

Nota de Información y Análisis

LA RECONSTRUCCIÓN CON ¿CAMBIOS?: LENTO AVANCE EN MEDIO DE RECLAMOS CIUDADANOS

- Se tiene alrededor del 56% de las intervenciones culminadas, y un 41% están contratadas o en ejecución¹.
- La implementación de las obras estuvo centrada en los ministerios y sus unidades ejecutoras. Solo el 26% del presupuesto para las intervenciones ha sido transferido a los gobiernos regionales y locales.
- Agrorural y Mi Vivienda están a cargo de las intervenciones más grandes y de mayor complejidad.
- La transparencia y acceso a la información al alcance de la ciudadanía es a más de un año de iniciado el proceso una promesa pendiente.

Por: Rafael Barrio de Mendoza

PRESENTACIÓN

Durante los dos últimos meses de 2016 y los primeros de 2017 varias regiones del país experimentaron eventos climáticos extremos que, de acuerdo al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), podrían ser atribuidos a una variante del Fenómeno del Niño nombrada como “Costero”, ya que afectó fundamentalmente los territorios costeros del centro y norte peruano. De acuerdo a cifras documentadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil, 101 personas perdieron la vida y 19 desaparecieron por causas atribuibles a desastres naturales. Asimismo, 141 860 personas perdieron su vivienda y 939 713 sufrieron algún grado de afectación en su hogar. El daño se extendió a las múltiples infraestructuras que sostienen la vida de las sociedades afectadas: 2 510 kilómetros de carreteras, 258 puentes, 17 765 viviendas, 48 colegios y 18 centros de salud, todos ellos destruidos, entre otros².

Para rehabilitar y reconstruir los medios de vida colapsados y deteriorados, el gobierno creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) por medio de la Ley 30566 del 25 de abril de 2017. El diseño de esta entidad apunta a cumplir funciones de coordinación entre niveles de gobierno, agencias especializadas y entidades ejecutoras. A la vez, elabora y/o recoge proyectos y planes de inversión, efectúa transferencias financieras a los entes ejecutores, y documenta el proceso de implementación y avance. Además, articula los múltiples instrumentos de gestión territorial (en particular los Planes de Desarrollo Urbano y de Gestión de riesgo de Desastres) para focalizar sus acciones. El presupuesto asignado para

¹ El porcentaje no incluye Cajamarca.

² Fortaleciendo la Respuesta ante Desastres en el Perú: Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017.

https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/fortaleciendo_la_respuesta_ante_desastres_en_el_peru.pdf

la rehabilitación y reconstrucción asciende, a agosto de 2017, a S/. 25 655 millones, dividido en S/. 19 759 millones (77%) para infraestructura dañada, S/. 5 466 (21%) para obras de prevención de desastres y desarrollo humano, y S/. 450 millones (2%) para fortalecimiento institucional. Según la última modificatoria a la Ley 30566 y al Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, está albergado en el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES).

EL 2 de junio de este año el Poder Ejecutivo promulgó el de Decreto Ley (DL) 1354, reformando las reglas del proceso de reconstrucción con referencia a los tiempos de los proyectos, la disposición de predios para la construcción de nueva infraestructura, la abreviación de los permisos de Cultura y Ambiente, y la obligatoriedad de las entidades ejecutoras de publicar la información de sus intervenciones cada 30 días. Estas modificaciones inauguran una nueva etapa para la ARCC que hasta ese momento estuvo marcada por la respuesta al desastre y el acondicionamiento de la capacidad estatal para la ejecución rápida y transparente del presupuesto asignado.

Los retos que sobre la marcha se le han presentado a la ARCC son múltiples, y se enraízan en diferentes planos de la administración del Estado. La ARCC tiene el reto de articular distintos circuitos y capacidades de gestión e implementación entre gobiernos locales y regionales y los sectores del Gobierno Nacional. Para ello, se guía en el principio de subsidiaridad, otorgando a la instancia más inmediata al desastre, en términos territoriales y de capacidad, la responsabilidad por proveer los bienes y servicios destinados a saldar el daño. Este criterio muchas veces es excedido por la complejidad de los daños, y sus efectos en poner de manifiesto brechas de gestión que afloran, traducándose en incidentes como el que llevó a la renuncia de Pablo de la Flor, primer director de la ARCC, el 27 de octubre de 2017. A grandes rasgos, la clave del éxito de la ARCC radicaría en implementar intervenciones que respondan a un plan coherente de restitución y transformación de infraestructuras basado en un modelo de desarrollo económico y territorial determinado, y no en la ejecución de un listado de obras desarticuladas por parte de diferentes instancias y agencias estatales.

Hasta el momento, es difícil tener una mirada completa del avance de la reconstrucción en el norte del país; esto principalmente por la enorme cantidad de procesos de intervención gestionados por la ARCC e implementados por diversas entidades ejecutoras, y por la insuficiente información disponible. Estas intervenciones no logran ser documentadas y publicadas oportunamente por los sistemas de información pensados para ello, como el Mapa de la Reconstrucción o el recientemente habilitado portal de seguimiento de la ejecución del FONDES. En la esfera pública, diversos funcionarios lanzan cifras sobre transferencias financieras, avances de obra, número de beneficiarios, plazos e impacto de la labor realizada, etc., pero un monitoreo riguroso de estas cifras requiere tener claridad sobre fechas, montos, tipos de intervención, ubicación geográfica, entidades ejecutoras y otros datos que actualmente no están totalmente a disposición de la ciudadanía.

Instituciones como la Contraloría General de la República (CGR) están produciendo reportes de sus intervenciones, pero cubren una muestra reducida y en evolución del universo de actividades, por lo que tener acceso a datos más completos y detallados tomará tiempo. El presente reporte ha sido elaborado a partir de la base de datos disponible en el Mapa de la Reconstrucción hacia el 15 de junio de 2018 (<http://www.rcc.gob.pe/maparcc/>), y otras fuentes de acceso público y medios de comunicación. La intención de este documento es

trazar el panorama general del proceso de reconstrucción hasta el momento, tanto a nivel de la distribución de intervenciones y su avance, los retos de la gestión territorial, los escenarios en donde la vigilancia ciudadana va tomando forma, y los arreglos institucionales diseñados para la rendición de cuentas y transparencia.

2. LAS CIFRAS SOBRE EL AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS

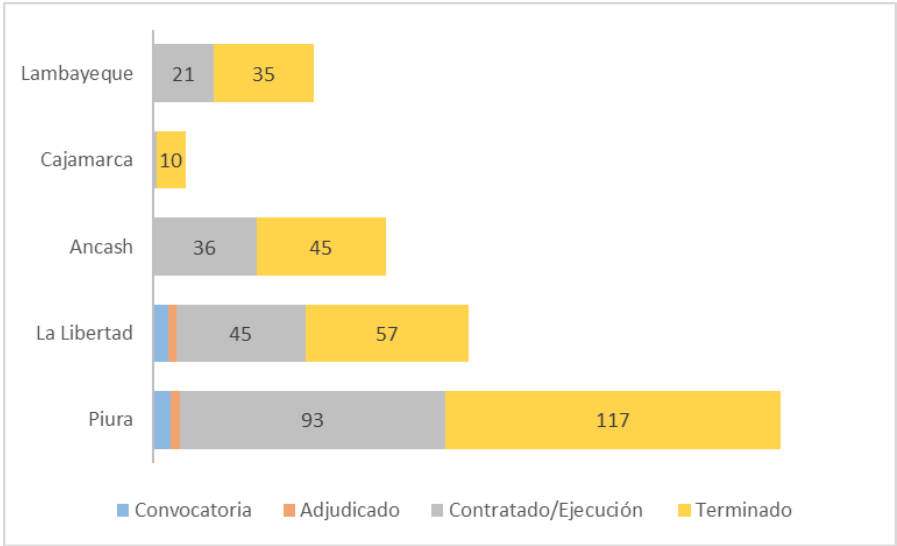
Hasta ahora se tienen 477 intervenciones³ en las cinco regiones observadas que están siendo convocadas, adjudicadas, en ejecución o culminadas. La mayoría están en Piura (219) y La Libertad (110), y en promedio, la mitad de todas ellas ha terminado (en Cajamarca, las 10 intervenciones han finalizado).

Como muestra el Gráfico 1, poco menos de la mitad de las actividades están en proceso de contratación o ejecución. En general, los porcentajes de avance son insuficientes pues en promedio (y retirando Cajamarca), sólo el 56% de las intervenciones documentadas han culminado, y un 41% está contratado o en ejecución, como se ve en el Gráfico 2.

Una mirada más detallada en el Gráfico 3 muestra que estas actividades están dominadas por las obras de rehabilitación post-desastre (en un 47%), que por su naturaleza deberían tener tiempo de ejecución breves y urgentes, con un protagonismo acentuado del tratamiento de los cauces de los ríos (186 terminadas de un total de 225), seguido de obras de saneamiento (30 terminadas de 70), restablecimiento de puentes y carreteras (13 terminadas de 54), y restitución de pistas y veredas (31 terminadas de 46). Actividades de diseño y supervisión aún están en camino de ser contratadas o están siendo ejecutadas, y recién intervenciones como la dotación de viviendas para los damnificados empiezan a marchar.

³ Bajo este rubro se registran actividades como contratación de servicios, compra de insumos y materiales, transporte, hasta ejecución de obras físicas, así que estas intervenciones no son equiparables entre sí. No se ha considerado para este reporte aquellas que están consideradas como: actos previos, suspendidas, y canceladas.

Gráfico 1:
NÚMERO DE INTERVENCIONES POR REGIÓN, SEGÚN ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

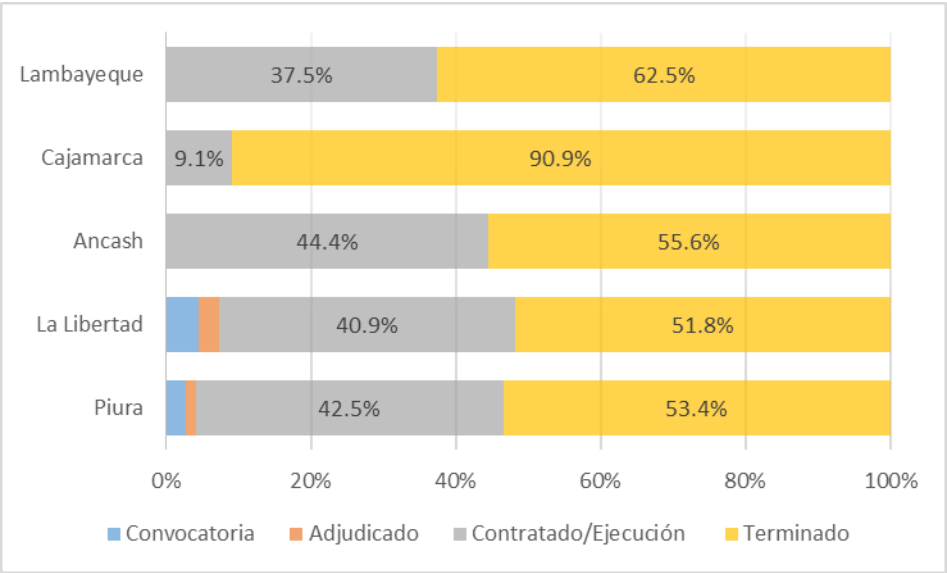


Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

Al revisar qué tipo de intervenciones domina la cartera de actividades en cada región (Gráfico 4), constatamos que, hasta la fecha, la limpieza y encauzamiento de los cauces de ríos y quebradas ha protagonizado el quehacer estatal en las cinco regiones, constituyendo un tercio en Lambayeque, dos quintos en La Libertad y la mitad en Áncash y Piura. En el caso de Cajamarca, el mayor tipo de daño ha estado ligado a deslizamientos y huaycos, por lo que el 91% de las obras ha estado compuesta por el tratamiento de los cauces de los ríos.⁴

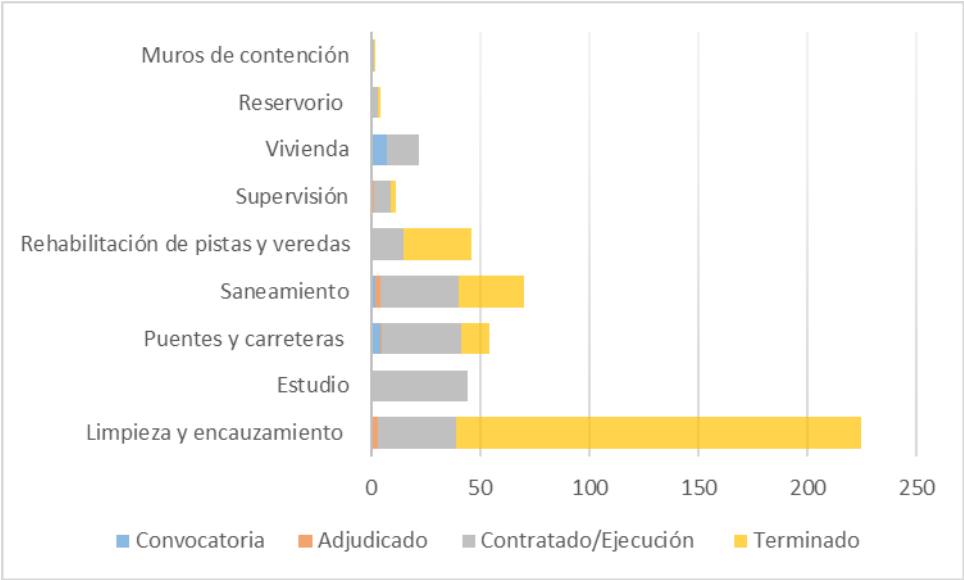
⁴ Consecuencias del Niño Costero en Cajamarca.
<http://www.regioncajamarca.gob.pe/noticias/consecuencias-del-ni-o-costero>

Gráfico 2:
PORCENTAJE DE OBRAS SEGÚN ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN



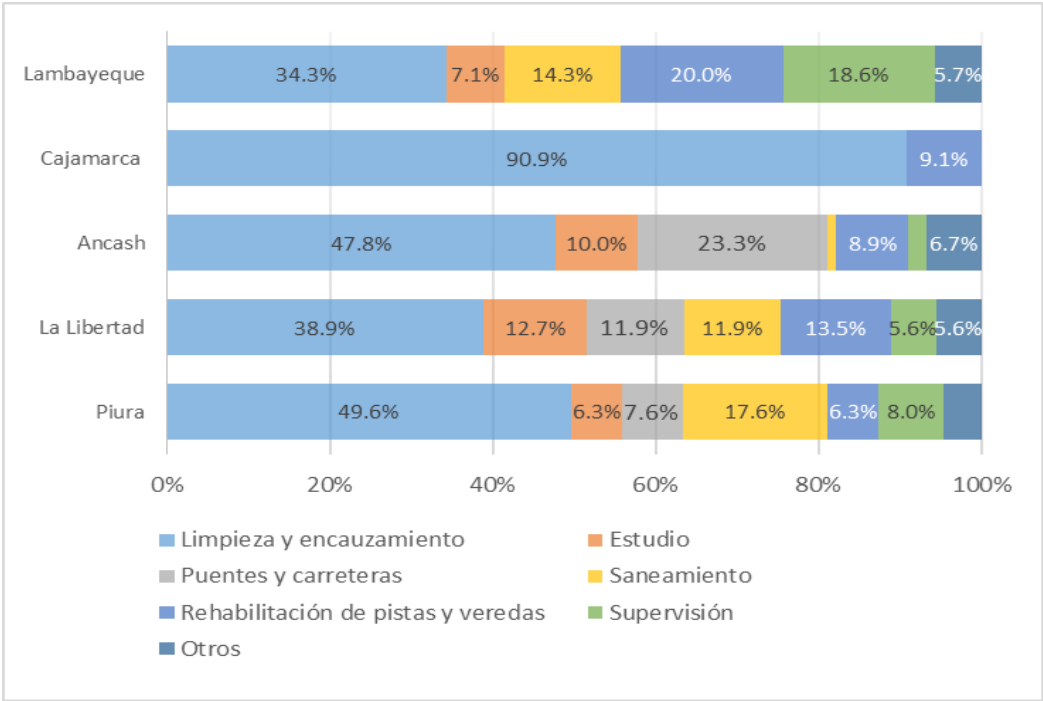
Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

Gráfico 3:
NÚMERO DE INTERVENCIONES POR TIPO, SEGÚN ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

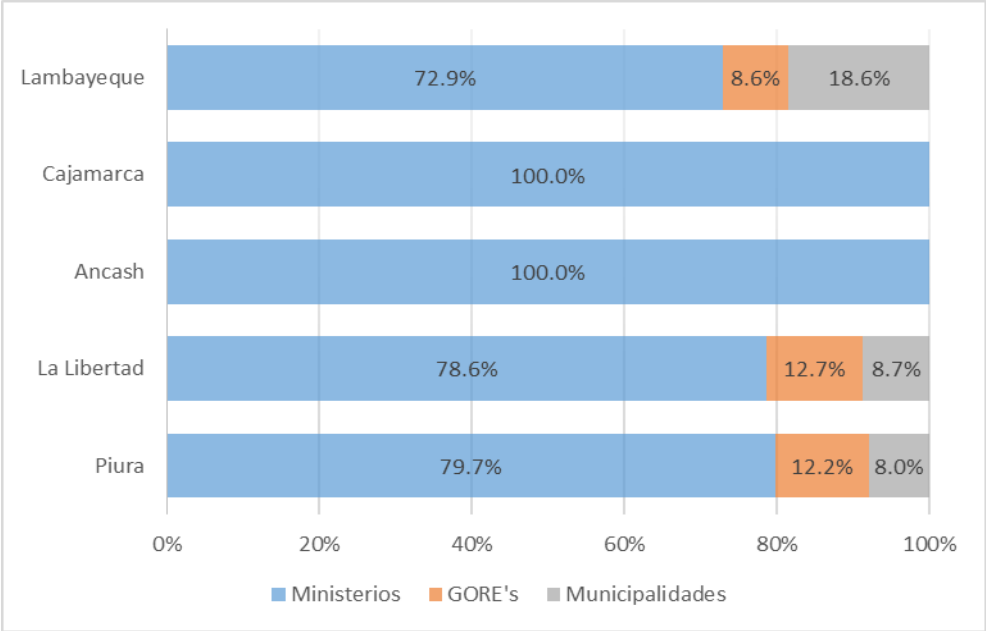
Gráfico 4:
PORCENTAJE DE INTERVENCIONES SEGÚN TIPO, POR REGIÓN



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

De manera predominante en las cinco regiones, las actividades han sido implementadas por entidades de los ministerios en 85% aproximadamente (Gráfico 5), en consonancia con el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios. Esta modalidad de intervención centralizada ha sido exclusiva en Áncash y Cajamarca, mientras que en Lambayeque, La Libertad y Piura los gobiernos regionales (GORE's) y gobiernos locales han ejecutado, en promedio, un quinto de las actividades concebidas hasta el momento. En Piura, la región más afectada, 8 de cada 10 intervenciones son llevadas a cabo por los ministerios.

Gráfico 5:
PORCENTAJE DE ACTIVIDADES SEGÚN TIPO DE ENTIDAD EJECUTORA ENCARGADA, POR REGIÓN

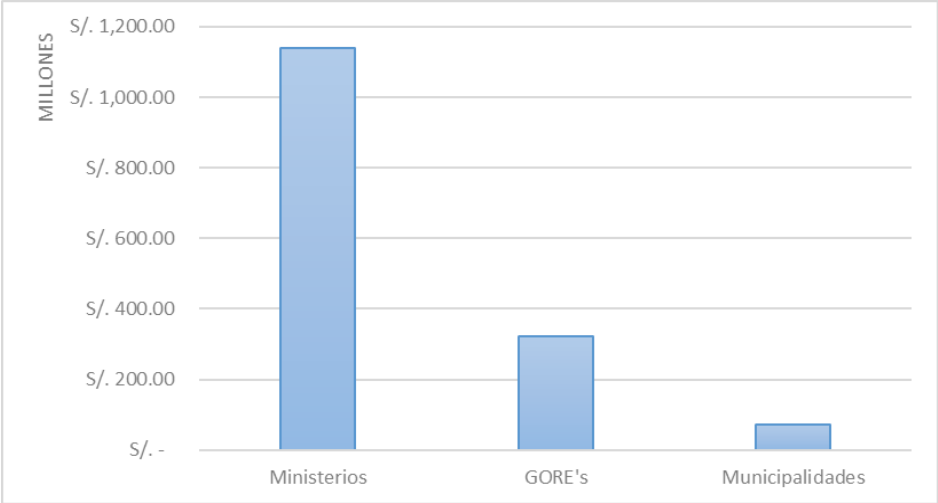


Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

En términos agregados, del monto total asignado para las labores de rehabilitación en el norte que asciende a S/. 1,531 millones, los ministerios han gestionado el 74%, mientras que los gobiernos regionales el 21% y las municipalidades el 5% restante (Gráfico 6).

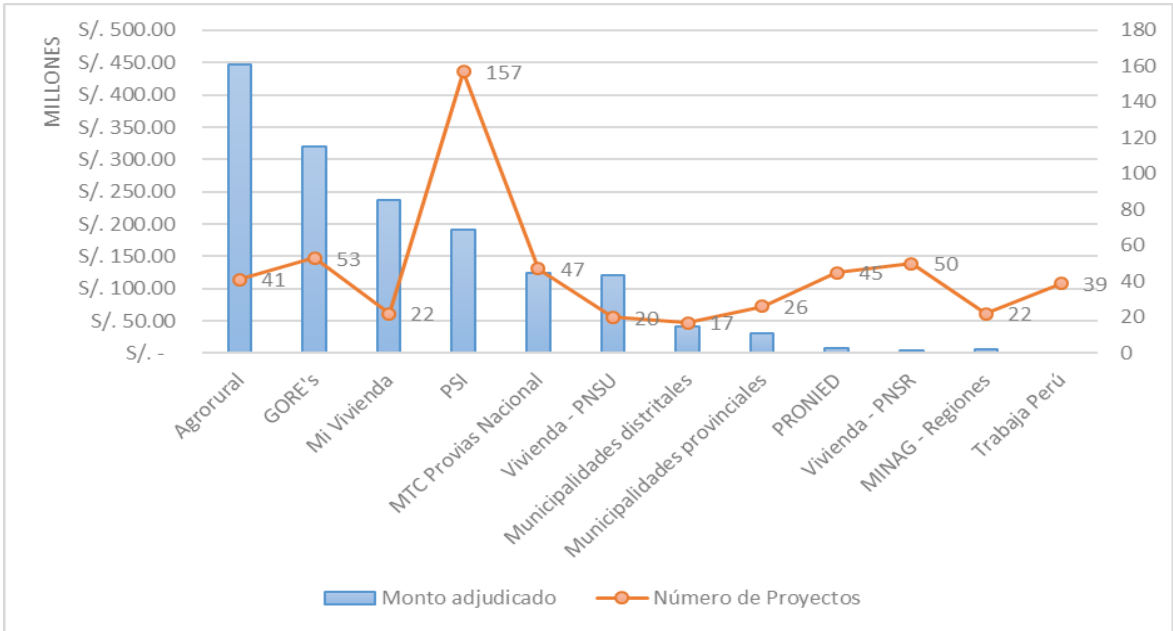
¿Cuáles son las entidades del Estado más importantes en la gestión de los recursos financieros? La entidad que más presupuesto ha recibido en esta etapa es Agrorural, encargada de la primera línea de las actividades de rehabilitación. Los gobiernos regionales son los siguientes en transferencias y número de intervenciones, mientras que la participación presupuestaria de los gobiernos locales es pequeña y está por debajo de entidades como el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) (Gráfico 7).

Gráfico 6:
MONTO ADJUDICADO SEGÚN TIPO DE ENTIDAD EJECUTORA
(En millones de soles)



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

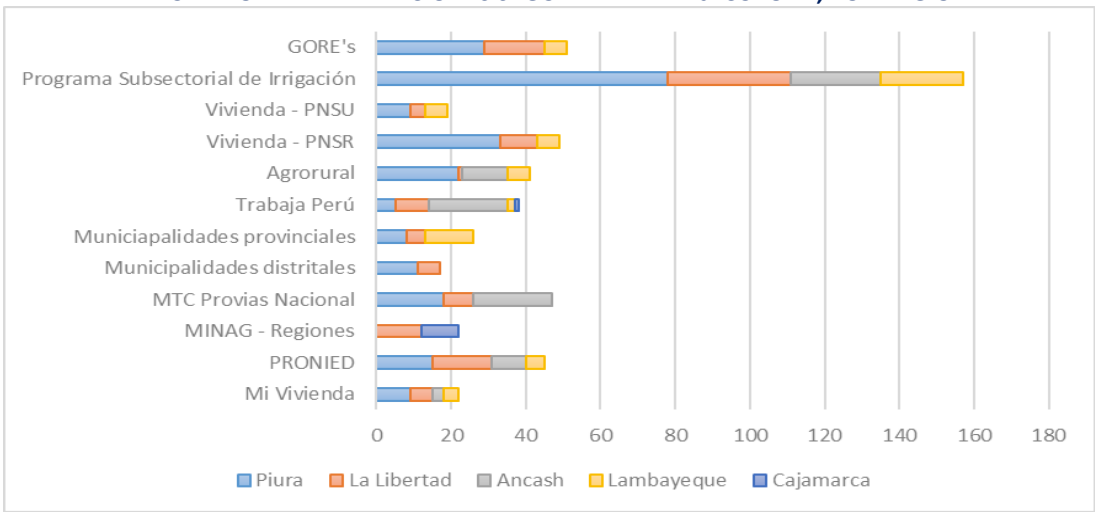
Gráfico 7:
MONTO Y NÚMERO DE INTERVENCIONES POR ENTIDAD EJECUTORA



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

El Programa Subsectorial de Irrigación (PSI) aparece, en el Gráfico 8, como la entidad con mayor número de intervenciones. Se trata de acciones con un costo promedio reducido, de S/. 2.1 millones de soles, comparado con Agrorural y Mi Vivienda que tienen proyectos con costos promedio de S/.13 millones y los GORE's con S/. 6.5 millones. El PSI cuenta con el mayor número de proyectos en total, la mayoría de ellos en Piura y la Libertad. Es la entidad que muestra mayor presencia de actividades en las regiones, con excepción de Cajamarca, y tiene que ver con la rehabilitación y construcción de infraestructura de riego (Tabla 1).

Gráfico 8:
NÚMERO DE INTERVENCIONES SEGÚN ENTIDAD EJECUTORA, POR REGIÓN



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

Tabla 1:
PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES EJECUTORAS SEGÚN SUS INTERVENCIONES POR REGIÓN
(En porcentaje)

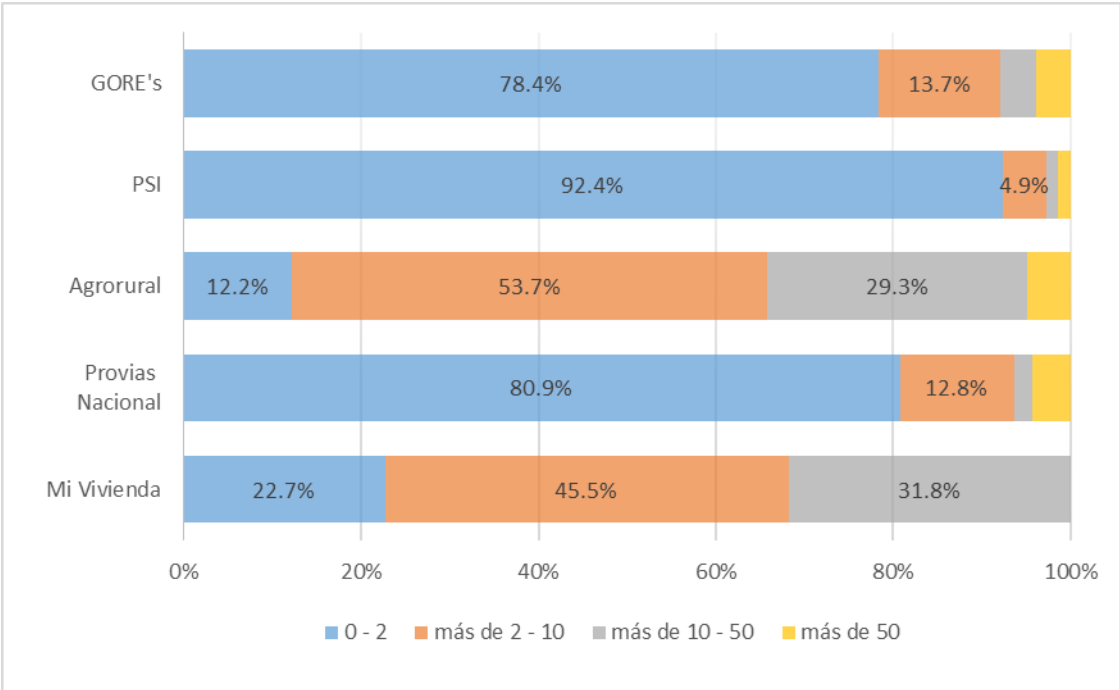
	Mi Vivienda	PRONIED	MINAG	Provias Nacional	Muni- cipios	Trabaja Perú	Agro- rural	PNSR	PNSU	PSI	GORE's	Total
Piura	3.8	6.3	0.0	7.6	8.0	2.1	9.3	13.9	3.8	32.9	12.2	100
La Libertad	4.8	12.7	9.5	6.3	8.7	7.1	0.8	7.9	3.2	26.2	12.7	100
Ancash	3.3	10.0	0.0	23.3	0.0	23.3	13.3	0.0	0.0	26.7	0.0	100
Lambayeque	5.7	7.1	0.0	0.0	18.6	2.9	8.6	8.6	8.6	31.4	8.6	100
Cajamarca	0.0	0.0	90.9	0.0	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100

Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; **elaboración:** propia

Tanto Agrorural como el PSI, que operan desde el MINAGRI, se han encargado de las labores de limpieza y descolmatación, con la primera haciéndose cargo de las intervenciones con mayor financiamiento, y la segunda de actividades de menos complejidad vinculadas a labores de limpieza y refacción de canales. Como se puede observar en el Gráfico 9, el 92% de las intervenciones llevadas a cabo por el PSI tienen montos menores de los S/. 2 millones. Le siguen Provias Nacional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con 81%, y los

GORE's con 78%. En cambio, 54% y 45% de las intervenciones de Agrorural y Mi Vivienda tienen presupuestos de entre S/. 2 y S/. 10 millones respectivamente. A su vez, alrededor de un tercio de las actividades de estas entidades ejecutoras está financiado por montos entre S/. 10 y S/. 50 millones. Esto indica que Agrorural y Mi Vivienda están a cargo de las intervenciones más grandes y de mayor complejidad, mientras que el PSI, los GORE's y Provias Nacional despliegan actividades presupuestalmente más acotadas. La estrategia del Ministerio de Agricultura contempla profundizar el papel del PSI en la ejecución de las obras de reconstrucción en el norte, sobretodo la referidas a infraestructura de riego⁵.

Gráfico 9:
COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE INTERVENCIONES DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS, SEGÚN RANGO PRESUPUESTAL
(En millones de soles)



Fuente: Mapa de la Reconstrucción. Consultado el 15 de junio de 2018; elaboración: propia

3. REACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN REGIONES

Con la finalidad de complementar la información presentada en el punto anterior, a continuación presentamos un rápido recuento de las reacciones ciudadanas y de las autoridades locales frente a la marcha del proceso de reconstrucción, considerado por una mayoría como lenta y con escasa coordinación entre los niveles de gobierno.

⁵ Reconstrucción con Cambios: PSI asume la ejecución de las inversiones en proyectos.
<https://andina.pe/agencia/noticia-reconstruccion-cambios-psi-asume-ejecucion-las-inversiones-proyectos-709016.aspx>

Como es de esperar, gran parte de las demandas y expectativas ciudadanas alrededor de la reconstrucción apuntan a garantizar que este sea rápida, transparente y eficiente. Desde el inicio de las labores de la ARCC, el descontento de la ciudadanía ha ido en aumento, sobre todo de los ciudadanos directamente impactados por el evento extremo, con el surgimiento de múltiples frentes de politización. Se observan diversos tipos de manifestaciones de protestas, cuyas demandas apuntan a la ejecución pronta de las obras, asignación de presupuesto para la realización de evaluaciones previas, entre otras.

Tabla 2:
PRINCIPALES PROTESTAS CONTRA EL DESEMPEÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN

<i>Localidad</i>	<i>Fecha</i>	<i>Acontecimiento</i>
La Libertad	14/08/2017	Se realizan marchas demandando mayor celeridad en las obras de reconstrucción. La protesta es dirigida por las autoridades ediles de Huanchaco. ⁶
Piura	28 /11/2017	Movilización en Sullana, Catacaos, Veintiséis de Octubre, Pueblo Nuevo, Santa Rosa, y Castilla, en Piura acatan paro regional exigiendo una reconstrucción eficiente. ⁷
Piura	18/12/2017	Colectivo por la Reconstrucción de Paita realiza protestas y cierra las vías de conexión terrestre a la localidad. ⁸
Lambayeque	21/03/2018	Paro de tres días en Olmos tuvo entre sus demandas la implementación de los planes de reconstrucción para la región. ⁹
Piura	07/05/2018	Alrededor de cinco mil agricultores marcharon por las calles de la ciudad, demandas por la ausencia y/o demora en la rehabilitación de la infraestructura de riego ¹⁰
Áncash	22/05/2018	Paro ejecutado por la Junta de Usuarios de Irchim reclamando las deficiencias realizadas durante la restauración de los servicios hídricos afectados. ¹¹

El diario El Comercio publicó el 16 de abril una encuesta elaborada por IPSOS, en donde se muestra que el 51% de los entrevistados opinaba que se había avanzado poco, mientras que el 34% planteaba que no se había hecho nada en reconstruir el norte. Más de la mitad sostenía que estos retrasos se debían fundamentalmente a la corrupción y los malos manejos presupuestales. Si bien aún no se ha hecho público algún caso relevante de gran corrupción

6 La República, <https://larepublica.pe/sociedad/1072840-huanchaco-marcha-el-14-para-exigir-acelerar-reconstruccion>

7 Lo dice la gente; Piura, Castilla y Veintiséis de octubre acataron paro regional por la reconstrucción. <http://lodicelagente.com/regional/piura-castilla-y-veintiseis-de-octubre-acataron-paro-regional-por-la-reconstruccion/>, Pobladores de Sullana realizan paro provincial por reconstrucción. <http://lodicelagente.com/regional/pobladores-de-sullana-realizan-paro-provincial-por-reconstruccion/>,

8 Lo dice la gente, Paro provincial en Paita para exigir obras de reconstrucción. <http://lodicelagente.com/regional/paro-provincial-en-paita-para-exigir-obras-de-reconstruccion/>.

9 Perú 21, Lambayeque: Moradores de Olmos acatan huelga indefinida. <https://peru21.pe/peru/lambayeque-moradores-olmos-acatan-huelga-indefinida-400470>

10 Noticias Piura. Protestas por agricultores en Piura: <https://noticiapiura30.com/2018/05/piura-agricultores-de-alto-piura-reafirman-marcha-para-el-lunes-7-de-mayo/>,

<https://larepublica.pe/sociedad/1238617-piura-agricultores-marcha-calles-exigiendo-apoyo-sector>

11 Ver anexo 1.

en el marco del proceso, el recelo ciudadano viene nutrido de la constatación de que es en las obras de infraestructura donde las dádivas y gestiones deshonestas se anidan.

Un evento clave en la evolución de la reconstrucción fue la colisión de lecturas entre los gobernadores regionales del macro norte y oriente, y Pablo de la Flor, director de la ARCC. Al ser consultado por el diario El Comercio sobre los retrasos de las obras, de La Flor planteó:

“...sin duda el mayor obstáculo guarda relación con las limitadísimas capacidades que el propio Estado tiene para imprimirle velocidad y agilidad a la ejecución de las iniciativas. Nosotros tenemos una ley marco que nos da una serie de flexibilidades para las convocatorias de los concursos, en promedio 22 días, eso quiere decir que el mecanismo que hemos diseñado funciona. Lo que no está funcionando, lamentablemente, son las capacidades institucionales que los entes gubernamentales tienen.

Entonces vuelvo a la observación que hacía: el principal obstáculo son las capacidades instaladas en los gobiernos regionales y locales que supuestamente iban a ser los socios en la reconstrucción.

— ¿No lo han sido?

Tienen brechas e incapacidades que están dificultando los avances en la reconstrucción.”¹²

Las autoridades regionales emitieron un pronunciamiento que apunta a las brechas de capacidades y atribuciones de los niveles centrales y subnacionales:

“Rechazamos, tajantemente, que la ‘reconstrucción con cambios’, que ya tiene casi siete meses, haya sido retrasada por acción u omisión de los Gobiernos Regionales o Locales. Por el contrario, es una responsabilidad directa de la propia ARCC que, desde un inicio, ha tenido una actitud centralista y de autosuficiencia. Más del 70% del monto aprobado del presupuesto de reconstrucción ha sido asignado al Gobierno Nacional... el ‘Plan de Reconstrucción con Cambios’, recién fue aprobado por el Gobierno Nacional, sin participación de los Gobiernos Regionales, en la primera semana del mes de setiembre del presente año y, sin embargo, se nos pretende responsabilizar por los retrasos. Tanto es así, que varias de las propuestas que hemos presentado, no han sido tomadas en cuenta por la ARCC.”¹³

El 27 de octubre de 2017 de la Flor presentaba su renuncia. Diversos medios de comunicación, funcionarios de los gobiernos locales, líderes de colectivos cívicos y especialistas han señalado que la reconstrucción no logra materializarse en bienes y servicios que restituyan lo perdido por los afectados. Así, Hugo Garcés, decano del Colegio de Ingenieros de Piura (CIP Piura), planteó que *“...lo real, lo que se ve, es que no hay ni una sola obra de reconstrucción. Seguramente empezará en el segundo semestre, tenemos la esperanza que así sea, pero en este momento solo hay obras de rehabilitación, parchados que*

¹² Entrevista a Pablo de la Flor. <https://elcomercio.pe/peru/pablo-flor-hacerlo-haremos-noticia-467449>

¹³ Comunicado de la Mancomunidad Regional del Nor-oriental del Perú. <http://eltiempo.pe/wp-content/uploads/2017/10/COMUNICADO-RECONSTRUCCION%CC%81N.pdf>

en su mayoría están siendo objeto de críticas”¹⁴. Por su lado, Pablo Ferradas de Practical Action opina que “el cambio en la dirección de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) ha cortado un proceso que era lento, volviéndolo más lento aún. Dijo que la verdadera razón de las protestas que se han suscitado en algunas de las regiones afectadas es por la falta de obras de prevención”¹⁵.

Es posible ver brechas entre las competencias (¿a quién le corresponde qué?), capacidades (¿quién puede ejecutar qué?), y expectativas (¿qué debe ser ejecutado?) entre los funcionarios de los distintos niveles de gobierno, creando obstáculos para la articulación multisectorial coherente y eficiente de la reconstrucción. Por un lado, las autoridades regionales y locales apuntan a la arquitectura centralista y burocratizada de los ministerios, en particular del MEF, del retraso de las obras. Por otro lado, los funcionarios de la ARCC sostuvieron que la capacidad estatal instalada en los niveles subnacionales no está acondicionada para una inversión de la magnitud requerida para reconstruir el norte.

Tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski el 21 de marzo de 2018, asume Martín Vizcarra como presidente y, entre sus primeras intervenciones, aborda la urgencia de reformar la reconstrucción:

“Tenemos que lograr un cambio de las normas, porque, así como están, no vamos a poder dar el énfasis a los trabajos de reconstrucción. Hay que atender la reconstrucción a mayor velocidad, y para eso necesitamos también el cambio normativo”.

“Esta es una responsabilidad compartida, ustedes [autoridades locales] trabajan rápido y nosotros también; si no, no podemos, por más voluntad que haya. Entonces, de eso se trata, de trabajar de manera conjunta”¹⁶.

Algunos espacios donde estos impasses han seguido aflorando son los GORE-Ejecutivo y Muni-Ejecutivo. Pensados como mecanismos de coordinación mediante reuniones de trabajo entre representantes del gobierno central (viceministros, directores generales y gerentes de los proyectos de ministerios) y autoridades subnacionales (gobernadores regionales y autoridades locales). En Piura hace poco, la ausencia del presidente Vizcarra al Muni-Ejecutivo programado, además de funcionarios de la alta dirección de la Presidencia de Consejo de Ministros generó que los alcaldes de los distritos de Castilla y Catacaos, y la provincia de Ayabaca protesten y se retiren de la reunión.¹⁷

En el caso de La Libertad, las autoridades de los gobiernos locales de la región y de Lambayeque emitieron comunicados solicitando una mayor descentralización fiscal,

¹⁴ Entrevista al decano del CIP – Piura. <https://infoinundaciones.com/noticias/vizcarra-confirma-que-reconstruccion-avanzo-apenas-10>

¹⁵ Entrevista al director de Practical Action Peru. <https://infoinundaciones.com/noticias/vizcarra-confirma-que-reconstruccion-avanzo-apenas-10>

¹⁶ Declaraciones de Martin Vizcarra. <https://elperuano.pe/noticia-reconstruccion-debe-ser-mas-agil-65931.aspx>

¹⁷ Radio Cutivalú, Piura: 4 alcaldes abandonan Muni Ejecutivo por ausencia de Vizcarra y ministros; <https://www.radiocutivalu.org/piura-4-alcaldes-abandonan-muni-ejecutivo-por-ausencia-de-vizcarra-y-ministros/>

distribución de los recursos públicos y capacitaciones para una mayor autonomía en la formulación de expedientes técnicos y su ejecución¹⁸. En respuesta, la ARCC ha venido generando espacios más acotados de coordinación bilateral y multilateral con funcionarios subnacionales relacionados al listado de obras específicas por localidad. Acompañadas a estas gestiones, el gobierno central ha transferido a través de Decretos Supremos (ver Anexo 1) y de Urgencia presupuestos a los GORE's y municipalidades después de la aprobación de paquetes de proyectos por la ARCC y el MEF.

4. GESTIÓN TERRITORIAL Y LA RECONSTRUCCIÓN

Un aspecto clave para la operación de la ARCC es sostener sus intervenciones a partir de los mecanismos y sistemas de gestión e información territorial existentes en el circuito subnacional. No obstante, no es posible reconocer por el momento la utilización de los instrumentos de ordenamiento territorial, y su actualización y ensamblaje en un sistema que oriente el proceso de rehabilitación y reconstrucción. Uno de las dimensiones clave que se ve interpelada por los eventos de El Niño Costero es la ausencia de una ocupación y uso planificado del territorio. El colapso de las múltiples infraestructuras durante la temporada de lluvias ha revelado diseños superpuestos, contradictorios, interrumpidos y concebidos sin una visión territorial integral, además de estar gestionados por un universo de actores fragmentados y muchas veces inconexos. Muestra de eso, por ejemplo, la habilitación informal de redes de saneamiento precarias que acompañan la expansión del área urbana de las ciudades, la coexistencia de actividades económicas con distintas lógicas de uso y sostenibilidad de los recursos, la complejización de las dinámicas de ocupación de suelos por mercados no regulados, la incapacidad de preservar áreas riesgosas en las cuencas estresadas por las inundaciones, entre otros.

Los gobiernos regionales y locales han venido produciendo, con distintos niveles de avance, instrumentos de Zonificación Económica Ecológica, Estudios Especializados, Planes de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, Sistemas de Información Ambiental Regional, Planes de Acondicionamiento Urbano, Saneamiento predial, entre otros, conducentes a Políticas de Ordenamiento Territorial. Por lo pronto, potenciales colisiones de funciones han empezado a aparecer alrededor de la declaración de las zonas de riesgo no mitigable, ya que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) es el ente encargado de establecer los lineamientos e información para este fin, pero los GORE's han sido facultados en sus ámbitos territoriales a declarar tales zonas. La declaratoria ha sido transferida finalmente por el DL 1354 a los gobiernos regionales y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con el acompañamiento técnico de CENEPRED.

A grandes rasgos, la intervención que supone la reconstrucción puede ser una oportunidad para emplear, actualizar y re-escalar los instrumentos regionales y locales existentes para poner en marcha un re-acondicionamiento planificado del territorio. Un caso que ilustra este punto es la Propuesta Integral para la Reducción de la Vulnerabilidad frente a Inundaciones y

18 La República. Gobernadores del norte piden al nuevo gabinete agilizar reconstrucción e impulsar la descentralización. <https://larepublica.pe/politica/1220789-gobernadores-del-norte-piden-al-nuevo-gabinete-agilizar-reconstruccion-e-impulsar-la-descentralizacion>

Escasez Hídrica en la Cuenca del Chira-Piura elaborado por el Consejo de Recursos Hídricos local de esta cuenca y también promovida por el colectivo Inundación Nunca Más, y que ha sido gestada por técnicos y gestores de la región con la intención de gobernar el caudal del río Piura en escenarios extremos.

5. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

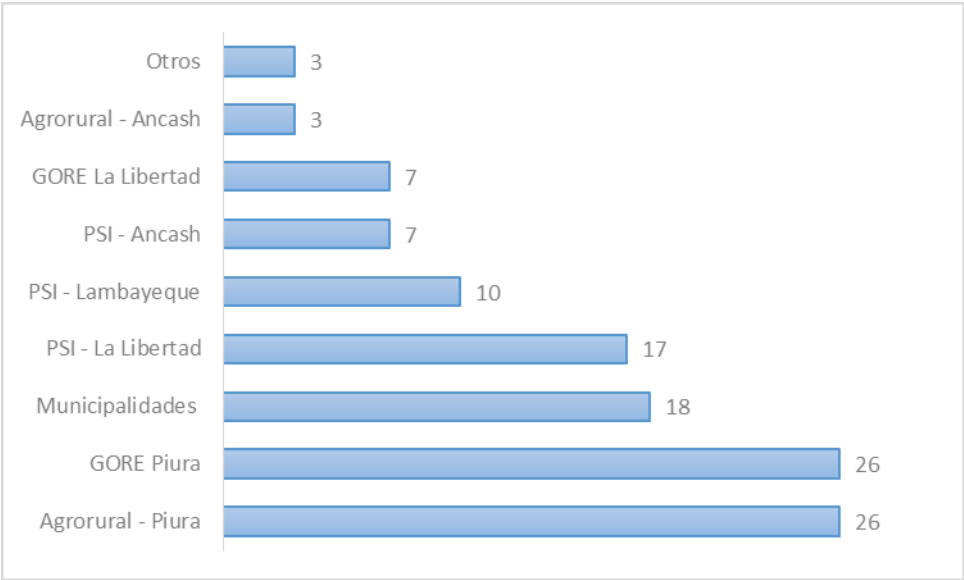
Al momento de presentar a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, su director, Pablo de la Flor, fue muy enfático en señalar que la transparencia y la rendición de cuentas serán algunos de los pilares principales de la estrategia, orientada a prevenir hechos de corrupción y tener una ciudadanía informada sobre las decisiones y el uso de los recursos públicos. ¿Cuánto se ha avanzado en este campo? Es lo que veremos a continuación.

Como parte de los mecanismos de vigilancia del proceso de reconstrucción, la Contraloría General de la República, ha diseñado una estrategia con seis modelos de control: acompañamiento por hitos, veeduría ciudadana, vigilancia ciudadana, operativos de control simultáneo-concurrente, control previo y control posterior. De estos, el control concurrente viene siendo el principal ejercicio de vigilancia y el que mayor número de reportes viene generando. Estos reportes apuntan a las brechas e inconsistencias entre lo informado y lo visto en simultáneo en documentos y visitas sobre el avance físico y financiero de las obras, y emiten alertas para realizar correcciones, revisiones y/o determinar responsabilidades administrativas o penales. Para proyectos por montos menores de S/. 2 millones se han concebido los veedores ciudadanos que desplieguen laborales de documentación del avance de obras a la par de los monitores de la CGR. Una línea de análisis pertinente explora qué tanto las metodologías de vigilancia generan efectos correctivos a los vicios de la ejecución de los proyectos, o si son domesticados por los entes vigilados para cumplir con sus exigencias de rendición de cuentas sin comprometer lógicas de corrupción.

Como se puede ver en el Gráfico 10, hasta junio de 2018 la CGR ha producido para las regiones del norte (Piura, La Libertad, Lambayeque, Áncash y Cajamarca) 117 reportes, la mayoría de ellos centrados en las actividades de Agrorural – Piura y el GORE Piura. En total, Agrorural concentra 29 informes, mientras que el PSI en Áncash, La Libertad y Lambayeque ha sido auditado 34 veces. Los GORE's de La Libertad y Piura han sido objeto de control en 33 ocasiones, mientras que las municipalidades provinciales y distritales 17. Esta composición es coherente con el protagonismo de estas entidades ejecutoras en esta etapa de la reconstrucción, y la mayoría de estos casos están vinculados con el tratamiento de cauces de los ríos desbordados.

Una línea de análisis apunta a realizar una tipología de las irregularidades más comunes en las intervenciones, los momentos en las que aparecen según el ciclo de los proyectos, y su mitigación. Por lo pronto, los riesgos detectados más comunes son los de supervisiones restringidas de la ejecución del servicio que genera sobrecostos, retraso en la ejecución del servicio por ampliación de plazos debido a déficits documentarios, retrasos en la aprobación de fichas técnicas de prevención, prestación del servicio sin personal y maquinaria ofrecida, y vicios en los procesos de selección de postores ganadores como datos desactualizados en los sistemas de información (SEACE, SNIP e Infobras).

Gráfico 10:
NÚMERO DE REPORTES DE CONTROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SEGÚN ENTIDAD AUDITADA



Fuente: Portal de la CGR para la reconstrucción.
(http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Reconstruccion_Con_Cambios/Informes_Control/). Consultado el 13 de julio de 2018. **Elaboración:** propia.

Otro aspecto fundamental en la rendición de cuentas es la actualización de los sistemas de información que albergan las intervenciones. El Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) contempla para este fin el Mapa de la Reconstrucción, disponible en su página web, pero esta base de datos tiene problemas en la presentación, coherencia y actualidad de sus valores, por lo que se hace difícil determinar el estado de avance de obras y servicios. La heterogeneidad de los responsables de documentar e inscribir esa información en las entidades ejecutoras ciertamente presenta un reto y una trampa para el análisis y vigilancia ciudadana. El DL 1354 que realiza modificaciones a algunos procedimientos importantes, obliga a los entes ejecutores a actualizar los datos de los proyectos a su cargo cada 30 días en el Mapa de la Reconstrucción. Los resultados de este nuevo escenario recién empezarán a verse. En contrapartida, y vinculada al Mapa de la Reconstrucción, el SIAF ha habilitado un portal dedicado para seguir la evolución de la ejecución del FONDES, el cual financia a la ARCC.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo detectó que las oficinas regionales de la ARCC no están adecuadamente equipadas para brindar información a los ciudadanos y organizaciones que así lo requieran, dificultando la labor de transparencia y rendición de cuentas necesarios¹⁹.

Finalmente, desde la sociedad civil se vienen desplegando una serie de mecanismos para verificar el uso correcto de los recursos de la ARCC. Uno de estos casos es el de las veedurías ciudadanas impulsadas por Asociación Civil Transparencia en las regiones del norte. La metodología consiste en capacitar y acompañar ciudadanos en la inspección de una muestra de obras, el llenado de una ficha, y la sistematización y análisis de estas por parte de grupos impulsores. Estos datos son publicados y forman parte de las estrategias que buscan la rendición pública de cuentas del Observatorio de la Integridad, de la cual esta organización forma parte.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES:

- Si atendemos el tiempo desde la creación de la ARCC y las reformas del DL 1354 como una primera etapa del proceso de reconstrucción, podemos concluir que éste ha sido un ejercicio de gestión predominantemente centralizado, tanto en el empleo de capacidad de ejecución como en transferencias de presupuesto. Asimismo, ha sido un tiempo signado por las labores de rehabilitación del cauce de los ríos y de la emergencia de trampas de gestión y capacidad, traducidas en los impasses que llevaron a la renuncia del primer director Pablo de la Flor, así como en las movilizaciones de protesta y el sentimiento de disconformidad por parte de la mayoría de la población por la lentitud en el avance de las obras.
- En general la intervención se ha desplegado básicamente a partir de los ministerios, con un predominio del sector Agricultura, y en particular, a partir de Agrorural y el PSI. El tratamiento de los cauces de los ríos ha venido siendo la principal actividad y la que muestra mayor número de labores culminadas. Una vez terminadas estas obras, se espera que las líneas de trabajo vinculadas a la etapa de reconstrucción empiecen a avanzar. Asimismo, si atendemos al universo de entidades ejecutoras, los GORE's son los segundos en participación en la cartera de intervenciones, tanto en número como en presupuesto, después de Agrorural. Los gobiernos locales tienen un papel aún marginal en el proceso, probablemente relacionado al alcance de las obras identificadas.
- Los escenarios de movilización y eventual conflicto van instalándose a partir de colectivos de vecinos damnificados, redes de vigilancia y organizaciones agrarias. Estos han venido desplegando las acciones más sostenidas de demanda en lo que va del proceso. A grandes rasgos, es posible identificar conflictos ligados a la restitución de infraestructura de actividades agrarias (irrigación y transporte) por un lado, y

¹⁹ Informe Defensoría del Pueblo de Seguimiento a la Reconstrucción con Cambios.

<https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2018/Informe-de-Adjuntia-005-2018-DP-AAE.pdf>

aquellas urbanas, vinculadas al saneamiento y pistas y veredas. Queda ver la evolución de la conflictividad social alrededor de la reconstrucción, qué modos de acción colectiva toma y qué capacidades de vigilancia y movilización genera.

- A su vez, hay una tensión entre los niveles de gobierno sobre cómo conciliar transparencia y velocidad con las demandas presupuestales necesarias para la ejecución. Los tiempos de ejecución óptima y las competencias de cada entidad y nivel de gobierno están en el centro de las desavenencias públicas entre funcionarios. Al parecer, los GORE-Ejecutivo y Muni-Ejecutivo no han surtido los efectos esperados, pero los espacios de coordinación periódica entre la ARCC y los funcionarios subnacionales parecen estar instalándose como el arreglo de coordinación del proceso.
- Finalmente, los sistemas de información creados para la transparencia y la rendición de cuentas han venido mostrando retrasos y divergencias en documentar el avance de la implementación de actividades, dificultando ejercicios de vigilancia y análisis. La máxima transparencia ofrecida al inicio es todavía una promesa pendiente. Se espera que el Sistema de Seguimiento a las Inversiones (SSI, antes SOSEM), y el portal del FONDES ambos publicados por el MEF, así como INFObras, que implementa la CGR, brinden información oportuna y completa sobre las obras ejecutadas o en ejecución. La Contraloría General de la República estuvo aplicando controles concurrentes a los gobiernos regionales, Agrorural y el PSI, alertando de potenciales riesgos de retraso y corrupción.