objetivo de proteger a la población. Como unidad programática debe implementar productos y actividades que provean bienes y servicios que permitan operativizar los procesos de la gestión del riesgo de desastres y reducir la vulnerabilidad de la población (Sosa, 2020).

Como parte del estudio que fundamenta este artículo, respecto al PP068 se aplicó una encuesta a 28 funcionarios de la Municipalidad Provincial de Tumbes, con 15 preguntas distribuidas en cada una de sus tres dimensiones: evaluación presupuestal, eficacia y eficiencia.

Mendoza *et al.* (2018) afirman que:

La asignación presupuestaria es un instrumento que permite planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos del Estado, y debe cumplirse de manera obligatoria con el fin de gestionar y

programar los ingresos y egresos para el adecuado financiamiento público. (p.313)

Gestión Reactiva

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 038-2021-PCM (2021), define a la GR “como el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres originados por un peligro inminente o por la materialización del riesgo; sus procesos son: preparación, respuesta y rehabilitación” (p.3).

Como parte del estudio que fundamenta este artículo, respecto a la GR se aplicó una encuesta a 376 pobladores del distrito de Tumbes, con 15 preguntas distribuidas en cada una de sus tres dimensiones: servicios recibidos, confianza y resultados.

Una limitante para la GR es la falta de planeamiento presupuestal (Cerrón, 2021) que no le permite a la autoridad local mejorar sus capacidades para la respuesta y rehabilitación, así como para adquirir bienes de ayuda humanitaria que toda persona tiene derecho, esto quiere decir según Ciancio (2018), recibir de las

instituciones encargadas alimentos, ropa, alojamiento, medicamentos y otros enseres.

Relación PP068 y GR

Respondiendo a la pregunta ¿Existe relación entre la GR y el PP068 en la Municipalidad Provincial de Tumbes?, se pudo comprobar en el estudio de tipo básico elaborado por Mateo (2022) que para el 43% de los funcionarios de la Municipalidad nunca hay relación entre las dos variables; sin embargo, la prueba de hipótesis concluye que existe relación. Asimismo, el autor, al realizar un estudio similar pero de tipo aplicativo, pudo ratificar mediante la prueba de hipótesis que existe relación entre el PP068 y la GR (Tau-b de Kendall = 0.325, significancia asintótica bilateral 0.000 < 0.05).

Relación PP068 y procesos de la GR

- Proceso de preparación. El PP068 se relaciona con el proceso de preparación de la GR mediante los siguientes productos y actividades (ver Figura 1).
- Procesos de respuesta y rehabilitación. Para ejecutar las intervenciones en los procesos de respuesta y rehabilitación participan el

Figura 1

Productos y actividades PP068 orientados al proceso preparación de la GR



Nota. Elaboración propia, 2023.

PP068 y el Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES) aprobado mediante Decreto Supremo N° 132-2017-EF (2017), en base a modificaciones presupuestarias y tipologías de actividades de emergencia, previa declaratoria de estado de emergencia.

Valor público, PP068 y GR

Moore (2008) expone, en forma práctica, que para lograr la dinámica del valor público se deben obligar a los directivos públicos a integrar i) una mirada hacia arriba: diagnóstico del respaldo político de los decisores; (ii) una mirada hacia afuera: lo que es valioso y eficaz para crear valor público; y (iii) una mirada hacia abajo: análisis detallado de lo que es viable según sus capacidades operativas (ver Figura 2).

- Cadena de valor público y PP068. El PP068, en cada intervención, debe lograr como resultado final: “reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres”. La Figura 3 muestra la cadena de valor público del PP068 que considera los siete productos; su resultado específico y final.

- Cadena de valor público y GR. La GR, mediante la intervención de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación aporta en la reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres (ver Figura 4).

Municipalidades, PP068 y GR

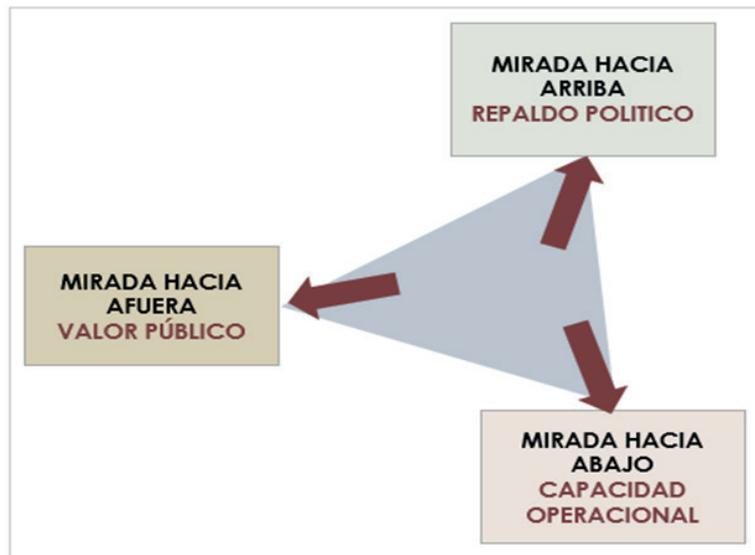
Municipalidades y PP068

Las municipalidades tienen la responsabilidad de implementar el PP068, en tal sentido, deben realizar lo siguiente:

- Aperturar los productos y actividades del PP068, en coordinación con el sectorista del MEF.
- Priorizar la programación del presupuesto en cada año fiscal. La asignación presupuestal debe ser suficiente para implementar los productos y actividades del PP068 y así operativizar la GR.
- Incluir los productos y actividades del PP068 orientados a los procesos de la GR en el Plan Operativo Institucional (POI), esto les permitirá evaluar el cumplimiento de sus metas físicas y financieras.

Figura 2

Dinámica del valor público - Triángulo estratégico



Nota. Elaboración propia, 2023.

Figura 3

Cadena de valor público del PP068



Nota. Elaboración propia, 2023.

Figura 4

Cadena de valor público de la GR



Nota. Elaboración propia, 2023.

Municipalidades y GR

Las municipalidades deben ejecutar intervenciones orientadas a la GR, en tal sentido, deben realizar lo siguiente:

- Realizar capacitaciones sobre gestión del riesgo de desastres
- Organizar e implementar brigadas comunales
- Implementar sistemas de alerta temprana
- Organizar e implementar centros de operaciones de emergencia
- Adquirir bienes de ayuda humanitaria y alimentos.
- Elaborar y/o actualizar planes de respuesta, contingencia y continuidad operativa.
- Organizar simulacros y simulaciones.

Resultados de la Encuesta ENAGERD

La Encuesta ENAGERD 2019, elaborado por el CENEPRED (2020), evidencia respecto a los productos del PP068 orientados a la GR que, de un universo de 1,874 municipalidades, el 14% han asignado recursos presupuestales al producto personas con formación y conocimiento en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y adaptación al cambio climático (ACC); el 12% al producto población con prácticas seguras para la resiliencia; y el 32% al producto capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres, todos ellos orientados a la GR.

Por otro lado, en la Encuesta ENAGERD 2020-2021 elaborada por el CENEPRED (2021), se evidencia respecto al PP068 que, de un universo de 1,874 municipalidades, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), el 5% han asignado recursos presupuestales al producto personas con formación y conocimiento en GRD y ACC; el 4% al producto prácticas seguras para la resiliencia; y el 23% al producto capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres. Comparando los resultados de las encuestas de los años 2019 y 2020-2021, se está evidenciando que la asignación presupuestal de las municipalidades en el PP068 continua deficiente y, en consecuencia, no se ha reducido la vulnerabilidad ni operativizado la GR.

Resultados de la asignación presupuestal según el MEF

Municipalidades a nivel nacional

En el Perú existen 1,874 municipalidades (196 provinciales y 1,678 distritales). Según información de la página *web* consulta amigable (MEF, s.f.), se evidencia que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año 2018 fue de 3.82% en productos del PP068 y 0.31% en la GR; en el año 2019 fue de 2.21% en productos del PP068 y 0.34% en la GR; en el año 2020 fue de 2.69% en productos del PP068 y 1.44% en la GR; finalmente, en el año 2021 fue de 1.25% en productos del PP068 y 0.34% en la GR.

Municipalidades del departamento de Tumbes

Tumbes tiene 13 municipalidades distritales. Según información de la página *web* consulta amigable (MEF, s.f.), se evidencia que el PIM de las municipalidades en el año 2018 fue de 2.40% en productos del PP068 y 0.34% en la GR; en el año 2019 fue de 4.73% en productos del PP068 y 0.02% en la GR; en el año 2020 fue de 1.87% en productos del PP068 y 0.03% en la GR; finalmente, en el año 2021 fue de 1.16% en productos del PP068 y 0.04% en la GR.

Municipalidad provincial de Tumbes

Según información de la página *web* consulta amigable (MEF, s.f.), se evidencia que el PIM de la Municipalidad Provincial de Tumbes (solo distrito de Tumbes), en el año 2018 fue de 2.92% en productos del PP068 y 0.09% en la GR; en el año 2019 fue de 2.38% en productos del PP068 y 0.06 la GR; en el año 2020 fue de 2.39% en productos del PP068 y 0.06% la GR; finalmente, en el año 2021 fue de 2.08% en productos del PP068 y 0.00% en la GR. En el periodo 2018-2021, la asignación presupuestal en la Municipalidad Provincial de Tumbes no ha superado en promedio el 0.05% del PIM para productos del PP068 orientados a la GR, lo que refleja una deficiente asignación presupuestal. El MEF, mediante la Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01 (2022) ha establecido la programación y formulación presupuestaria multianual como un instrumento que orienta el accionar de las entidades públicas para el logro de los objetivos y metas previstas acordes a las prioridades de gobierno, los planes estratégicos, los planes de desarrollo y los planes institucionales.

Solórzano (2022), considera que:

El presupuesto constituye el instrumento de control de la gestión y desempeño público, resaltando que el objetivo del presupuesto orientado a resultados es utilizar los recursos públicos del presupuesto y obtener el mayor rendimiento por unidad monetaria. (p.3)

CONCLUSIONES

- El PP068 es una unidad de programación de recursos presupuestales que permite implementar productos y actividades orientados a operativizar los procesos de estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta y rehabilitación de la gestión del riesgo de desastres.
- Las intervenciones del PP068 y de la GR están orientados a reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres. La GR permite realizar intervenciones orientadas a la preparación para la respuesta y la rehabilitación en caso de emergencias o desastres.
- En la investigación se determinó que existe relación entre el PP068 y la GR en la Municipalidad Provincial de Tumbes, identificando la importancia de asignar en cada producto y actividad del PP068 el presupuesto adecuado que permita operativizar los procesos de la GR.
- Respecto al valor público, las municipalidades tienen el reto de mejorar sus intervenciones en el PP068 y la GR porque mejorar la asignación presupuestal en cada producto y actividad del PP068, permitirá mejorar su eficacia y eficiencia, así como mejorar el servicio, la confianza de la población y los resultados de la GR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). (2020). Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD) 2019. https://dimse.cenepred.gob.pe/src/informes_grd/INFORME_ENAGERD_2019_Rev03_final.pdf

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENE-

PRED). (2021). Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD) 2020-2021. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2778927/Informe_Final_ENAGERD_2020-2021_09012022_v03.pdf.pdf?v=1643045441

Cerrón, H. (2021). *Implementación de la gestión reactiva del riesgo de desastres en la municipalidad de Pacarán* [Tesis de Maestría, Universidad Continental]. http://119.8.154.77/bitstream/20.500.12394/9968/1/IV_PG_MGRD_TE_Cerron_Rau_2021.pdf

Ciancio, A. (2018). *La protección de las personas en casos de desastre: - Hacia un marco universal y vinculante* [Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47854/1/T40045.pdf>

Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050. (2021, 01 de marzo). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1892241-038-2021-pcm>

Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (2011, 26 de mayo). <https://www.geoidep.gob.pe/images/descargas/DS-048-2011-PCM.pdf>

Decreto Supremo N° 132-2017-EF, Aprueba la conformación y funciones de la Comisión Multisectorial del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES) y dictan normas reglamentarias. (2017, 10 de mayo). <https://www.gob.pe/institucion/indeci/informes-publicaciones/1092635-decreto-supremo-n-132-2017-ef>

Defensoría del Pueblo. (2017, 24 de marzo). Informe de Adjuntía N° 006-2017-DP/AEE. Evaluación rápida del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a propósito de las lluvias, deslizamientos e inundaciones 2017. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191909/Informe-de-Adjuntia-N-006-2017-DP-AEE-Sobre-desastres-naturales20200803-1197146-ts574s.pdf?v=1596492389>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Directorio nacional de municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados 2018*. INEI. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4189017/Directorio%20Nacional%20de%20Municipalidades%20Provinciales%2C%20Distritales%20y%20de%20Centros%20Poblados%202018.pdf?v=1677534863>

- León, J., Dorta, J. y Pérez, J. (2010). Contraste de los modelos de asignación presupuestal en el presupuesto social municipal. *Gestión y Política Pública*, 19(2), 351-394. https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/76182/1/Contraste_modelos_asignacion_presupuestaria.pdf
- Mateo, J. (2022, 28 de diciembre). El programa presupuestal 068 y la gestión reactiva en la municipalidad provincial de Tumbes en el año 2021. *Gestión en el Tercer Milenio*, 25(50), 55-62. <https://doi.org/10.15381/gtm.v25i50.24280>
- Mendoza, W., Loor, V., Salazar, G. y Nieto, D. (2018, 15 de julio). La asignación presupuestaria y su incidencia en la administración pública. *Dominio de las Ciencias*, 4(3), 313-333. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560191>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s.f.). Seguimiento de Ejecución Presupuestal (Consulta amigable). https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504
- Misión de Naciones Unidas. (2014). *Informe: Análisis de la implementación de la gestión del riesgo de desastres en el Perú*. Naciones Unidas.
- Moore, M. (2008). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós Ibérica.
- Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01, Aprueban la Directiva N° 0002-2022-EF/50.01 Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria así como sus Anexos, Guías y Fichas. (2022, 19 de febrero). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2758928-0005-2022-ef-50-01>
- Solórzano, J. (2022). Una visión teórica de la ejecución presupuestaria en el contexto de la gestión por resultados. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 4931-4947. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/3450>
- Sosa, A. (2020). *Gestión del riesgo de desastres en salud mediante el Programa Presupuestal 068 en la región Lambayeque 2019* [Tesis de Maestría, Universidad Cesar Vallejo]. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/73040>

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

José Luis Mateo Medina (autor principal): Conceptualización, investigación, supervisión, redacción (borrador original, revisión y edición).