

# RECONSTRUCCIÓN EN EL NORTE

Balance de la gestión presupuestal 2018

Por: Rafael Barrio de Mendoza Zevallos



# Índice

Introducción.....	3
1. Gobiernos locales.....	5
2. Gobiernos regionales.....	11
3. Gobierno nacional.....	15
3.1 Agricultura.....	15
3.2 Educación.....	19
3.3 Transporte.....	20
3.4 Vivienda.....	21
3.5 Salud.....	24
4. Balance: una mirada agregada.....	27
5. Conclusiones.....	34

**Autor:** Rafael Barrio de Mendoza Zevallos

**Editado por:** Grupo Propuesta Ciudadana

1a edición-junio 2019

**Fotografía:** agencia de noticias Andina

## Introducción

El siguiente texto tiene como objetivo analizar los principales patrones del desempeño presupuestal de la Reconstrucción en el norte durante el 2018. Para ello, nos concentramos en cinco regiones en donde el Grupo Propuesta Ciudadana despliega sus actividades en alianza con sus socios: Piura, Cajamarca, La Libertad, Áncash y Lambayeque. Durante todo el año anterior, se han presupuestado 2,609 millones de soles para 231 unidades ejecutoras en estas cinco regiones. De estos recursos, solo han logrado gastar el 39% lo que, para ser el segundo año desde los eventos de verano del 2017, es insatisfactorio, teniendo en cuenta que en muchos casos no se han restituido las condiciones de vida de las poblaciones afectadas.

Los porcentajes de ejecución son un índice que puede traducir una diversidad de estados en la implementación de una intervención, pudiendo dibujar de manera preliminar las trampas, cuellos de botella y demora de los plazos planificados. Puede ser, asimismo, un indicador de malos manejos. Pero la distancia entre un número y la materialización de una obra o servicio necesita investigarse a partir de estudios de caso y el despliegue de métodos y relatos más precisos. Por lo pronto, la sensibilidad alrededor del proceso está nutrida de una sensación de espera que no termina, de resultados que no son socialmente percibidos.

La evolución de la Reconstrucción estuvo marcada por un proceso de afloramiento de observaciones sobre la calidad material y financiera de las intervenciones, así como su pertinencia, la movilización de demandas ciudadanas, y la vigilancia de indicios de corrupción. Y así, en el 2018 se dieron una serie de hechos que a continuación mencionaremos. El 22 de marzo se reportó el retraso de siete obras en la región por la demora en la transferencia de recursos económicos por parte de los Ministerios de Vivienda, Transportes y Salud. Estas comprenden cuatro hospitales en Ayabaca, Huarmaca, Huancabamba y en Los Algarrobos-Piura, un centro de salud en Santo Domingo-Morropón, la carretera de La Islilla, y los tramos II y III de la carretera La Costanera. También se reportó la paralización de los conjuntos habitacionales Una Sola Fuerza y Cura Mori, a cargo del Ministerio de Vivienda.<sup>1</sup> El 18 de junio la Contraloría General de la República encontró irregularidades en una obra de saneamiento en la provincia de Otuzco. Reportó inconsistencias entre el cuaderno de control de la compañía y el municipio, que señalan que la obra está terminada y en proceso de recepción, y la realidad, es que el contratista sigue en proceso de construcción, lo que es un incumplimiento de la Ley de Contratación del Estado.<sup>2</sup> El 23 de octubre los vecinos de Cura Mori pidieron la construcción de los módulos de vivienda prometidos. Además, informaron que tuvieron que pagar 800 soles adicionales al bono familiar para obtener mejores materiales de construcción. Sobre los módulos de vivienda en el Centro Poblado de Villa Pedregal Grande el Colegio de Ingenieros de Piura informó de riesgos en la construcción porque no cumplen con las especificaciones técnicas mínimas. También se reportaron irregularidades en la construcción de diques valorizados en 32 millones de soles, cuestionados por los moradores.<sup>3</sup>

1 <<https://rpp.pe/peru/piura/siete-importantes-obras-de-la-reconstruccion-se-retrasan-por-falta-de-financiamiento-noticia-1112117>>

2 <<https://peru21.pe/peru/contraloria-detecta-irregularidades-obra-saneamiento-libertad-410820>>

3 <<https://larepublica.pe/sociedad/1343157-sop1819n1>>



El 1 de noviembre Agrorural denunció ante la Policía Nacional y la Segunda Fiscalía Corporativa Penal de Castilla presuntos casos de estafa con respecto a las fichas técnicas de limpieza y descolmatación en la región Piura. El 22 de noviembre reportaron que en La Libertad se habían ejecutado el 28% de recursos aprobados por el Gobierno central para las obras de reconstrucción. El 27 de noviembre los vecinos de Sullana manifestaron su malestar con respecto a la ausencia de señalización en varios tramos de la Avenida Marcelino Champagnat, que origina leves accidentes de tránsito. El 27 de diciembre, los vecinos del distrito de Miraflores reclamaron la reconstrucción de sus calles y avenidas principales. Además, criticaron los arreglos de las avenidas Irázola, Guardia Civil y Luis Montero, que empiezan a perder asfalto y presentar otras fallas.<sup>4</sup>

Este recuento habla de desfases entre expectativas y resultados, y este es el estado de ánimo que se ha instalado en el proceso. Vías deficientemente reconstruidas, canales que no cumplen con llevar agua como antes lo hacían, viviendas que nunca se entregan y arreglos corruptos que empiezan a anidarse en estas tareas. El ejercicio que se presenta a continuación esboza las configuraciones que emergen de la gestión presupuestal de la Reconstrucción desde los tres niveles de gobierno involucrados, y presta atención a los desempeños de las unidades ejecutoras encargadas de las tareas. En ese sentido, es un análisis basado y limitado por la distribución de las cifras de financiamiento, mientras que un estudio institucional más detallado está siendo elaborado a la par.

Asimismo, es, a su manera, una evaluación de la gestión del ingeniero Edgar Quispe quien estuvo a cargo de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC). Esta etapa se caracterizó por la dificultad de mostrar resultados que persuadan a la opinión pública de que la Reconstrucción avanza al paso esperado. Este análisis dibuja los “síntomas” de esta gestión presupuestal. Salvo en los casos donde se haga explícito, la fuente de la información procesada para esta Nota proviene de la plataforma del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES), del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta aloja la información más actualizada sobre el proceso, y permite conocer el comportamiento de los indicadores de ejecución, asignación, ejecutoras y ubicación necesarias para el ejercicio. El análisis empieza con los gobiernos locales, siguiendo a los regionales y pasando al nivel del Gobierno central. Finalmente, se tiene una sección de balance y conclusiones.

---

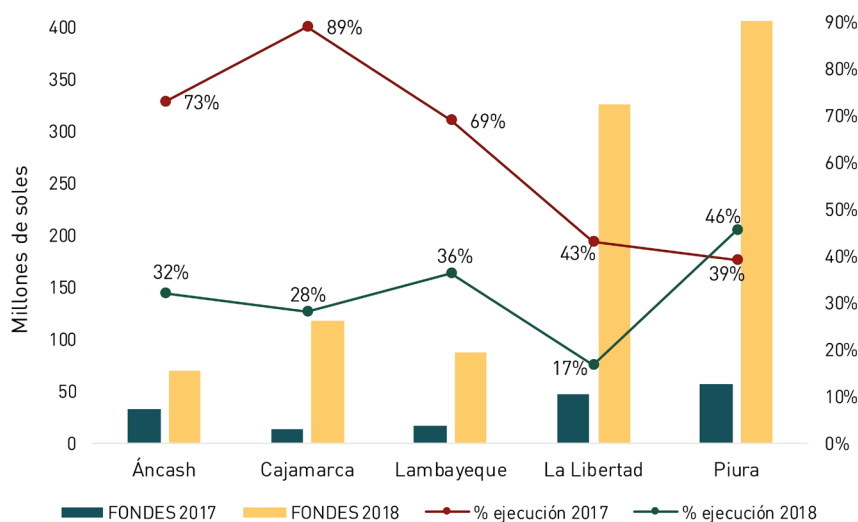
4 <<https://eltiempo.pe/sullana-dos-obras-de-rehabilitacion-causan-malestar-entre-los-vecinos/>>  
<<https://eltiempo.pe/y-para-cuando-las-calles-de-miraflores/>>



# 1 Gobiernos locales

En las cinco regiones en las que nos concentramos para esta evaluación existen 203 unidades ejecutoras a nivel subnacional (de un total de 479), de las cuales 33 son municipios provinciales, y 170 municipios distritales. En total, el marco presupuestal para estas entidades en el 2018 fue de 1,005 millones de soles. Como el gráfico 1 muestra, los gobiernos locales de Piura y La Libertad son los principales receptores de financiamiento, con 406 y 325 millones de soles, respectivamente. Mientras que en el 2017, año en el que se transfirieron 166,2 millones de soles a las mismas instancias, el incremento fue de 600%. Este aumento vino de la mano con un descenso en las tasas de ejecución, ya que municipios de regiones como Cajamarca, Áncash y Lambayeque pasaron de tener avances financieros en el 2017 y 2018 de 89%, 73% y 69% a 28%, 32% y 36%, respectivamente.

**GRÁFICO 1. Gobiernos locales: presupuestos y ejecución financiera, 2017-2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por su lado, los gobiernos locales en La Libertad lograron ejecutar 43% de su presupuesto en el 2017, para caer a 17% en el 2018, revelando pobres desempeños en ambos años. Un caso distinto es el de Piura, en donde las tasas de avance de ambos años no muestran diferencias significativas, pero están por debajo del 50%.

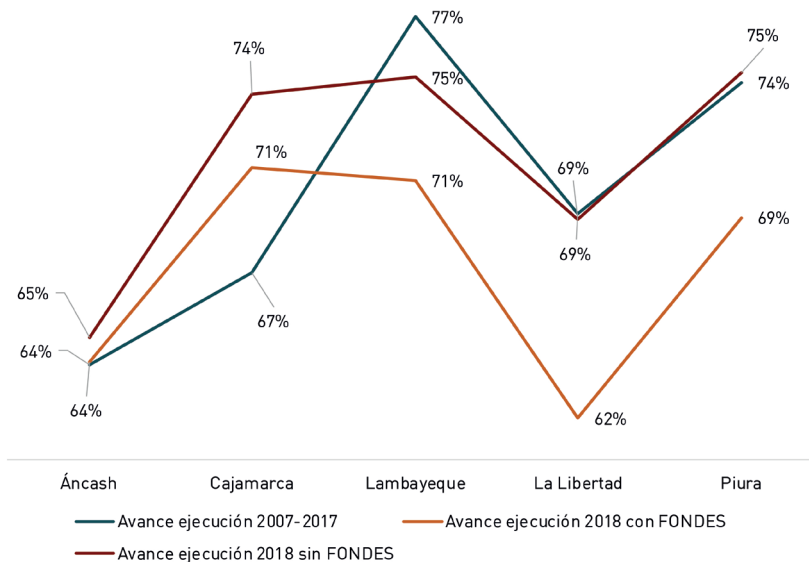
A primera vista, estas cifras apuntarían a un estresamiento de la capacidad de ejecución de los municipios, ya que incrementar por seis veces sus recursos se traduce en un resentimiento de sus gastos e inversiones. El caso de Piura muestra algunas especificidades, ya que a nivel agregado sus municipios se habrían desempeñado ligeramente mejor que en el 2017 teniendo en cuenta el shock de financiamiento que recibieron en el 2018.

Si exploramos la historia de ejecución financiera de los municipios del norte que participan en la Reconstrucción, podemos ver que entre el 2007 y el 2017 estas entidades devengaban, en promedio, cerca del 70% de sus Presupuestos Institucionales Modificados (PIM) (gráfico 2). A grandes rasgos, las tasas de ejecución del PIM sin recursos del FONDES siguen la tendencia

histórica, salvo en Cajamarca (que mejora) y Lambayeque (que empeora ligeramente). Si seguimos el comportamiento de la ejecución del PIM con FONDES, vemos que la tendencia se resiente a la baja en los casos de Lambayeque, La Libertad y Piura, y mejora el histórico en Cajamarca.

Estas cifras pueden sugerir un leve efecto de estresamiento a nivel agregado, y matizaría la carga extra que la Reconstrucción añadiría a los municipios si atendemos el total de su ejercicio presupuestal. Con todo, cabe focalizar los municipios recipientes a nivel individual y hacer una taxonomía de estos a partir de otras variables, para determinar con más exactitud si es que sus capacidades han sido estresadas y de qué manera.

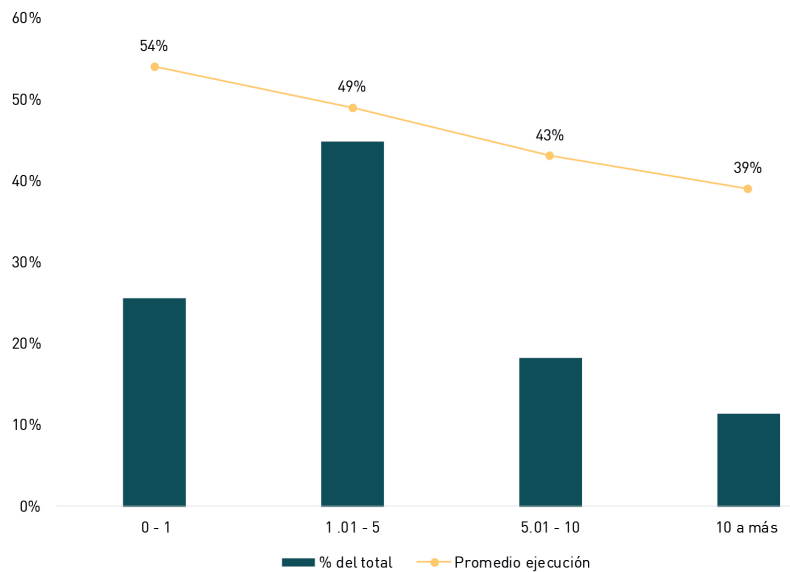
**GRÁFICO 2. Gobiernos locales: comparación de avance financiero histórico sobre el PIM y de Reconstrucción (Porcentajes)**



Fuente: FONDES y SIAF. Elaboración propia.

Una de las dimensiones de este entrapamiento estaría dada por los montos de estas actividades/proyectos. En este razonamiento, intervenciones con presupuestos elevados tendrían tasas de ejecución más lentas, dada la complejidad de su implementación. El gráfico 3 muestra, a nivel agregado, la participación en el total según rangos de financiamiento en millones de soles y su porcentaje de avance. Así, un 45% de los proyectos y actividades que los municipios norteños manejan para Reconstrucción tienen presupuestos entre 1.01 y 5 millones de soles, y un avance promedio de poco menos del 50%. Esta tasa se eleva ligeramente para aquellos que tienen financiamientos entre 0 y 1 millón de soles, pero declina (39%) para aquellas intervenciones más costosas (de más de 10 millones) que representan el 11% de total.

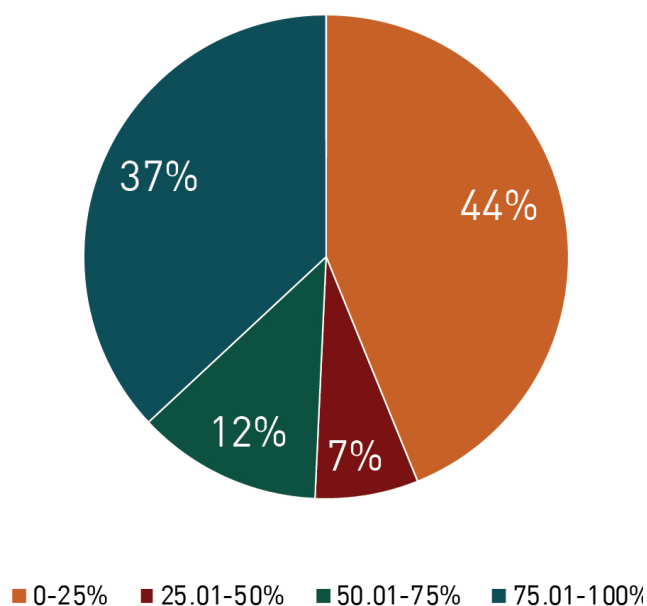
**GRÁFICO 3. Composición del presupuesto total según rangos de financiamiento y porcentaje de ejecución, 2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por otro lado, si nos preguntamos por la composición del total de intervenciones según su porcentaje de ejecución, tal como es mostrada en el gráfico 4, tenemos que más de un tercio de las actividades y proyectos en manos de los gobiernos locales norteños tienen un avance de entre el 75% y 100%. En la otra cara de la moneda, un 44% o no avanzó o lo ha hecho hasta por un cuarto de su presupuesto. Un 51% cerró el año por debajo de la mitad de ejecución.

**GRÁFICO 4. Gobiernos locales: composición del total de intervenciones según su nivel de ejecución por tramos, 2018**  
(Porcentajes)

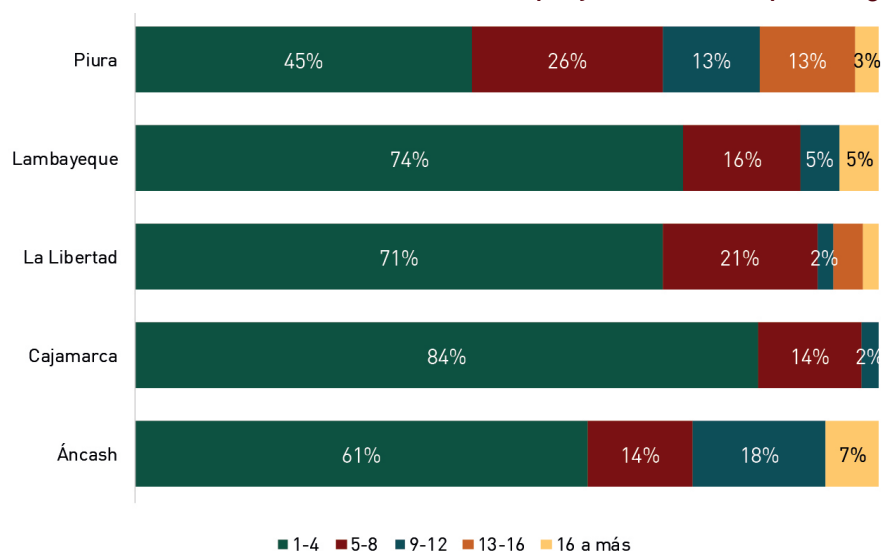


Fuente: FONDES. Elaboración propia.



Uno de los argumentos de Edgard Quispe fue que la demora de la ejecución de las intervenciones se debió a que un gran número de estas se encuentran en las fases iniciales de su diseño. La confección de expedientes técnicos habría tomado gran parte del 2018. Así, si enfocamos el número de proyectos viables por rangos en el 2018 que cada gobierno local maneja encontramos dos historias diferentes (gráfico 5). Un primer grupo de municipalidades de Lambayeque, La Libertad y Cajamarca que manejan mayoritariamente (74%, 71% y 84% respectivamente) entre 1 y 4 proyectos. Se trata de regiones en donde los gobiernos locales tienen una cartera pequeña de intervenciones de reconstrucción. Por otro lado, los municipios piuranos y ancashinos tienen una carga de proyectos mayor en términos comparativos. Así, el 39% de gobiernos locales en Áncash gestionan más de 5 intervenciones, mientras que en Piura este porcentaje se eleva a 55%. En estas dos regiones las entidades ejecutoras subnacionales tienen un mayor número de proyectos en cartera comparadas a las otras regiones. En esos términos, el efecto estresamiento se mostraría de manera más clara en Piura o Áncash, pero como el gráfico 2 muestra, en el caso de Piura una mayor transferencia no golpeó los niveles de ejecución del año anterior. Así, los municipios de esta región estarían mostrando mejores desempeños relativos que sus vecinos.

**GRÁFICO 5. Gobiernos locales: número de proyectos viables por rangos, 2018**



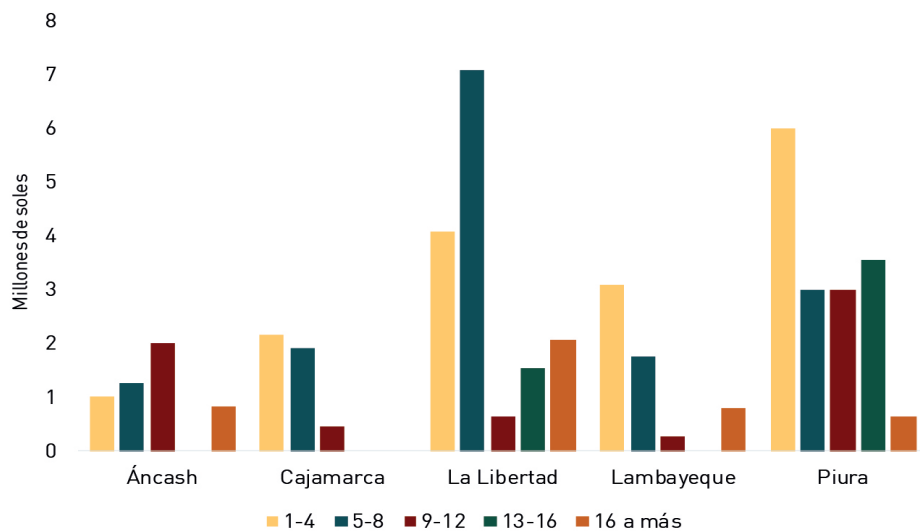
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Para profundizar en este aspecto es clave entender el monto promedio de las intervenciones de acuerdo con el número de estas en sus carteras. Como vemos en el gráfico 6, en Áncash, los presupuestos se incrementan a medida que las carteras de las municipalidades son más nutridas, mientras que en Cajamarca se observa la tendencia inversa, al igual que en Lambayeque. Por su lado, en La Libertad los proyectos que componen carteras de 5 a 8 intervenciones tienen presupuestos promedio de 7 millones de soles, los más altos entre rangos y entre regiones, para descender en el siguiente tramo y repuntar en las carteras más numerosas, teniendo montos promedio de 2 millones de soles en aquellos municipios que manejan más de 16 proyectos.

En Piura, los montos promedio más altos, de poco menos de 6 millones, son los de la cartera compuesta de 1 a 4 intervenciones, mientras que caen a 3 y 3.5 millones de soles en carteras que van desde 5 a 16 proyectos, y descienden a poco menos de 650 mil soles en carteras superiores a 16 intervenciones.

Estas cifras sugieren, si incorporamos las constataciones del gráfico 5, que en estas cinco regiones hay una mayoría de municipalidades que gestionan carteras de proyectos poco numerosas y de presupuestos promedio más elevados que aquellas con carteras más numerosas y presupuestos promedio más bajos. Otro hallazgo, específico del caso de Piura, que revela los rasgos diferenciales de la Reconstrucción en esta región frente a las otras regiones norteñas, es que sus gobiernos locales tienen carteras de proyectos más numerosos y con financiamientos más elevados.

**GRÁFICO 6. Gobiernos Locales: presupuesto promedio de proyectos viables según la composición de las carteras de intervenciones, 2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Un primer balance del desempeño financiero de los gobiernos locales norteños de la Reconstrucción apunta algunas constataciones importantes. Primero, estas municipalidades han recibido alrededor del 600% más de recursos en el 2018 con respecto al año anterior, lo cual afectó sus tasas de ejecución en al menos un tercio, en cuatro de los cinco casos, salvo Piura, que en términos relativos ha mejorado su avance, a pesar de tener un incremento considerable de su presupuesto. Con todo, las tasas de ejecución en Piura son de 46%, insuficiente en términos agregados.

Segundo, a grandes rasgos, las tasas de ejecución se resienten si incluimos los recursos transferidos a cuenta del FONDES, y en los casos de Lambayeque, La Libertad y Piura estas cifras caen por debajo de sus porcentajes de ejecución del periodo 2007-2017. Tiene sentido la afirmación de que este proceso puede estar estresando las capacidades instaladas de estas instancias subnacionales.

En tercer lugar, podemos observar que intervenciones con mayores presupuestos tienen avances más moderados, pudiendo sugerir que el costo indica niveles de complejidad mayores

en términos de gestión e implementación, y de ahí su lentitud. Así, el 51% de los proyectos y actividades que tienen a su cargo las entidades de este nivel de gobierno, tienen avances inferiores al 50%.

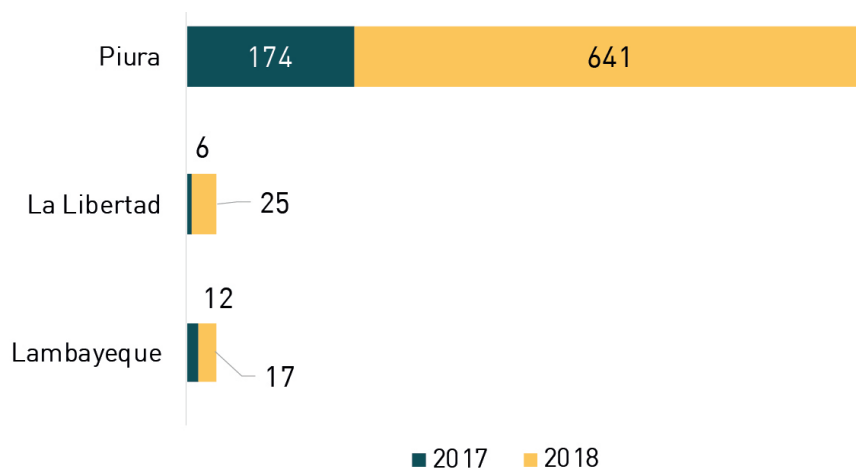
Finalmente, la Reconstrucción tiene una arquitectura en donde son más comunes los municipios con carteras poco numerosas y con presupuestos promedio menores a 5 millones de soles. Esto, vistas las otras constataciones, apunta que en parte el efecto “estresamiento” es acompañado por una alta fragmentación de gestión, implementación y ejecución, con múltiples unidades ejecutoras a cargo de pocos proyectos con avances modestos, lo cual podría estar generando costos derivados de la ausencia de escalamientos y agregaciones en dichas intervenciones o, en otras palabras, por la pérdida de economías de escala en la gestión de la Reconstrucción a este nivel de gobierno.



## 2 Gobiernos regionales

A un nivel territorial medio tenemos a los gobiernos regionales que, en el caso del espacio que estudiamos, están compuestos por solo tres entidades que recibieron recursos en el 2018 para la Reconstrucción: Piura, La Libertad y Lambayeque. El gráfico 7 revela que la diferencia entre lo transferido a estos gobiernos en el 2017 y 2018 es pronunciada, particularmente en el caso de Piura, que vio su presupuesto incrementado en un 300% si excluimos al Proyecto Especial Chira Piura. Esta ejecutora maneja poco menos del 18% del total de recursos del 2018 en el GORE Piura, básicamente destinados a la descolmatación y mejoramiento de la capacidad operativa de la represa de Poechos. En el caso de La Libertad, el financiamiento se cuadruplicó, mientras que Lambayeque elevó sus recursos por un 120% entre el 2017 y el 2018. Los gobiernos regionales de Áncash y Cajamarca recibieron en el 2017, 500 mil soles cada uno para trabajos de Reconstrucción.

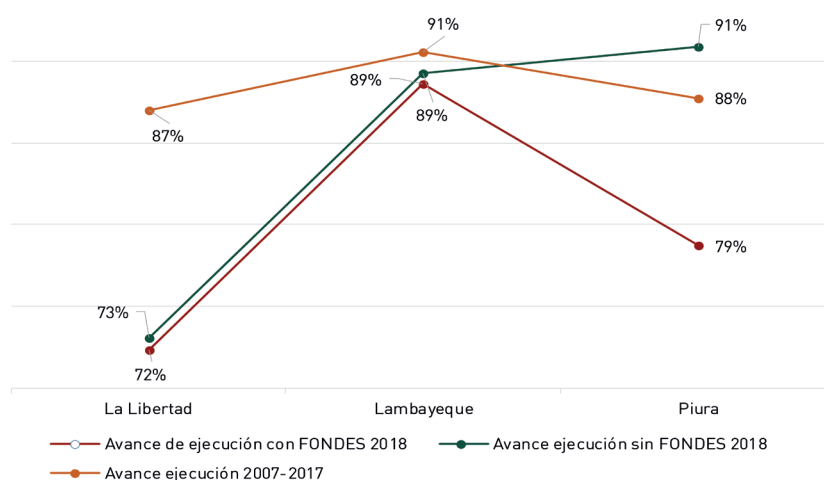
**GRÁFICO 7. Gobiernos regionales: presupuestos de Reconstrucción, 2017-2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En suma, el GORE Piura es el gran jugador de este proceso a nivel regional. Por su lado, el gráfico 8 muestra desempeños de ejecución históricos de los tres gobiernos regionales, tanto por sus avances en el PIM entre 2007-2017, 2018, y su ejecución de Reconstrucción en 2018. Así, tenemos ejecuciones promedio altas durante la última década, por encima del 87% en cada caso. No obstante, si analizamos el comportamiento en el 2018, con y sin recursos de Reconstrucción, podemos ver que La Libertad cayó aproximadamente quince puntos porcentuales de su nivel histórico, dejando entrever el papel del efecto de los recursos para Reconstrucción. Es más, si atendemos sólo la ejecución por este concepto, observamos que el GORE La Libertad solo gastó el 3% del financiamiento de FONDES en el 2018. Por su lado, la entidad lambayecana no varía sus desempeños históricos con respecto al 2018, salvo un descenso de dos puntos con o sin FONDES. El caso del GORE Piura es claro en mostrar el efecto de los montos de Reconstrucción, ya que sin ellos tiene una óptima ejecución de 91%, pero con ellos desciende 11% debajo de su nivel histórico, a un 79%.

**GRÁFICO 8. Gobiernos regionales: comparación de avance financiero histórico del PIM y de Reconstrucción, 2018 (Porcentajes)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

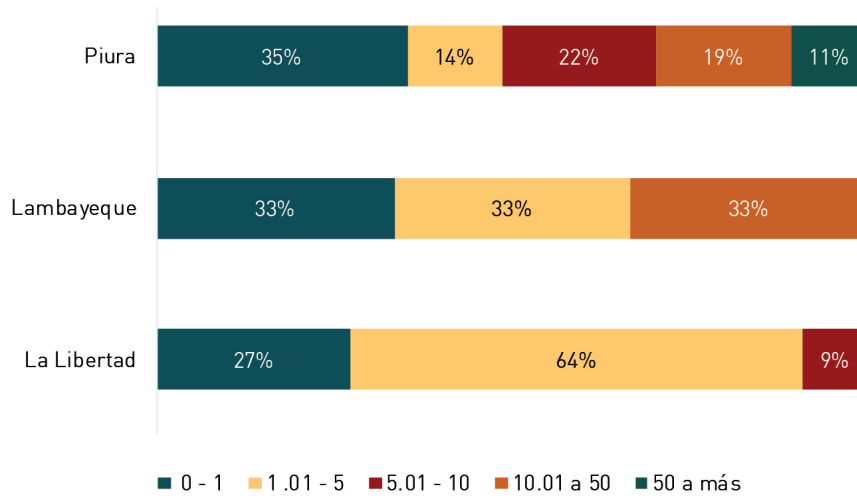
Por otro lado, si exploramos con mayor detalle los rangos de financiamiento de las intervenciones y su participación en el total de lo gestionado por cada GORE (gráfico 9), vemos composiciones distintas.

En Piura, poco más de un tercio de los proyectos y actividades tienen presupuestos de entre 0.1 y 1 millón de soles. Intervenciones medianas de entre 5 y 10 millones de soles, y mayores de entre 10.01 y 50 millones de soles explican alrededor de un quinto del total cada una, mientras que alrededor del 10% de la cartera son grandes proyectos que superan los 50 millones de soles.

En Lambayeque en cambio, esta distribución está determinada por 3 proyectos: el mejoramiento de la carretera Jayanca-Pampa de Lino por poco menos de 1 millón de soles, un conjunto de estudios técnicos por 3 millones 600 mil soles, y obras de mantenimiento de drenajes y cauces de ríos por 11 millones de soles.

En el caso de La Libertad, dos tercios de las intervenciones caen en el rango de 1.01 a 5 millones de soles, siendo tareas de magnitudes financieras menores en comparación a sus vecinos. Asimismo, este GORE no gestiona proyectos con montos superiores a los 10 millones de soles. De hecho, la intervención más cara de esta entidad es la recuperación de la avenida Miraflores en Trujillo. Es de resaltar, además, que el gobierno regional liberteño tiene una cartera compuesta en un 87% por intervenciones de rehabilitación de vías urbanas en Trujillo, mientras que el restante 11% está destinado a estudios de pre-inversión. Esta es, pues, una ejecutora dedicada a tareas que convencionalmente estarían encomendadas a gobiernos locales.

**GRÁFICO 9. Gobiernos regionales: participación en el total según rangos de financiamiento, 2018 (Millones de soles)**

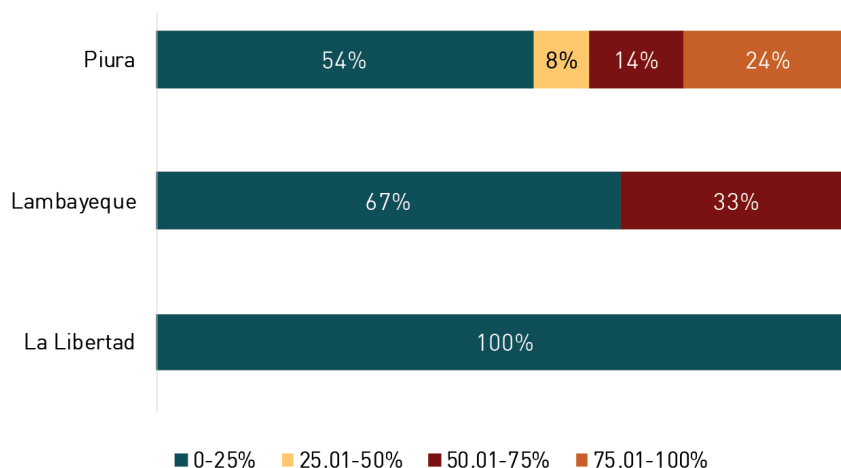


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

\*Los porcentajes tienen los decimales redondeados.

Por otro lado, el gráfico 10 aborda la distribución de las intervenciones según sus niveles de ejecución por tramos. Así, podemos ver que las tasas de avance son modestas, ya que, por ejemplo, el total de las intervenciones en La Libertad tuvieron avances menores al 25% en el 2018. En el caso de Lambayeque, este porcentaje es de 67%, con un tercio entre el 50% y 75% de ejecución. En Piura, poco más de la mitad de sus intervenciones están por debajo del 25%, mientras que un cuarto de ellas está en las fases más avanzadas, superiores al 75%. Estos datos indican, en líneas generales, una Reconstrucción demorada en el 2018 a nivel regional.

**GRÁFICO 10. Gobiernos regionales: distribución de las intervenciones según sus niveles de ejecución por tramos, 2018 (Porcentajes)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.



En el norte, la ARCC ha optado por dotar a estos tres GOREs, y en particular al piurano, de recursos, y colocarlos como un componente central del proceso. En Piura se observan rendimientos heterogéneos, que traducen mejores respuestas a los montos transferidos y el número de intervenciones encomendadas. Con recursos notablemente superiores y un mayor número de proyectos, el GORE piurano tiene mejores desempeños que sus pares, pero aún muestra niveles insatisfactorios en términos de ejecución. Por su lado, La Libertad y Lambayeque, a pesar de tener menos tareas y recursos que Piura, muestran dinámicas más rezagadas en el avance del gasto, como lo muestra la tabla 1.

**TABLA 1. Gobiernos regionales: Intervenciones, montos de inversión y avance de ejecución, 2018**

Gore	Número de intervenciones	% ejecución	Monto mayor	Monto menor
La Libertad	11	3%	7,563,796	177,117
Lambayeque	3	39%	11,862,669	1,148,791
Piura	37	36%	123,181,015	12,000

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Elaboración propia.

## 3 Gobierno nacional

Las intervenciones llevadas a cabo por el nivel nacional están encomendadas a los sectores y las unidades ejecutoras con las que operan, ordenando el universo de proyectos a partir de las especializaciones ministeriales, a diferencia de los otros niveles subnacionales con tareas sectorialmente dispersas y territorialmente fragmentadas. Esta diferencia, a priori, le dota de coherencia y escala a las intervenciones de las unidades ejecutoras de los ministerios. El ejercicio de análisis que se presenta a continuación apunta a identificar las características de la ejecución financiera de las principales ejecutoras del Gobierno nacional en las cinco regiones que observamos en esta investigación.

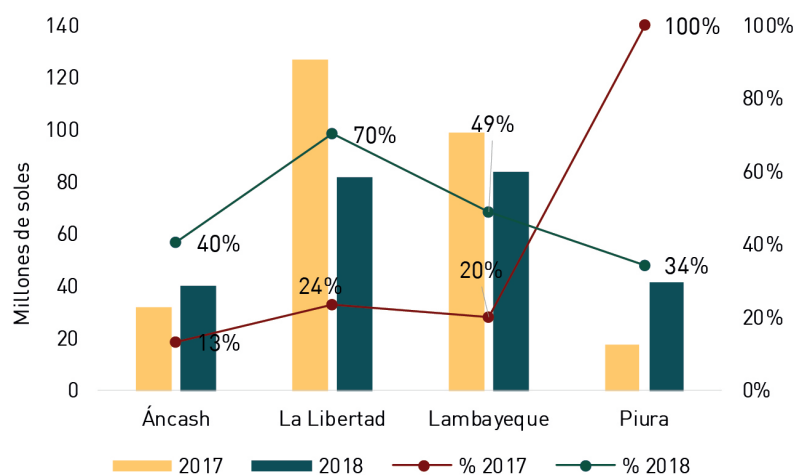
### 3.1 Agricultura

Las unidades ejecutoras del sector Agricultura han protagonizado la respuesta de rehabilitación en los meses posteriores a las lluvias de verano del 2017, al encargarse de la descolmatación de ríos y canales. Estas tareas constituyeron el grueso de la cartera de actividades del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y de Agrorural. Mientras tanto, los proyectos especiales del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) tuvieron líneas de acción en Cajamarca, La Libertad y Lambayeque.

Otras entidades del MINAGRI, como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), tuvieron recursos menores en el proceso de Reconstrucción, siendo la región Piura la mejor dotada con un presupuesto de 280 mil soles para el 2018.

El gráfico 11 muestra los recursos del PSI en el 2017 y 2018 y sus tasas de ejecución financiera. En los casos de La Libertad y Lambayeque, esta unidad ejecutora tuvo los financiamientos más altos en estos dos años, con un descenso para el 2018. En contraste, Áncash y Piura tienen recursos más modestos, pero que se incrementan para este último año.

**GRÁFICO 11. PSI: presupuestos y avance de ejecución, 2017-2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En el 2017 los avances del PSI en estas regiones estuvieron por debajo de un quinto de ejecución, con rendimientos discretos para el caso de Áncash y Lambayeque. Solo en Piura es que se gasta el total de lo proyectado. Para el año siguiente estas cifras mejoran, con saltos notables como el de La Libertad, y retrocesos claros como en el caso de Piura.

En la tabla 2 podemos observar el tipo de actividades que el PSI ha ido implementando durante el 2018 y sus niveles de avance. Las dos grandes tareas de esta entidad han sido la rehabilitación de la infraestructura de riego y la instalación de medidas de protección contra riesgos (inundaciones, deslizamientos, huaycos). Esta última actividad protagoniza la cartera de la entidad, salvo en Piura, donde Agrorural es más preponderante. Por lo demás, llama la atención ciertos desempeños. Así, solo en Lambayeque se concibieron partidas para estudios, pero no se llevaron a cabo.

En Áncash y La Libertad los recursos para rehabilitación de riego no se han ejecutado, mientras que en Lambayeque y Piura tienen avances irrisorios. Poco menos de 83 millones de soles en este rubro en conjunto es lo que prácticamente no se ha gastado en el 2018. Un monto menor, en el caso de la protección física ante peligros en Piura, tampoco se ha ejecutado. Bajo la etiqueta “proyectos de inversión” no obstante, se tienen desempeños presupuestales mejores, superiores al 80% en el caso menos avanzado. Destaca, por otro lado, que en La Libertad y Lambayeque se alcanzaron cifras altas para las labores de protección ante desastres.

**TABLA 2. PSI: Presupuestos y avances de ejecución por tipo de actividad, 2018**

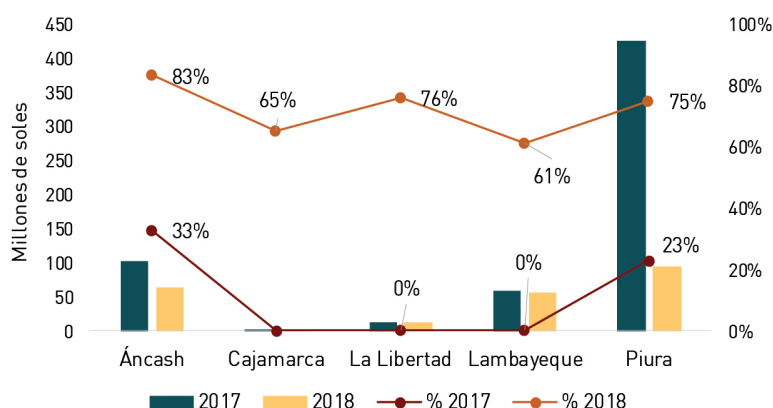
Región	Rehabilitación de riego		Proyectos de inversión		Estudios		Protección física ante peligros	
	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución
Áncash	15,401,172	0%	1,700,552	90%			22,686,703	64%
La Libertad	15,890,584	0%	3,368,068	90%			62,678,862	87%
Lambayeque	23,285,153	2%	5,273,101	82%	4, 518, 367	0%	50,751,768	71%
Piura	28,163,656	8%	13,236,897	91%			229,542	0%

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Agrorural, por otro lado, ha concentrado sus actividades en Piura, Áncash y Lambayeque, con rendimientos pobres durante el 2017. El caso de esta última región es de notar, ya que para ese año no ejecutó los 50 millones de soles presupuestados, como tampoco lo hizo la Libertad, con 13 millones de soles. En el 2018 los porcentajes de avance mejoran de manera vertiginosa en todos los casos, superando el 60% en las cinco regiones. Estos rendimientos se ven matizados por una menor asignación de recursos para ese año, como lo revela el gráfico 12.



**GRÁFICO 12. Agrorural: presupuestos y niveles de ejecución, 2017-2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Esta entidad ha sido el brazo del Ejecutivo para la descolmatación de cauces y quebradas, con más de 224 millones para las cuatro regiones norteñas mostradas en la tabla 3. En Áncash, La Libertad y Piura se logran avances importantes en ejecución, pero no está claro si la limpieza llevada a cabo ha cumplido con los objetivos de reducir la vulnerabilidad por inundaciones, en especial en esta última región. Gran parte de los gastado en los dos primeros años de Reconstrucción es explicada por estas actividades. Montos menores son asignados a tareas de seguimiento a la gestión de riesgos y de desarrollo de técnicas agropecuarias ante peligros.

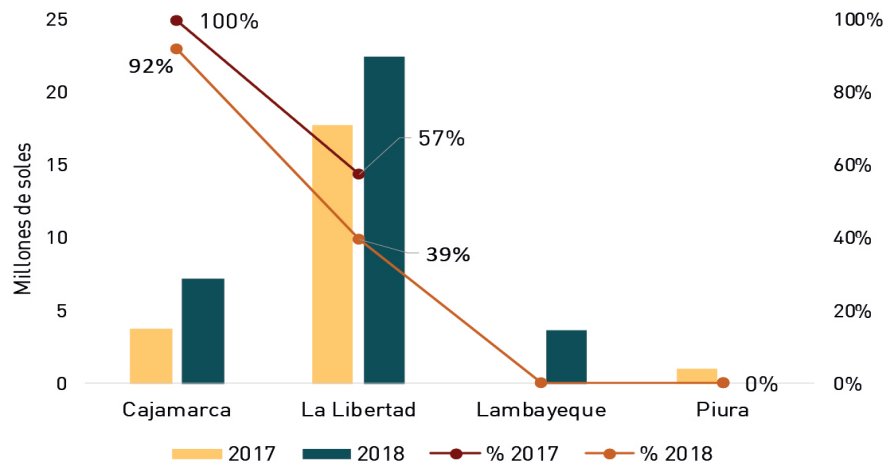
**TABLA 3. Agrorural: presupuestos y avances de ejecución por tipo de actividad, 2018**

Región	Seguimiento a la gestión de riesgos		Matenimiento de cauces y drenajes		Desarrollo de técnicas agropecuarias ante peligros	
	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución
Áncash	436,471	69%	62,538,139	84%	1,482,641	65%
Cajamarca					1,458,547	65%
La Libertad	193,820	80%	11,879,209	77%	753,935	65%
Lambayeque	713,640	94%	56,712,476	61%		
Piura	1,753,814	94%	93,185,051	75%	645,624	70%

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Finalmente, los proyectos especiales que maneja el MINAGRI fueron asignados con recursos para diversas labores de reducción de riesgos y rehabilitación. En Cajamarca es donde estas entidades alcanzaron niveles de gasto elevados, con 100% en el 2017 y 92% en el 2018. La Libertad muestra implementaciones más modestas con mayor presupuesto, con un descenso al 39% en el 2018. Ni Lambayeque, ni Piura ejecutaron sus recursos entre el 2017-2018.

**GRÁFICO 13. MINAGRI: presupuestos y niveles de ejecución, 2017-2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



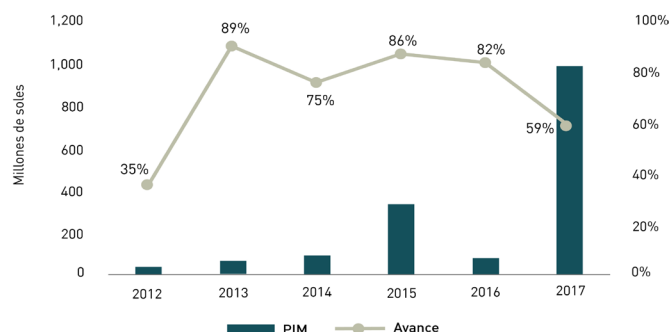
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

## Más vulnerables con los años

Un aspecto llamativo alrededor de la reducción de la vulnerabilidad de las ciudades de Piura, Castilla y el bajo Piura es el deterioro de la capacidad física que permita manejar de manera segura la cuenca. Así, después de las lluvias de El Niño de 1983 se diseñaron defensas y otras obras en el río Piura encaminadas a evacuar un caudal de 4000 m<sup>3</sup>/s. Esta infraestructura y su gestión a través del sistema de compuertas y canales del Proyecto Especial Chira-Piura fueron puestas a prueba durante El Niño de 1997-1998, cuando las lluvias propiciaron un aumento del caudal máximo de 4424 m<sup>3</sup>/s. El área urbana de Piura-Castilla no se inundó, pero los puentes sufrieron daños en sus bases y la erosión fue potente. Veinte años más tarde, El Niño costero, un fenómeno territorialmente más circunscrito a las costas peruanas y ecuatorianas, tomó forma al calentarse durante semanas las aguas del mar norteño, quebrando el equilibrio térmico y habilitando la aparición de nubes de tormenta en el desierto costero. El pico de lluvias nutrió al río Piura con un caudal máximo de 3016 m<sup>3</sup>/s, suficiente para desbordarse e inundar Piura, Castilla, y gran parte del bajo Piura el 27 de marzo del 2017. Desde entonces, las alertas rojas están fijadas en 2000 m<sup>3</sup>/s. Todas estas mediciones corresponden a la estación Sánchez Cerro.

Estas cifras indican una progresiva pérdida del control sobre los comportamientos del río Piura, y el consecuente incremento de la vulnerabilidad en el territorio. Algunas razones apuntan a un pobre mantenimiento del lecho, su colmatación con sedimentos (los esperables de una cuenca de su gradiente y expansión, pero además por la desbocada ocupación de sus riberas por ciudades y áreas de cultivo), y deterioro de la infraestructura para el control de su caudal.

**Presupuesto y avance de ejecución para la reducción de la vulnerabilidad y gestión del riesgo de desastre en Piura, 2012-2017**  
(Millones de soles y porcentajes)



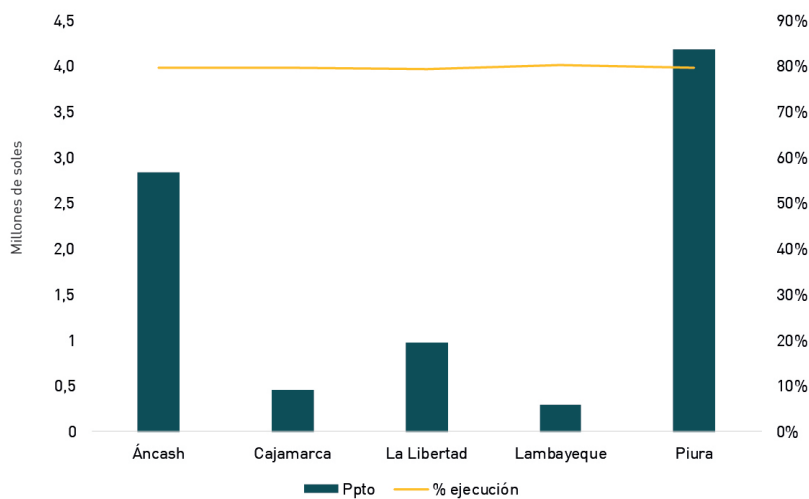
Durante los años 2013 y 2016, la región fue la tercera receptora de recursos para reducción de riesgos de desastres, teniendo ejecuciones por encima del 75%. No obstante, estos recursos y desempeños, y teniendo los antecedentes de los fenómenos de El Niño de 1983 y 1998, Piura volvió a experimentar daños y pérdidas de vida. Esto obliga a actualizar las alternativas de ingeniería, y los planes de manejo integral y del sistema pluvial deberían ser los instrumentos fundamentales para tal ejercicio.

\* Texto extraído de la Nota de Actualidad N° 45-2019: "Dos años de reconstrucción en Piura: la espera que se desborda". Ver: <<https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2019/04/NDA-45-2019-Dos-a%C3%B1os-de-la-reconstrucci%C3%B3n.pdf>>

## 3.2 Educación

La principal actividad del sector Educación en la Reconstrucción ha sido llevada a cabo por el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), y ha consistido en la implementación de módulos educativos. En el 2018, Piura y Áncash recibieron los mayores recursos para ello, con poco más de 4 millones de soles la primera y poco menos de 3 millones de soles para la segunda. Es llamativo que los niveles de ejecución en las cinco regiones de nuestro estudio son idénticos, con desempeños de 80% de avance. Por lo demás, esto contrasta con la sensación y las demandas sobre la lentitud de la implementación de soluciones para los centros educativos afectados. En los ejercicios de revisión de las partidas de una muestra de estas actividades en las plataformas del SIAF, Banco de Inversiones y del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), se puede verificar que los expedientes en donde se describen las dimensiones infraestructurales y de equipamiento han sido estandarizados de acuerdo a los parámetros de construcción en sierra y costa que el ministerio ha fijado.

**GRÁFICO 14. PRONIED: presupuestos y niveles de ejecución, 2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por otro lado, estas cinco regiones participan en el 14% del presupuesto del sector para la Reconstrucción.

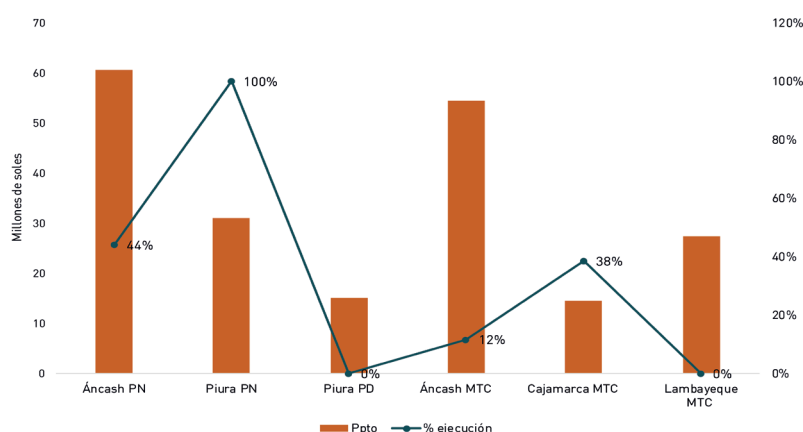
Una partida importante ha sido destinada a la Universidad Nacional de Piura por 16,7 millones de soles para la renovación de infraestructura (en particular techos) y la adquisición de nuevos equipos. Menos del 30% de estos recursos fueron ejecutados por la institución académica.

### 3.3 Transporte

En el 2018, el 64% de los recursos para este sector fueron asignados a las regiones del norte, con Áncash como la principal receptora de dinero. Estos presupuestos fueron canalizados a través de tres entidades ejecutoras: las agencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Provias Nacional y Provias Descentralizado. Esta última tuvo asignaciones por poco más de 15 millones de soles, pero no ejecutó durante el año. En cambio, Provias Nacional en Piura alcanzó el 100% de avance en su gasto, mientras que la misma ejecutora para el caso de Áncash implementó menos de la mitad de sus 60,6 millones de soles.

En lo que respecta al desempeño del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) en Áncash, Cajamarca y Lambayeque, se tienen cifras pobres, siendo 38% la más alta en Cajamarca. Las agencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en Áncash avanzaron poco más del 10%, teniendo un presupuesto menor al de Provias Nacional en la misma región. En Lambayeque no se registró devengado de los 27 millones asignados.

**GRÁFICO 15. Transportes: presupuestos y niveles de ejecución, 2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Si atendemos al comportamiento presupuestal por tipo de actividad en la tabla 4, vemos que el mantenimiento de vías ha sido el principal rubro de acción del MTC, y en el que en más regiones ha operado. El mejoramiento y rehabilitación de vías, el otro rubro, ha tenido solo en Áncash un avance del 44% por parte de Provias Nacional, mientras que en la misma región el MTC no ejecutó. Sucede lo mismo para Cajamarca (el avance es 0%). Por lo demás, queda aclarar qué tipo de intervenciones son englobadas por estas categorías, y si responden más a una división presupuestal que a una determinada por la naturaleza de la actividad.

TABLA 4. Transportes: presupuestos y avances de ejecución por tipo de actividad, 2018

Región	Ministerio de Transportes y Comunicaciones				Provias Nacional	
	Mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial		Mantenimiento de vías		Mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial	
	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución
Áncash	9,298,687	0%	45,044,769	14%	60,624,075	44%
Cajamarca	651,142	0%	13,844,126	38%		
Lambayeque			27,440,067	25%		
Piura					31,080,185	100%

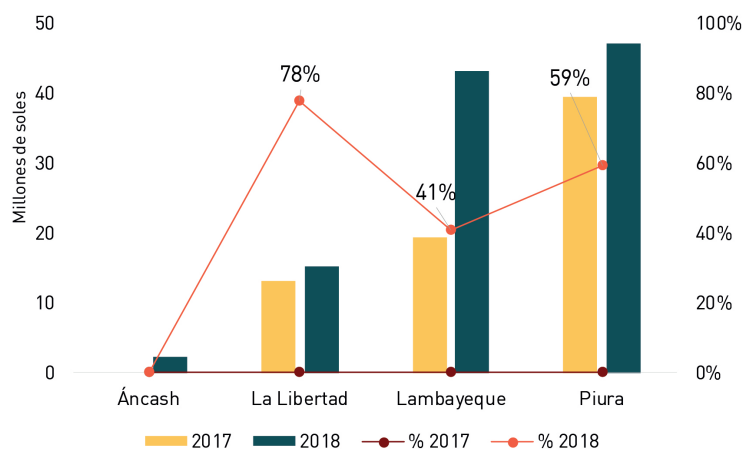
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

### 3.4 Vivienda

En el sector Vivienda, clave para el proceso de Reconstrucción ya que está a cargo de la habilitación de las infraestructuras de saneamiento y vivienda, se ha desplegado en el norte a través del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) y el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR). En el 2018 se autorizaron fondos para el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para llevar a cabo el reempadronamiento de damnificados que, como el presidente Vizcarra reconoció, se había realizado de manera deficiente.<sup>5</sup>

El PNSU incrementó sustancialmente sus recursos durante el 2018 con respecto al año anterior, sobre todo en las regiones de Lambayeque y Piura, mientras que en La Libertad este aumento fue moderado, ya que pasó de 13 a 15 millones de soles (gráfico 16). Con todo, durante el 2017 no hubo ejecución de gasto y recién durante el 2018 se observan avances del orden del 78% en La Libertad, y más modestos en Lambayeque (41%) y Piura (59%).

GRÁFICO 16. PNSU: presupuestos y niveles de ejecución, 2018  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

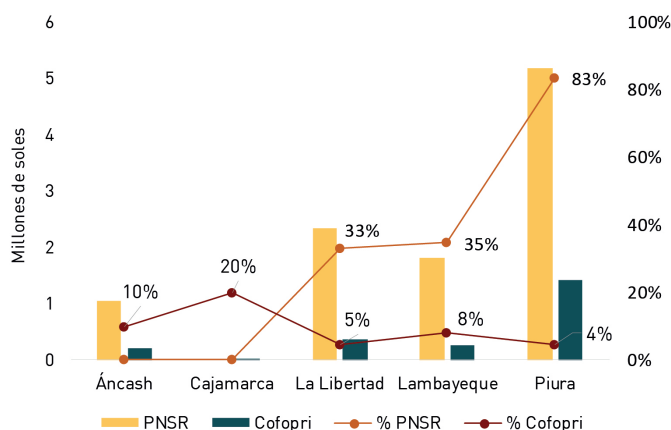
5 Gobierno corregirá padrón de damnificados por El Niño costero. <<https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-corregira-padrón-damnificados-por-niño-costero-722697.aspx>>



Un caso aparte es el de Áncash, que contó con poco más de 2 millones de soles para el 2018, pero no registró gastos.

Por su lado, durante el 2017 el PNSR y COFOPRI no recibieron recursos, empezando su ejecución de Reconstrucción en 2018 (gráfico 17). El primero tiene buenos rendimientos en Piura, si se atiende su nivel de ejecución (83%) y presupuesto (poco más de 5 millones de soles), el más alto entre estas regiones. Desempeños similares aparecen en La Libertad y Lambayeque, con un tercio de avance de sus recursos, mientras que en Cajamarca y Áncash no se observa ejecución. La dotación de recursos a COFOPRI para las tareas de empadronamiento y formalización no se ha traducido en devengados significativos, siendo los casos de Cajamarca y Áncash los menos deficientes, con un quinto y un décimo de gasto, respectivamente. Esta situación es preocupante, dada la importancia de contar con listas de afectados rigurosas y actualizadas que permitan enfocar eficientemente la rehabilitación en materia de viviendas y saneamiento.

**GRÁFICO 17. PNSR y COFOPRI: presupuestos y niveles de ejecución, 2018**  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Si atendemos con mayor detalle el tipo de intervención en la que se invirtió recursos en el sector, tenemos que el PNSU se ocupó fundamentalmente de las tareas de restitución de las infraestructuras de aguas residuales (tabla 5). Para Piura es donde se reciben más fondos, pero es en La Libertad en donde más se avanza (88%). En Lambayeque no se registra gasto en este rubro, así como en Áncash para un presupuesto notoriamente menor. En las actividades de renovación de captación y conducción de agua observamos dos escenarios opuestos: en Lambayeque se completa la ejecución presupuestal de los cerca de diez millones y medio de soles, mientras que en Áncash y La Libertad no se registran avances de recursos.

En el rubro de atención de emergencias es donde la ejecución muestra mejores desempeños, siendo La Libertad y Lambayeque las que resaltan, mientras que en Piura no se logra el 40% del gasto de un presupuesto bastante menor al de sus vecinos. Sucede lo mismo para el caso de elaboración de expedientes técnicos en Piura, única región que tiene recursos para esta actividad.

**TABLA 5. PNSU: presupuestos y avances de ejecución por tipo de actividad, 2018**

Región	Renovación de captación y conducción de agua		Reparación de redes de distribución e infraestructura de aguas residuales		Atención de emergencias		Expedientes técnicos	
	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución
Áncash	2,154,396	0%	26,000	0%				
La Libertad	1,891,951	0%	7,773,446	88%	5,441,286	91%		
Lambayeque	10,400,648	100%	23,790,940	0%	8,862,450	83%		
Piura			45,953,391	60%	360,000	39%	889,990	0%

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por su lado, el PNSR registra avances importantes en actividades de atención de emergencias en las regiones de Piura (91%), Lambayeque (85%) y La Libertad (88%). En las tareas vinculadas a la habilitación de infraestructura hídrica logró gastar tres cuartos de sus recursos en Piura, pero no muestra ejecución en las otras tres regiones, tal como observamos en la tabla 6.

**TABLA 6. PNSR: presupuestos y avances de ejecución por tipo de actividad, 2018**

Región	Reparación y mejoramiento de infraestructura de captación y distribución de agua subterránea y de manantiales		Atención de emergencias	
	Presupuesto	% ejecución	Presupuesto	% ejecución
Áncash	1,051,344	0%		
La Libertad	1,463,381	0%	844,918	88%
Lambayeque	1,073,938	0%	739,205	85%
Piura	2,440,137	75%	2,741,561	91%

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Un punto llamativo es el de la ausencia, en el portal del FONDES, de actividades y proyectos relacionados a la provisión de vivienda (rehabilitación, reconstrucción y/o construcción nueva) para unidades familiares damnificadas por las inundaciones y huaycos en el norte. Los PNSU y PNSR se han concentrado en la infraestructura de agua y alcantarillado de acuerdo a sus divisiones territoriales, con desempeños entre dispares y modestos. COFOPRI no tiene un escenario mejor a nivel de gasto. Según el portal del FONDES, el grueso de los recursos para las tareas de provisión de vivienda es canalizado por el Ministerio de Vivienda a través de sus programas y fondos, como Mi Vivienda, y está destinado a las regiones de Arequipa (poco menos de 10 millones de soles) y Lima. Esta última absorbe el caudal de transferencias por 794,9 millones de soles y gasto por 496,5 millones de soles. Esta concentración de presupuesto en Lima puede explicarse porque las funciones contables necesarias para el despliegue de los Bonos Habitacionales Familiares (BHF) se llevan a cabo en Lima.

TABLA 7. Vivienda: BHF desembolsados, 2018

Región	Número de BHF	Montos
Áncash	503	11,376,603
Cajamarca	68	1,537,990
La Libertad	883	19,869,338
Lambayeque	4663	105,134,588
Piura	5590	125,867,205
Total	11707	263,785,724

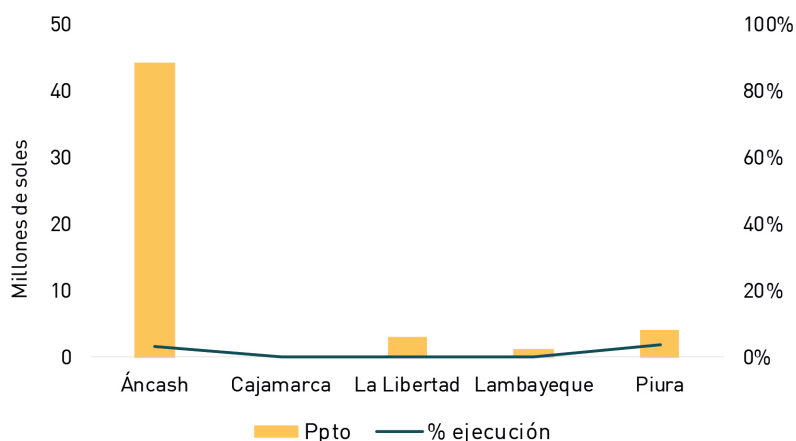
Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 7, el sector Vivienda otorgó 11,707 BHF por un monto de 263,7 millones de soles en las cinco regiones del norte que analizamos durante el 2018. Estos desembolsos son elevados en el caso de Piura y Lambayeque y, en todos los casos, suponen el inicio de rehabilitación y/o construcción de viviendas, no su culminación.

### 3.5 Salud

Las intervenciones del sector Salud se han canalizado a través del Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS), y se han centrado sobre todo en Áncash que tuvo recursos habilitados por 44 millones de soles. Montos menores, como el de Piura con 4 millones de soles, fueron transferidos para el resto de regiones. El común denominador de esta gestión presupuestal fue la casi nula ejecución, obligando a plantearse las razones por las cuales tal desempeño es pobre en el caso de esta unidad ejecutora.

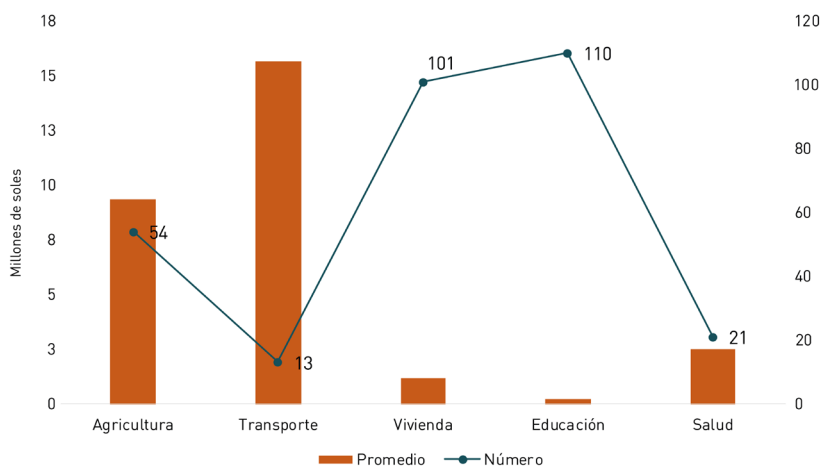
GRÁFICO 18. PRONIS: presupuestos y niveles de ejecución, 2018  
(Millones de soles y porcentajes)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Un balance de la gestión presupuestal de las unidades ejecutoras del Gobierno central muestra un desempeño heterogéneo, condicionado por el tipo de intervención encomendada, las capacidades estatales cultivadas y el establecimiento de niveles de coordinación política fluida para la implementación de la inversión pública. Como se puede observar en el gráfico 19, el presupuesto promedio por intervención de cada sector difiere, con Transporte manejando pocas intervenciones (13) pero más “caras” (15,6 millones de soles), mientras que Educación manejó un número elevado de tareas (110) pero con recursos promedio por 231 mil soles. Estos dos casos están en los extremos del espectro. Vivienda tiene cifras promedio y de número de actividades similar a la de Educación, mientras que Agricultura tiene presupuestos promedio importantes (9,3 millones de soles) y poco más de medio centenar de actividades.

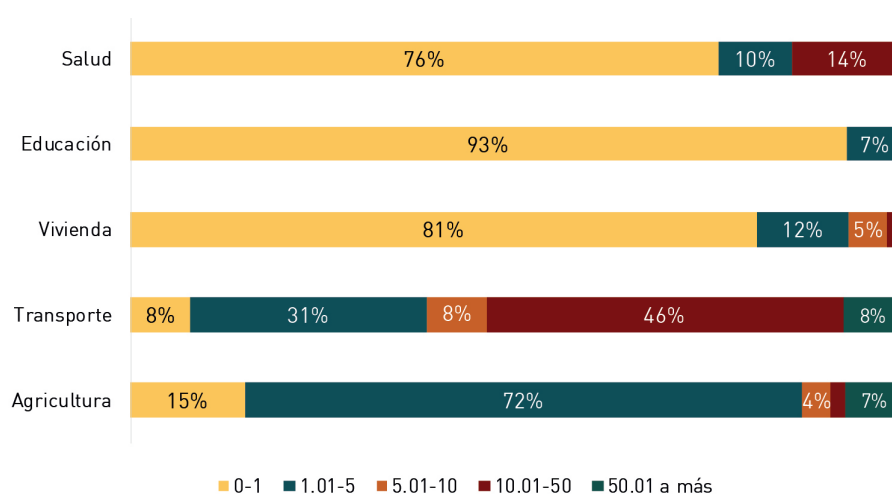
**GRÁFICO 19. Gobierno nacional: presupuesto promedio y número de intervenciones, 2018**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Un escenario más detallado es mostrado por el gráfico 20, donde podemos observar la participación por rango presupuestal en el total de la cartera de cada sector. Así, tenemos tres casos. En el primero, los sectores Salud, Educación y Vivienda gestionan en su mayoría intervenciones con recursos menores a 1 millón de soles. Se trata de obras de rehabilitación de las infraestructuras que hacen posibles la provisión de sus servicios (centros de salud, instituciones educativas, entre otros) o la vida de familias damnificadas (saneamiento y vivienda). En el segundo caso, el sector Transporte tiene una cartera con un tercio de proyectos entre 1 y 5 millones de soles, y poco menos de la mitad entre los 10 y 50 millones de soles, siendo la mayoría de ellos la reparación y reconstrucción de vías nacionales, departamentales y vecinales.

**GRÁFICO 20. Gobierno nacional: participación en el total según rangos de financiamiento, 2018 (Millones de soles y porcentajes)**

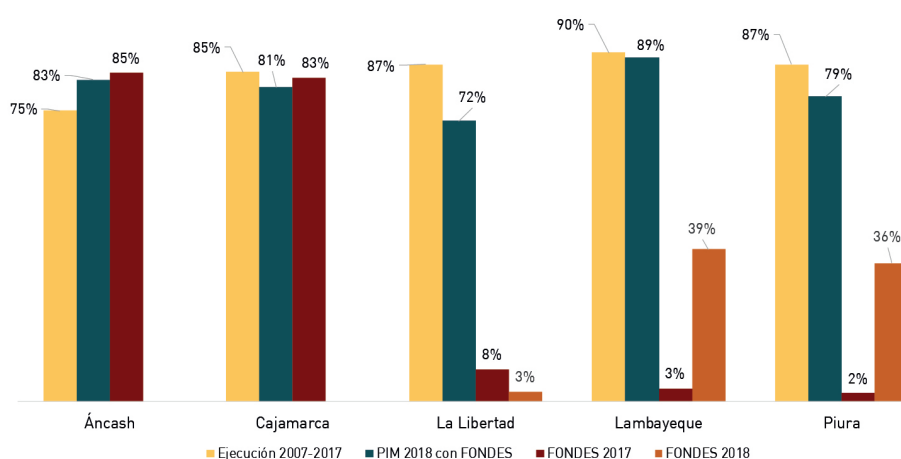


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

\*Los porcentajes tienen los decimales redondeados.

Finalmente, el tercer caso es el de Agricultura, con poco menos de tres cuartos de sus tareas en el rango de 1 a 5 millones de soles, consistentes en descolmatación de cauces y rehabilitación de infraestructura hídrica. Estas arquitecturas podrían explicar, en parte, los niveles de avance observados y los tiempos que le toma a cada sector cumplir con sus tareas. Una última mirada a la ejecución presupuestal de los sectores en cada región, tal como se muestra en el gráfico 21, revela los mejores desempeños por territorio. Educación lidera la ejecución del gasto en tres regiones (Áncash, La Libertad y Lambayeque), mientras que Agricultura lo hace en Cajamarca, siendo segunda en las cuatro restantes. Transporte encabeza este ejercicio en Piura, es tercero en Cajamarca y Áncash, y cuarto en Lambayeque. Vivienda es segunda en La Libertad, y tercera en Lambayeque y Piura. Salud, como vimos líneas arriba, no tiene cifras de notar.

**GRÁFICO 21. Gobierno nacional: ejecución presupuestal de los sectores según región, 2018 (Porcentajes)**



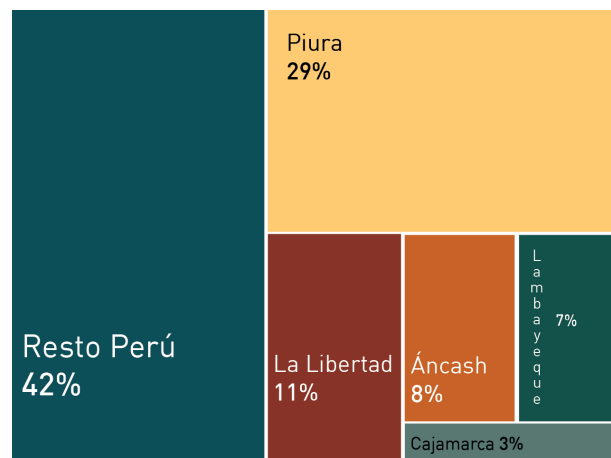
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Nota: Los casos sin porcentaje corresponden a sectores que no tienen asignación presupuestal.

## 4 Balance: una mirada agregada

La Reconstrucción, a partir del escenario que puede dibujar la distribución de recursos, es un proceso protagonizado por las regiones del norte, y entre ellas Piura, con poco menos de un tercio de los 4,541.7 millones de soles habilitados en el 2018. Esta región absorbe el equivalente al de La Libertad, Áncash, Cajamarca y Lambayeque juntas, y todas ellas explican el 58% de lo presupuestado en el 2018 (gráfico 22).

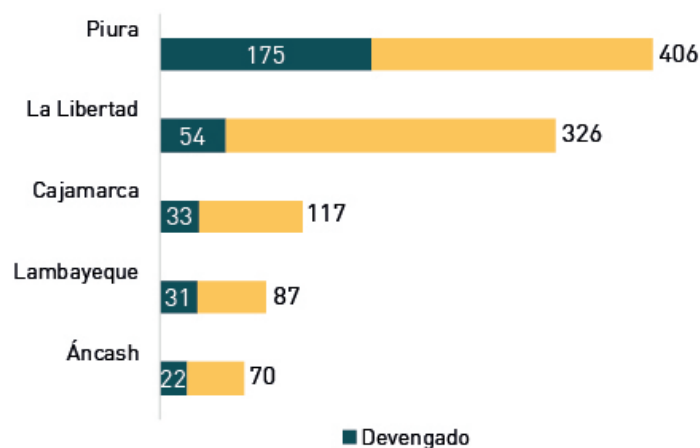
**GRÁFICO 22. Balance: participación de cada región en el presupuesto de Reconstrucción, 2018 (Porcentajes)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Como hemos visto, estas proporciones se organizan de manera distinta una vez desagregadas por nivel de gobierno. Piura, de nuevo, es la región que más recursos tuvo para sus gobiernos locales, con 406 millones de soles, de los que se han gastado 175 millones de soles. Le siguen La Libertad (54 millones de soles gastados de 326), Cajamarca (33 millones de soles gastados de 117), Lambayeque (31 millones de soles gastados de 87) y Áncash (22 millones de soles gastados de 70). En términos relativos y absolutos, los municipios piuranos gastaron una mayor proporción de lo que recibieron y más que sus vecinos (gráfico 23).

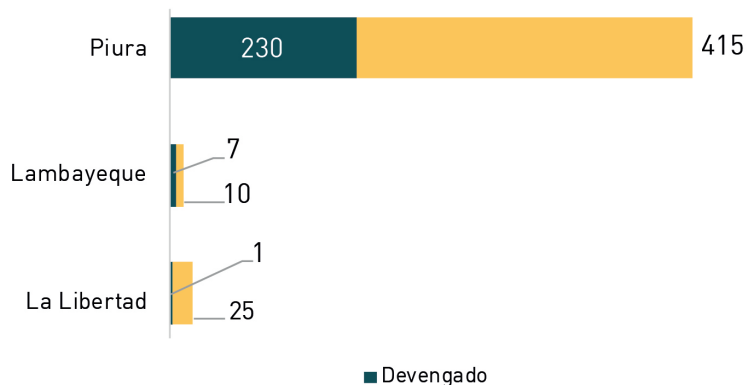
**GRÁFICO 23. Balance: presupuesto total y devengado de gobiernos locales, 2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por su lado, a nivel de gobiernos regionales (gráfico 24), el GORE Piura es el actor fundamental por presupuesto y ejecución. De los 415 millones de soles con los que contó, gastó 230 millones de soles, la mitad de este monto fue para el Proyecto Especial Chira Piura. Los otros dos gobiernos regionales que recibieron recursos, Lambayeque y La Libertad, tienen desempeños muy puntuales en sus avances, tomando en cuenta el tamaño de sus presupuestos, como ya vimos en la sección dedicada a este nivel de gobierno.

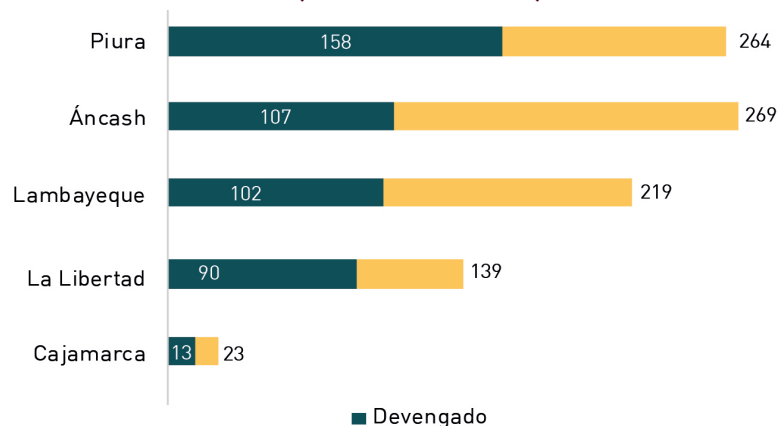
**GRÁFICO 24. Balance: presupuesto total y devengado de gobiernos regionales, 2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

A nivel de los sectores del Gobierno nacional (gráfico 25), Piura no es la región donde este tipo de entidades reciben mayores presupuestos, pero es donde más han gastado en el 2018 (158 millones de soles). Áncash es el territorio en donde el Gobierno nacional protagoniza la Reconstrucción, con 269 millones de soles de los cuales se han devengado 107 millones. En Lambayeque se observan niveles de devengado muy cercanos a Áncash, pero con un menor presupuesto, mientras que en La Libertad ejecutaron 90 millones de soles de 139 millones habilitados.

**GRÁFICO 25. Balance: presupuesto total y devengado de Gobierno nacional, 2018 (Millones de soles)**



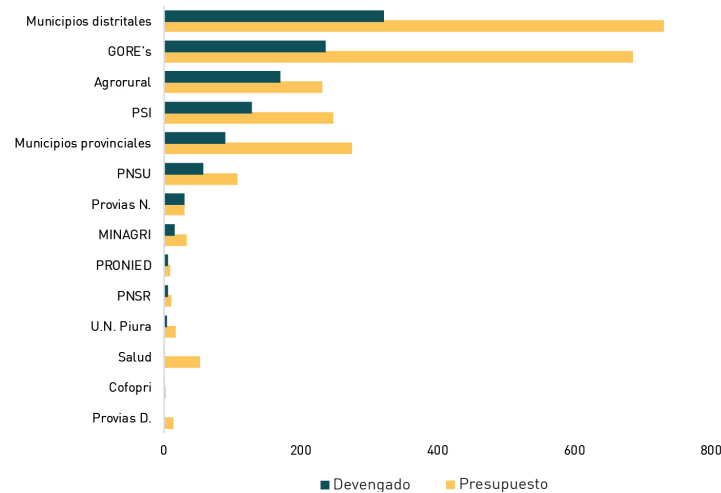
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Por otro lado, si enfocamos el comportamiento presupuestal de las unidades ejecutoras en la Reconstrucción de las regiones del norte en el 2018 (gráfico 26), confirmamos la ya mencionada importancia de las entidades subnacionales en el proceso. Los municipios distritales lideran la disponibilidad de recursos, con 730 millones de soles, seguidos por los GORE's y municipios



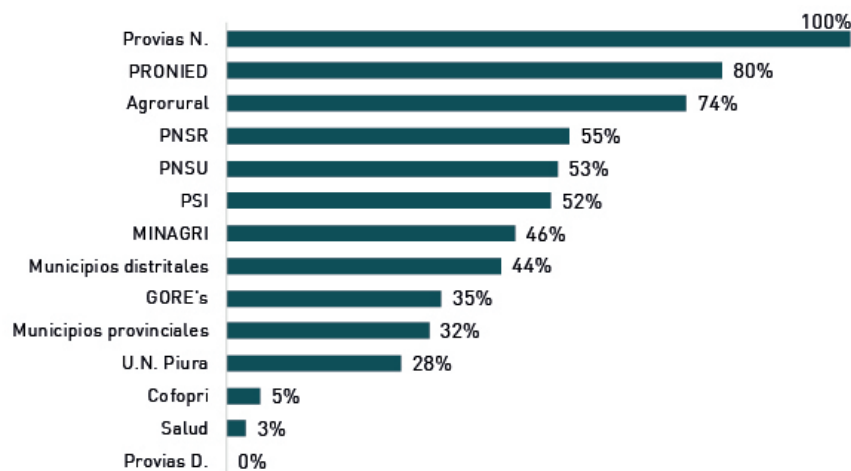
provinciales. Las entidades del Gobierno nacional más importantes a nivel financiero son el PSI, Agrorural y el PNSU, revelando cual ha sido, al menos a nivel de diseño presupuestal, la estrategia del 2018 con respecto a los tipos de intervenciones de reconstrucción priorizadas. Si observamos, no obstante, el devengado en términos absolutos, tenemos un escenario parcialmente distinto. Los municipios distritales son los que más gastaron (321 millones de soles), seguidos de los GORE's (236 millones de soles), Agrorural (171 millones de soles) y el PSI (128 millones de soles). Por otro lado, si atendemos los niveles de ejecución, este orden se invierte (gráfico 27). Unidades como Provias, PRONIED y Agrorural muestran devengados elevados, mientras que municipios distritales están por debajo de la línea del 50%, y GORE's y municipalidades provinciales ejecutaron solo un tercio de sus recursos. Gestiones más pobres son las de la Universidad Nacional de Piura y COFOPRI.

**GRÁFICO 26. Balance: Unidades ejecutoras por presupuesto y gasto, 2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

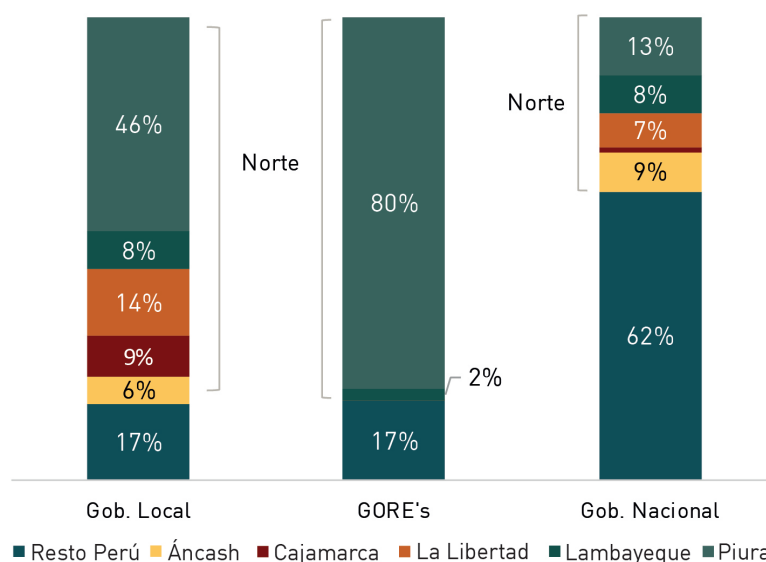
**GRÁFICO 27. Balance: Unidades ejecutoras por avance de ejecución, 2018 (Porcentajes)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Otro aspecto importante pasa por entender dónde se han territorializado los recursos y gastos según niveles de gobierno. Así, tal como se puede apreciar en el gráfico 28, cerca de un tercio del presupuesto para gobiernos locales es absorbido por los municipios piuranos, mientras que los liberteños tienen poco más de un cuarto del presupuesto. Solo un quinto de estas partidas es distribuido a municipalidades de regiones distintas a las de este estudio. En el caso de los gobiernos regionales, el 70% del financiamiento para estas entidades va al GORE Piura, y un cuarto a otros en el resto del Perú. De lejos, esta Entidad es el principal actor del proceso en términos presupuestales. Por otro lado, la participación de las regiones del norte se modera en el Gobierno nacional, ya que estas explican el 38% de los recursos del Ejecutivo. La otra cara de esta constatación es que la Reconstrucción fuera de la región macronorte es llevada a cabo por los ministerios. Así, la arquitectura presupuestal durante el 2018 ha organizado una suerte de “división del trabajo” en el proceso: gobiernos subnacionales se hacen cargo del norte, mientras que el Gobierno nacional es responsable de las tareas en el resto del país.

**GRÁFICO 28. Composición del presupuesto por nivel de gobierno y según región de destino, 2018 (Porcentajes)**

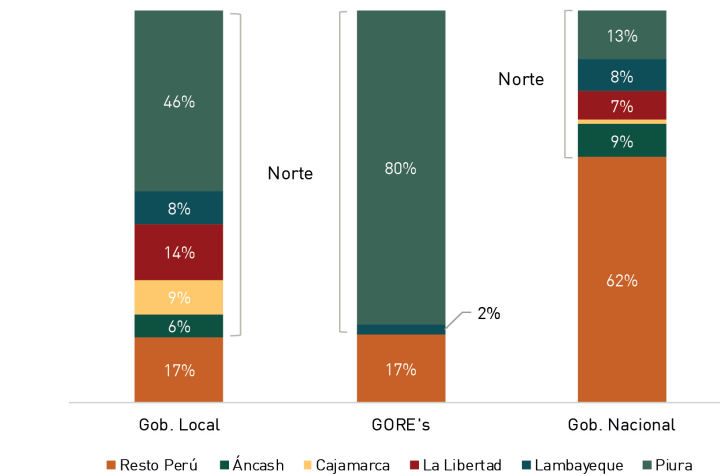


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Si exploramos esta configuración para el caso de los devengados (gráfico 29), tenemos que a nivel de los municipios el 46% del avance se realizó en Piura, mientras que el 37% fue implementado en el resto de regiones del norte. Solo un 17% de los recursos para gobiernos locales fue gastado fuera de estos territorios. En el caso de los gobiernos regionales, el 80% del devengado se ha realizado en Piura, mientras que poco menos de dos tercios de lo gastado por los ministerios se territorializó fuera de las cinco regiones de nuestra atención.<sup>6</sup>

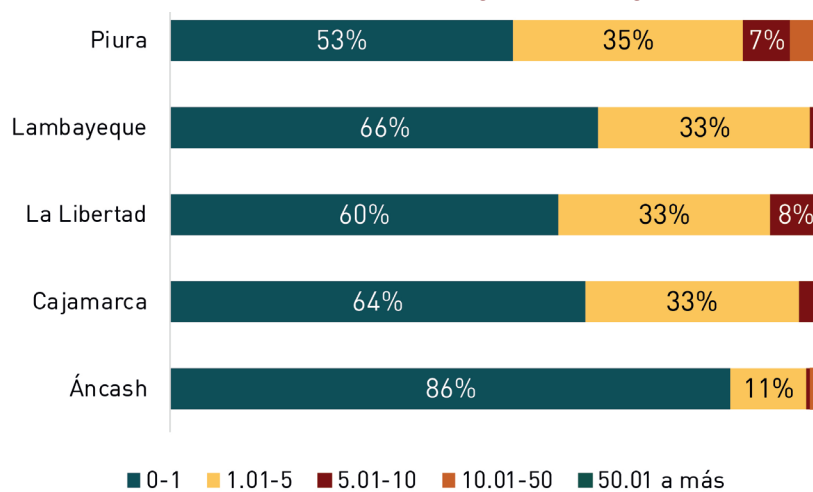
<sup>6</sup> Hay que señalar que estas proporciones pueden ser explicadas porque la plataforma del FONDES no territorializa los recursos para la provisión de viviendas a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

**GRÁFICO 29. Composición del gasto por nivel de gobierno y según región de ejecución, 2018 (Porcentajes)**



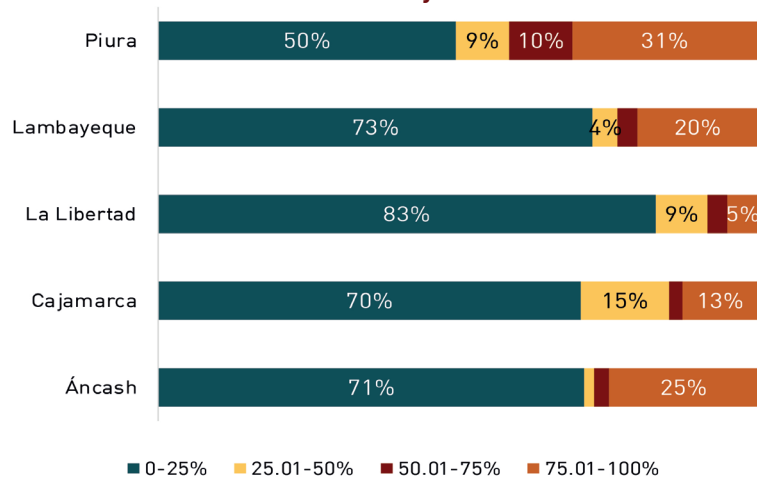
Asimismo, si analizamos la composición de las carteras de intervenciones según sus rangos de financiamiento (gráfico 30), podemos constatar que más del 50% de todas las intervenciones tienen recursos menores al millón de soles. En casos como el de Áncash, este es cercano al 90%, mientras que Lambayeque, La Libertad y Cajamarca bordean los dos tercios. El siguiente tramo, entre 1.01 a 5 millones de soles, constituye alrededor de un tercio de las tareas, salvo en Áncash, en donde explica un décimo.

**GRÁFICO 30. Composición de las carteras según sus rangos de financiamiento, 2018**



Por su lado, si llevamos a cabo el mismo ejercicio sobre los tramos de avance (gráfico 31), podemos ver que una proporción superior al 50% no ha ejecutado más de un cuarto de sus recursos. Piura es el caso en dónde la ejecución del presupuesto muestra más avances, pero en las otras cuatro regiones alrededor de tres cuartos de las intervenciones no superan el 25% de su ejecución. Por otro lado, el siguiente tramo significativo es aquel en donde las obras superan el 75% de gasto, indicando dos panoramas contrapuestos: una pobre ejecución generalizada contrastada con intervenciones entrando a sus tramos finales de avance.

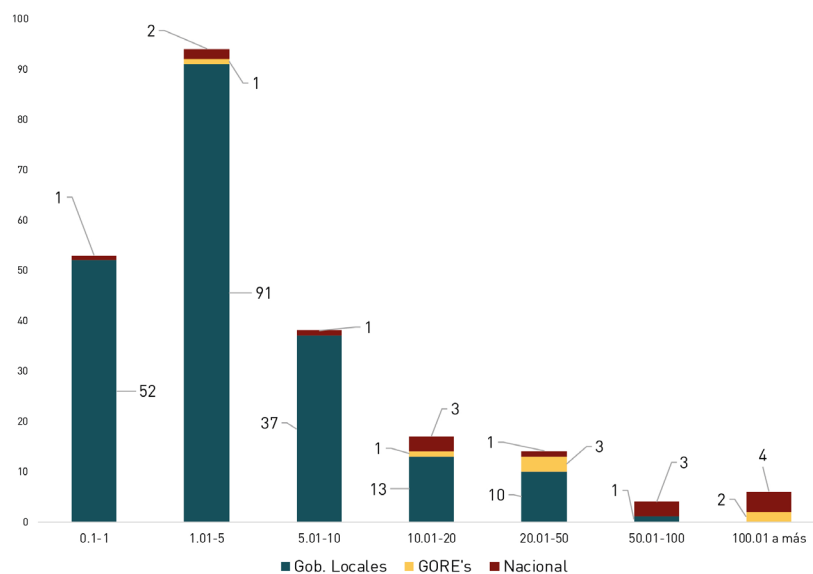
**GRÁFICO 31. Composición de las intervenciones según sus rangos de ejecución, 2018 (Porcentajes)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Finalmente, el gráfico 32 nos muestra el alto nivel de fragmentación del proceso de la Reconstrucción en el norte. Divididos en siete rangos presupuestales, podemos constatar un rasgo que ya otros indicadores líneas arriba han venido estableciendo: son más los municipios con recursos entre 1 y 5 millones de soles. Mientras los montos suben, el número de unidades ejecutoras baja, así como las proporciones que corresponden a gobiernos locales. Existen 10 entidades con recursos superiores a los 50 millones de soles, y solo una es un municipio. Así como una división del trabajo territorial, con gobiernos subnacionales protagonizando el proceso en el norte, hay una división de tareas por montos, siendo la inversión municipal inferior a los 5 millones de soles la más común de la Reconstrucción.

**GRÁFICO 32. Presupuestos de todas las unidades ejecutoras, por nivel de gobierno y rango de financiamiento, 2018 (Millones de soles)**



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Del total de 231 unidades ejecutoras, 203 son municipios, 19 entidades de ministerios, y 9 entidades de gobiernos regionales. Esta arquitectura ofrece una elevada dispersión de tareas que, a priori, hace esperar que los costos de coordinación de las intervenciones sean altos. Si, a grandes rasgos, cada una de estas unidades tiene que formular sus proyectos, y pasar por el ciclo de inversión, parece inevitable que aparezcan retrasos producto de un enorme esfuerzo burocrático.

**TABLA 8. Número de unidades ejecutoras por nivel de gobierno, 2018**

Región	Número de unidades ejecutoras	Montos totales
Gob. Locales	203	1,005,632,402
GORE´s	9	686,303,692
Gob. Nacional	19	917,272,432

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

## 5 Conclusiones

En esta sección apuntamos las principales constataciones de nuestro análisis y proponemos recomendaciones de reforma institucional que apuntan a la mejor gestión presupuestal. Uno de los rasgos que empieza a dibujarse es del estresamiento de las capacidades de inversión de las unidades ejecutoras a nivel agregado, particularmente a nivel subnacional. En muchos casos, los montos que son asignados superan en un 600% los presupuestos a los que estaban habituadas las municipalidades en el 2017 en materia de Reconstrucción, lo que puede colegirse del descenso del nivel de ejecución de recursos del FONDES. Asimismo, a más financiamiento, decae el gasto en la mayoría de los casos. Las dotaciones tecnológicas y técnicas de los gobiernos locales no habrían estado del todo preparadas para estos shocks. En Piura, a pesar de experimentar esta súbita abundancia de recursos, los niveles de ejecución no se han resentido en comparación del año anterior, y, en términos relativos, son mejores que las de sus vecinos en el ámbito subnacional. Con todo, a nivel agregado parece percibirse un descenso en las tasas de ejecución, lo que daría pistas sobre este efecto de estresamiento de capacidades.

Otro efecto del diseño de la Reconstrucción fue la fragmentación de la inversión pública. De alguna manera se ha seguido el esquema en donde unidades ejecutoras “compiten” por recursos a través de su capacidad formuladora, pero, esta vez, teniendo a la ARCC como una instancia coordinadora y focalizadora de intervenciones. El Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios fue criticado, entre otros aspectos, por estar estructurado como una lista de actividades y obras ordenada a partir de sectores y niveles de gobierno, y no de una rigurosa plantilla de focalización de intervenciones guiadas por variables de riesgo. Los “cambios” están pensados como mejores estructuras físicas, pero no queda clara la relación con una planificación de la ocupación territorial más segura. Así, la focalización que la ARCC debe desplegar tomando al PIRCC como instrumento guía, reproduce las lógicas convencionales de la inversión pública subnacional, con sus virtudes y muchos defectos. El común denominador es tener entidades ejecutando carteras de obras con montos menores a los 5 millones de soles en promedio y con avances inferiores a los dos tercios. Si atendemos que el grueso de la Reconstrucción en el norte está a cargo de los gobiernos subnacionales, es posible explicar esta atomización que, a priori, tiene efectos en las escalas y costos de coordinación, así como en la articulación de las intervenciones dentro un plan coherente y abarcador de reforma de la infraestructura y el territorio.

Finalmente, el caudal más importante del gasto del Gobierno central estuvo destinado a actividades y proyectos protagonizados por Agrorural, el PSI y el PNSU. Los dos primeros se concentraron en descolmatar cauces, reparar defensas ribereñas y rehabilitar infraestructura hídrica, mientras que el tercero llevó a cabo tareas de restitución de las estructuras de captación, distribución y drenaje de agua en ciudades. Salvo esto último, las tareas que el Ejecutivo desplegó en el 2018 no están directamente vinculadas a la reconstrucción de los estándares de vida de las familias damnificadas, como vivienda, educación o salud.

En términos absolutos, el gasto estuvo guiado por la urgencia de disminuir los grados de exposición a inundaciones, pero no está claro si es que tales obras son suficientes para mitigar el riesgo, a falta de soluciones integrales que no han empezado a implementarse en el 2018.

Queda ver si es que este año es, finalmente, el año en donde la Reconstrucción pasa de ser un proceso esperado a uno realizado.

A partir de estas conclusiones, es posible delinear algunas recomendaciones para repensar el proceso. En primer lugar, el estresamiento a nivel subnacional que las cifras sugieren podría aliviarse si alguno de los tramos del proceso de inversión pública se centraliza en una instancia especializada. Uno de estos tramos podría ser el de formulación, ya que se dice que el diseño y preparación de las intervenciones ha tomado gran parte del tiempo hasta este momento. Los circuitos de técnicos formuladores a nivel subnacional podrían concentrarse en una entidad regional encargada de proveer asistencia de este tipo a sus gobiernos locales, tejiendo vinculaciones institucionales con ellos y logrando rendimientos de escala en la gestión pública.

En segundo lugar, la fragmentación del ejercicio de Reconstrucción podría moderarse si se buscan arreglos institucionales más consistentes con el territorio, que en este caso involucra a ciudades y cuencas. Las mancomunidades de municipalidades como unidades ejecutoras podrían ayudar a concentrar intervenciones en cuencas y espacios urbanos, mejorar los niveles de coordinación y dedicar equipos a tareas más específicas a los objetivos del territorio, como la gestión integral de ríos y/o la infraestructura de riego y transporte.

Estas dos anteriores recomendaciones podrían, a la vez, tomar la forma de una Autoridad Regional de Reconstrucción. Este tipo de modalidad en el nivel meso ya ha sido probada en anteriores casos, como los terremotos de Cusco en 1950 y de Arequipa en 1958 y 1960, con recordaciones positivas en las sociedades sureñas. Por último, es necesario afinar la lógica de focalización de las intervenciones para rehabilitar los niveles de vida de los damnificados. Queda claro que, a dos años de los eventos, el PIRCC no está funcionando para ello y no se han involucrado a sectores como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que han logrado perfeccionar sus operaciones e instrumentos bajo estas racionalidades.



### Anexo 1. Resumen de daños en las regiones del norte por los eventos del Niño Costero 2017

Tipo	Detalle	Piura	La Libertad	Lambayeque	Áncash	Cajamarca
Vida y salud	Damnificadas	98,894	78,978	38,912	25,385	1,873
	Afectadas	483,431	397,606	117,657	127,345	11,216
	Fallecidas	25	24	10	27	8
	Desaparecidas	2	4	2	1	2
Vivienda	Colapsadas	13,180	12,436	3,932	3,498	238
	Inhabitables	9,814	6,317	5,213	2,462	251
	Afectadas	100,082	103,811	28,092	29,867	2,531
Instituciones educativas	Colapsadas	40	24	7	27	1
	Afectadas	1,311	474	322	315	103
	Inhabitables	85	25	27	78	12
Establecimientos de salud	Afectados	393	167	100	96	20
	Colapsados	6	3	7	-	-
	Inhabitables	4	-	4	17	4
Locales públicos	Templos religiosos afectados	10	10	4	9	1
	Templos religiosos colapsados	-	-	1	1	-
	Locales afectados	7	6	2	17	-
	Locales destruidos	-	2	-	3	-
	Oficinas públicas afectadas	167	4	1	18	13
	Oficinas públicas destruidas	33	-	-	--	-
	Establecimiento comercial afectado	492	4	1	-	7
	Establecimiento comercial colapsado	60	-	-	1	-
Transportes	Caminos rurales destruidos (km)	724	106	349	240	107
	Caminos rurales afectados (km)	1,043	237	968	701	225
	Carreteras destruidas (km)	993	302	99	453	110
	Carreteras afectadas (km)	1,910	638	120	1,372	704
	Puentes destruidos	41	44	49	112	27
	Puentes afectados	120	70	82	188	27
	Vías férreas afectadas (km)	63	9	-	223	10
	Vías férreas destruidas (km)	5	-	-	-	-
Agricultura-infraestructura	Embarcaciones colapsadas	24	1	-	-	-
	Canal de riego afectado	2,735	246	497	1,436	160
	Canal de riego destruido	739	114	206	644	33
	Otros afectados (Badenes y defensa ribereña)	848	29	2,198	253	28
	Otros colapsados (Badenes y defensa ribereña)	227	47	52	90	10
	Reservorios destruidos	1	11	275	27	1
	Reservorios afectados	17	6	1	59	-
	Pozos de agua afectados	12	3	-	13	-
Pozos de agua colapsados	2	9	-	-	-	
Agricultura	Pérdida de animales	16,213	17,863	351,024	56,158	9
	Animales afectados	52,186	3,459	512,051	44,290	23
	Área de cultivo afectadas (Has)	17,539	16,696	19,164	8,892	3,263
	Área de cultivo perdido (Has)	11,021	11,557	6,608	2,125	1,292

Fuente: INDECI