

LA RECONSTRUCCIÓN 2019-1 EN EL NORTE: Las municipalidades son el motor de una Reconstrucción a la que le fallan sus grandes protagonistas

Por: Rafael Barrio De Mendoza



Foto: www.rcc.gob.pe

1. INTRODUCCIÓN

Acabamos de cerrar el cuarto semestre del proceso de Reconstrucción y los rasgos que van condicionando la velocidad y consistencia de la implementación de obras se hacen más nítidos. Una enorme cantidad de unidades ejecutoras con capacidades institucionales diversas que ejecutan sus intervenciones, la mayoría de ellas de infraestructura, en un mercado de proveedores de construcción golpeado por escándalos de corrupción, y que re-aprenden cada cierto tiempo nuevas reglas de juego del régimen especial de Reconstrucción¹. A esto se añade el cambio de autoridades a nivel local a inicios de 2019, y la transición de la gestión del Ing. Edgard Quispe a la del Ing. Nelson Chui, que implicó el despliegue de una estrategia de desconcentración de la asistencia para la formulación a nivel de municipalidades y gobiernos regionales, y una redistribución de intervenciones desde las unidades ejecutoras centrales hacia las locales.

Una de las razones más esgrimidas por las dos gestiones de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios para explicar los retrasos de las obras apunta a una endémica dificultad de los gobiernos locales para diseñar las intervenciones que aspiran

¹ Entre 2018 y 2019 se han emitido 7 modificaciones a las reglas de juego del proceso, a través de los decretos supremos N° 155-2019-PCM, N° 148-2019-PCM, N° 052-2018-PCM, N° 027-2018-PCM, N° 020-2018-PCM, N° 016-2018-PCM y N° 010-2018-PCM.

ejecutar, traducida en estudios de pre-inversión y expedientes técnicos deficientes. Dado que la mayoría de las unidades ejecutoras son municipios, y que estos concentran gran parte de los recursos, la demora del proceso se explica por esos desfases, sigue al argumento. De esta manera, la progresiva aprobación de estos instrumentos durante la segunda mitad del año pasado e inicios de este llevaría a la mejora de las tasas de ejecución presupuestal. Esta Nota de Información y Análisis busca poner a prueba este razonamiento, al verificar los indicadores de gestión presupuestal disponibles y publicados. Los hallazgos y alegatos del texto están condicionados por los límites de los datos, y más bien sirven para apuntar a desempeños que requieren análisis institucionales más profundos.

El periodo de evaluación para esta primera mitad del año inicia el 1 de enero y termina el 31 de julio de 2019. Las regiones que observamos son las que constituyen, a grandes rasgos, lo que se entiende por macronorte: Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash y Cajamarca². Son también, salvo Lima, los territorios más afectados por los eventos de El Niño costero de 2017. La información recolectada y analizada proviene de la plataforma que el Fondo para Intervenciones ante la ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES) tiene habilitada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se ha optado por esta plataforma porque, a todos los efectos, presenta la información más consistente y actual del proceso, a diferencia del Mapa de la Reconstrucción u otras plataformas (como Infogob) que, o tienen problemas de alimentación y coherencia de sus datos, o solo cubren una muestra de las intervenciones.

TABLA 1: BALANCE DE INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTAL 2019-1

Nivel	Presupuesto		Devengado		% Ejecución
	Monto	% Total	Monto	% Total	
Nacional	2,186,535,906	46%	596,454,960	42%	27%
Regional	824,154,855	17%	87,097,108	6%	11%
Local	1,738,409,261	37%	724,509,212	51%	42%
Total	4,749,100,022	100%	1,408,061,280	100%	30%

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Así, un primer balance agregado muestra una Reconstrucción que distribuye un 46% de sus recursos para el gobierno nacional, un 37% para el local y el restante 17% para los gobiernos regionales y sus unidades ejecutoras (Tabla 1). En total, se tienen S/ 4,749 millones presupuestados para estas cinco regiones, de los cuales se han devengado S/ 1,408 millones en la primera mitad del año, o un 30% de ejecución. Son los gobiernos locales los que han protagonizado el avance, devengando el 51% del total, que representa un 42% de ejecución sobre sus presupuestos. En la misma línea, el Gobierno nacional ha devengado el 42% del total, lo que se traduce un avance de 27% sobre sus recursos. Desempeños más preocupantes son los que exhiben los gobiernos regionales, que solo contribuyen un 6% al total devengado, u 11% de ejecución sobre sus

² Y son las regiones que han sido priorizadas por el Grupo Propuesta Ciudadana.

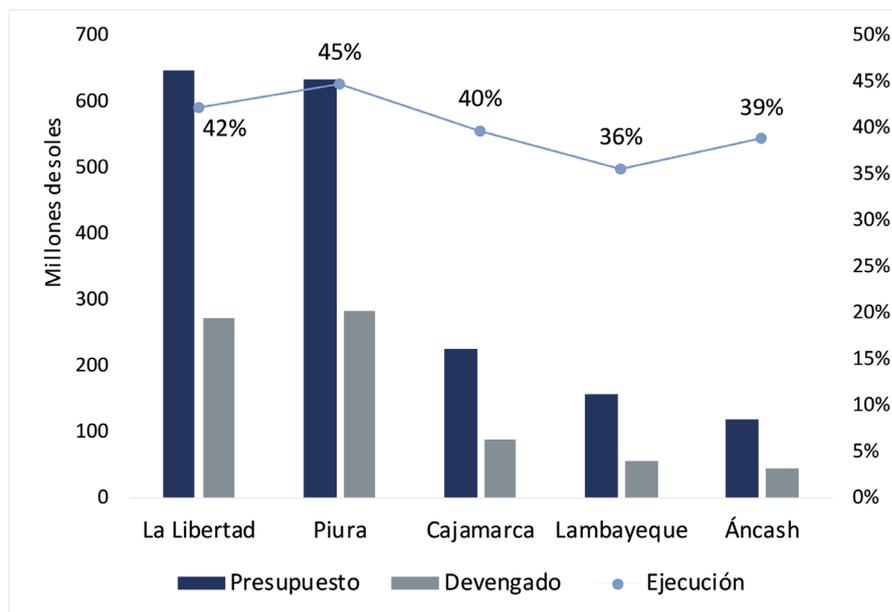
presupuestos. Un hallazgo preliminar sugiere, así, que las “locomotoras” de la Reconstrucción son las municipalidades, al menos en esta primera mitad del año.

En lo que sigue abordamos el detalle de estas cifras, dividiendo el análisis en secciones para los niveles locales, regionales y nacionales, para culminar con un balance agregado y las conclusiones del estudio.

2. GOBIERNOS LOCALES

Los 253 gobiernos locales de la región macronorte involucrados en la Reconstrucción cuentan con recursos por S/ 1,738 millones para 2019, o un 57% más con respecto a 2018. Se han sumado, con respecto al año pasado, 50 nuevas unidades ejecutoras, lo que hace de este año un periodo más expansivo que los anteriores. Los municipios de La Libertad (S/ 647 millones) y Piura (S/ 632 millones) son los que más recursos han recibido en conjunto, y también los que más han devengado en términos comparativos (Gráfico 1). Por ejemplo, los gobiernos locales piuranos han comprometido gasto por S/ 283 millones en este primer semestre, más que el total del presupuesto de los gobiernos locales cajamarquinos. Desde el punto de vista de la ejecución, no obstante, los municipios de Cajamarca se suman a los de La Libertad y Piura en superar la barrera del 40%, aunque sin alcanzar la mitad del avance que, siguiendo una lógica simplificada, deberían de obtener hacia julio de este año. Las municipalidades de Lambayeque son las que menos avances exhiben, con 36%. Un abordaje más detallado supone entender las trayectorias de las unidades ejecutoras, por un lado, y las intervenciones en su conjunto, por el otro. A continuación, realizamos ese ejercicio.

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DEVENGADO Y EJECUCIÓN A NIVEL LOCAL

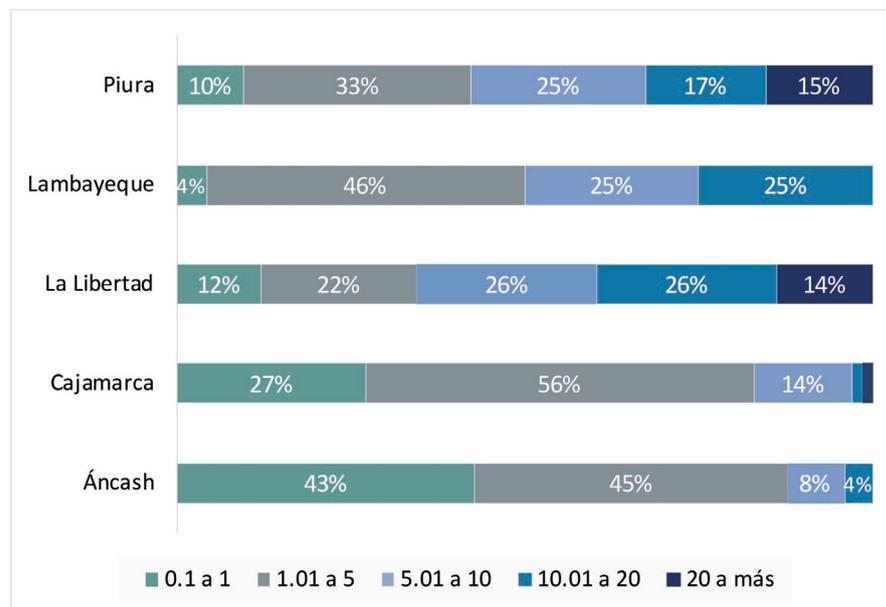


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

2.1. Municipalidades

Un indicador importante del desempeño subnacional pasa por entender cuánto dinero tienen las municipalidades como presupuesto de Reconstrucción, y cuáles son los montos más usuales en el ecosistema de estos actores. El Gráfico 2 muestra con claridad dos grupos de municipios: más de la mitad de los piuranos, lambayecanos y liberteños tienen, en su mayoría, recursos por encima de los cinco millones de soles, mientras que tres cuartos de los cajamarquinos y ancashinos no superan esta cantidad. En el primer grupo, asimismo, un cuarto de los gobiernos locales tiene recursos de entre cinco a diez millones de soles, y Piura y La Libertad presentan casos (15% y 14%) que superan los S/ 20 millones.

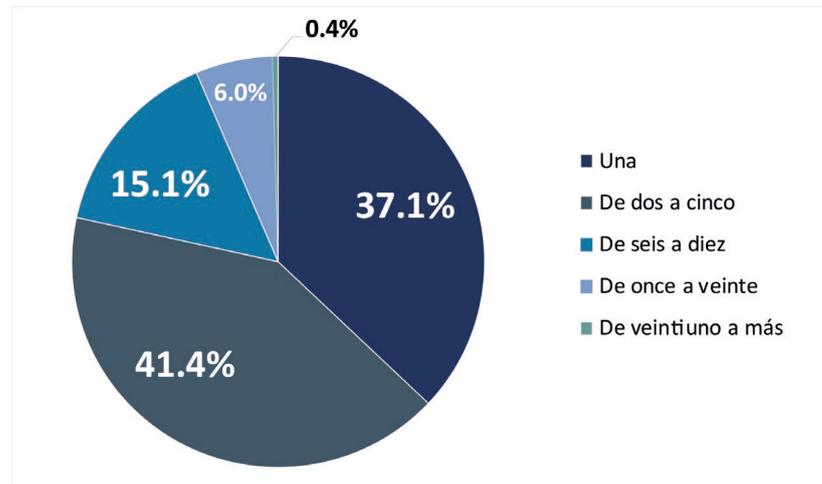
GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES POR RANGOS (EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En términos agregados, 78.5% de los gobiernos municipales manejan cinco o menos intervenciones, con solo 15.1% teniendo carteras compuestas por entre seis y diez actividades/proyectos (Gráfico 3). Tomando en conjunto ambas constataciones, el panorama del año anterior sobre la atomización a nivel local se reproduce en esta primera mitad del 2019, en consonancia con la estrategia de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios de desconcentrar el gasto.

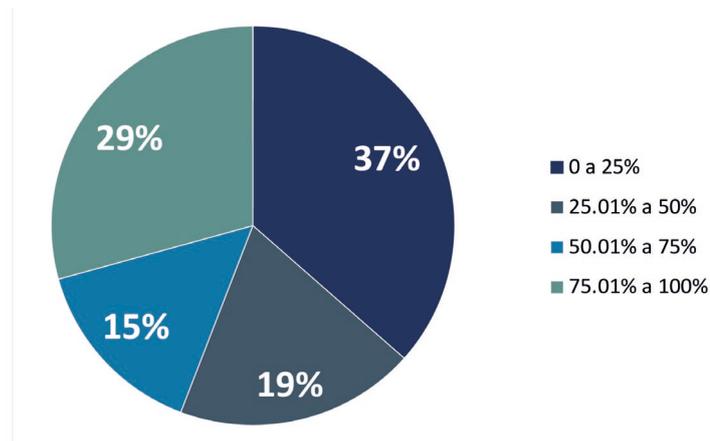
GRÁFICO 3. COMPOSICIÓN DEL NÚMERO DE INTERVENCIONES A CARGO DE MUNICIPALIDADES



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Y, tal como muestra el Gráfico 4, un 56% de las municipalidades han ejecutado la mitad o menos de sus presupuestos durante la primera mitad del año. Un 29%, no obstante, se encuentra en las fases finales de ejecución, lo que indicaría un escenario de diferentes velocidades con predominio de aquellas que recién empiezan a implementar sus proyectos, y aquellas que están a punto de terminarlos o ya lo han hecho³.

GRÁFICO 4. COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE EJECUCIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES, POR RANGOS

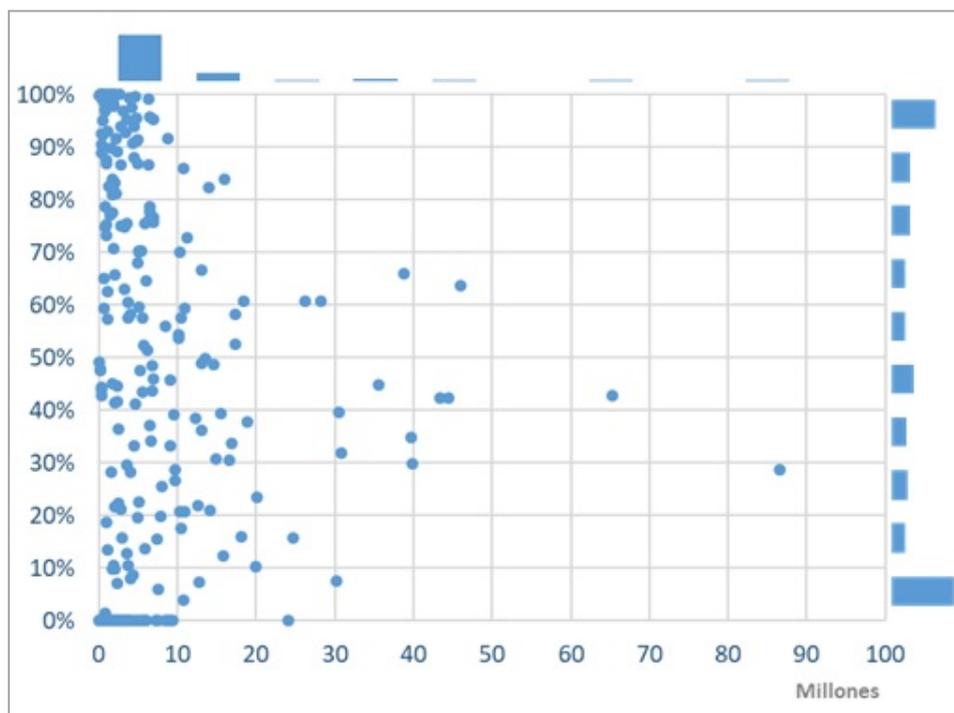


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

³ Estos datos tienden a mostrar el estado de los devengados para julio, así como las fechas de los reportes de gastos. De esta manera, son sensibles en parte al ejercicio de los municipios de informar sobre sus avances, lo que arroja casos de obras con ejecuciones físicas divorciadas de sus ejecuciones financieras.

Estas constataciones nos llevan a preguntarnos sobre la relación entre tasas de ejecución y montos presupuestados. A priori, una hipótesis simple plantearía que los municipios con mayores recursos tendrán indicadores de avance más lentos, tomando como premisa una capacidad de gasto moderada. El Gráfico 5 confirma levemente esta idea, pero muestra un dato interesante. Las unidades ejecutoras con presupuestos menores o iguales a los S/ 20 millones muestran tasas de ejecución heterogéneas, ligeramente agrupadas en el rango de 0% a 10% (67 municipalidades) y 90% a 100% (46 municipalidades). Una nube de observaciones se concentra en el rango de S/ 0.1 a S/ 10 millones, sumando 203, u 80% del total. Estas cifras transmiten dos ideas: no podemos hablar de un patrón de poca capacidad de ejecución subnacional (al menos en la primera mitad del año), pero sí de un grupo importante de municipios con recursos menores a S/ 10 millones (el 80% del total) que tiene dos velocidades: 47% ha ejecutado menos del 10%, y 22% avanzó más del 90%. Estos hallazgos confirman lo mostrado en el agregado del Gráfico 4, y propician preguntas sobre el porqué de estas dos trayectorias distintas.

GRÁFICO 5. TASAS DE EJECUCIÓN CON RESPECTO A PRESUPUESTOS MUNICIPALES

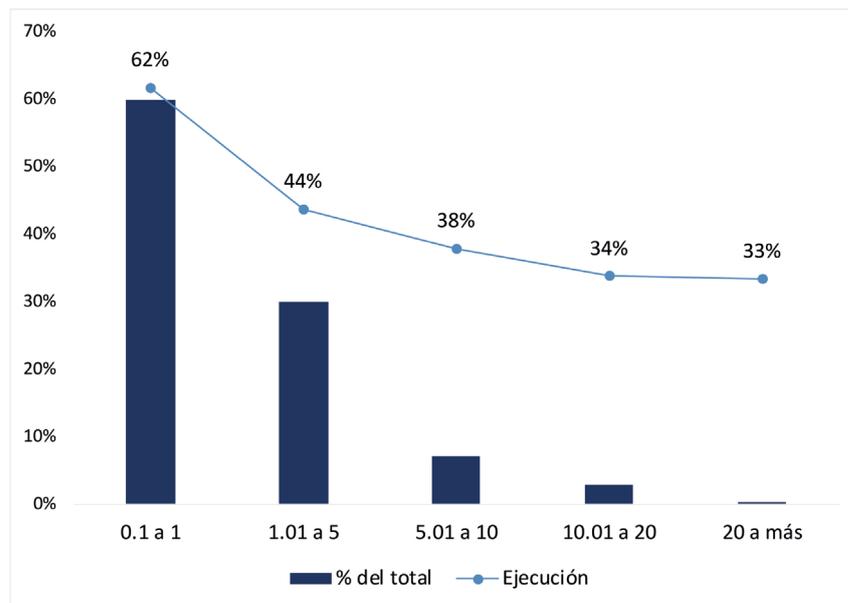


Fuente: FONDES. Elaboración propia.

2.2. Intervenciones

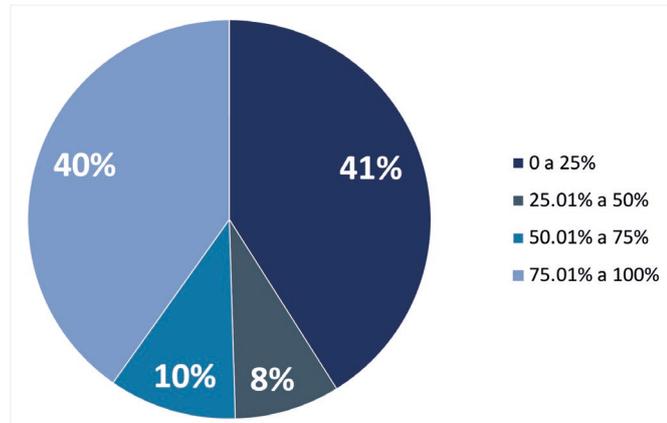
En esta sección se muestran los desempeños de las intervenciones en conjunto. Así, el Gráfico 6 revela qué montos de financiamiento predominan, y si se relacionan a mayores o menores tasas de ejecución. Un 60% de las intervenciones municipales tienen presupuestos iguales o menores al millón de soles, y son las que mejor se han ejecutado hasta julio de este año: 62%. Se trata de proyectos y actividades de bajo nivel de complejidad por lo que su provisión es más rápida. Asimismo, un 30% de las acciones tienen recursos de entre uno y cinco millones de soles, y su avance es poco menor al 50%. En los siguientes tramos (de 5.01 a 10 millones, 10.01 a 20, y 20.01 a más) las tasas de ejecución se encuentran dentro del tercio (38%, 34% y 33%). El Gráfico 7 presenta un patrón aún más definido de doble velocidad: dos quintos de los trabajos están en sus fases iniciales (menos del 25%), y una proporción igual está en etapas finales (encima del 50%).

GRÁFICO 6. COMPOSICIÓN DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR RANGOS DE COSTO Y NIVELES DE EJECUCIÓN



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

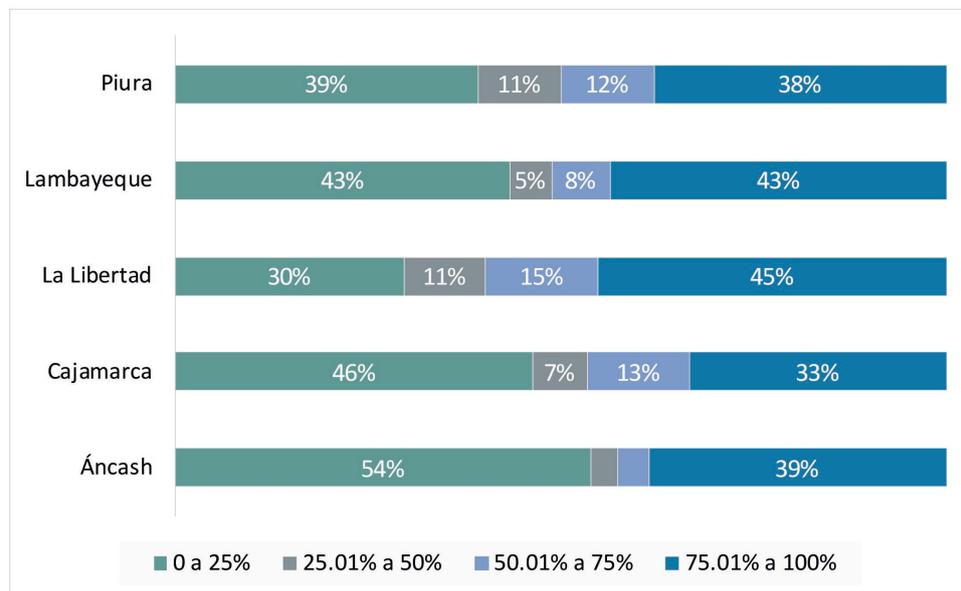
GRÁFICO 7. COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES, POR RANGOS



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En mayor detalle, podemos apreciar que, salvo ligeramente en el caso de La Libertad, los tramos de avance traducen esta bipolaridad. En la región mencionada, el 60% de las intervenciones municipales ha superado el 50% de ejecución.

GRÁFICO 8. COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES POR RANGOS, SEGÚN REGIÓN



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

Un balance de la gestión presupuestal de las municipalidades de la región macronorte en la primera mitad del año revela algunas ideas preliminares. En primer lugar, la Reconstrucción a este nivel de gobierno incluye a más gobiernos locales y tiene preparado un 57% más de financiamiento que el año pasado. En segundo lugar, son las

municipalidades en conjunto las que lideran la ejecución (42%) en el norte, lo que lleva a revisar parte de las observaciones sobre sus capacidades. En tercer lugar, y en consonancia con lo anterior, no parece haber un patrón generalizado de poca capacidad de ejecución, ya que las trayectorias se muestran más heterogéneas. No obstante, un 80% de los municipios cuentan con S/ 10 millones o menos de presupuesto, y de este grupo poco menos de la mitad no ha avanzado más allá del 10%, mientras que un 22% supera el 90% de ejecución. Así, a la ya constatada dispersión de la inversión subnacional, y de sus bajos montos, se revelan dos velocidades en la ejecución del gasto a estas alturas del año.

3. GOBIERNOS REGIONALES

Los gobiernos regionales explican el 17% de los recursos totales, pero el 11% de la ejecución presupuestal. Son los actores que peores desempeños muestran en términos globales, pero una mirada detallada mostrará que hay unidades ejecutoras de este nivel de gobierno que tienen mejores historias. Un rasgo clave para el macronorte es que son tres los gobiernos regionales los que reciben financiamiento en la Reconstrucción: Piura, La Libertad y Lambayeque. Entre estas tres entidades agrupan 10 unidades ejecutoras y 53 intervenciones. La Tabla 2 revela que el principal jugador es el Gobierno Regional (GORE) de Piura en su sede central, con 84.1% de participación del total de recursos regionales en el norte. Si le agregamos los montos de sus unidades ejecutoras, esta cifra aumenta al 93.6%, o S/ 771 millones. La sede central piurana es la que más ha devengado, con S/ 55 millones, pero que representa solo el 8% de ejecución de su presupuesto. Es también la entidad que más actividades tiene (24). Por su lado, el Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP) es el segundo jugador, con S/ 36 millones, y el que muestra las mejores tasas de avance de la región con 55.6%. Otra unidad ejecutora piurana que tiene desempeños aceptables para este semestre es la oficina regional de Luciano Castillo, con 47.4%.

Por su parte, el GORE Lambayeque exhibe la mejor tasa de ejecución (78.3%), que se explica por la poca complejidad de su tarea (poco menos de cuatro millones de soles de presupuesto para una sola actividad). Una situación alarmante es la que muestra el GORE La Libertad, que sólo avanzó 1.2% de sus S/ 28 millones, colocándose como la unidad ejecutora más deficiente, solo por encima el Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético Alto Piura.

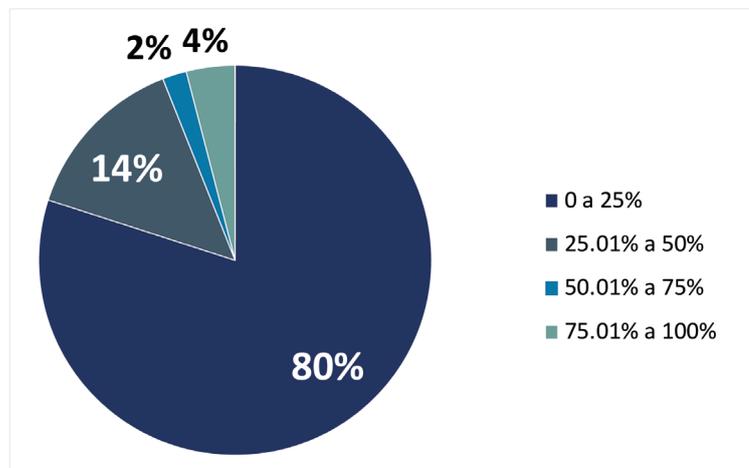
TABLA 2. INDICADORES DE GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LAS UNIDADES EJECUTORAS REGIONALES

Unidad Ejecutora	Presupuesto		Devengado		% Ejecución	# de Act/Pro
	Monto	% Total	Monto	% Total		
GORE Piura	692,892,527	84.1%	55,283,756	63.5%	8.0%	24
PECHP Piura	36,444,752	4.4%	20,278,105	23.3%	55.6%	7
GORE La Libertad	28,704,392	3.5%	346,487	0.4%	1.2%	7
GORE Morropón Huancabamba Piura	22,328,526	2.7%	3,202,400	3.7%	14.3%	7
PEIHAP Piura	14,848,258	1.8%	9,900	0.0%	0.1%	2
PEOT	14,690,118	1.8%	1,196,483	1.4%	8.1%	2
GORE Agricultura Lambayeque	5,274,320	0.6%	1,342,499	1.5%	25.5%	1
GORE Luciano Castillo Piura	5,142,661	0.6%	2,439,982	2.8%	47.4%	2
GORE Lambayeque	3,829,301	0.5%	2,997,496	3.4%	78.3%	1
Total	824,154,855	100%	87,097,108	100%	11%	53

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

El Gráfico 9 traduce en tramos el 11% de ejecución regional. Un 80% de las intervenciones a este nivel está por debajo del 25%, mientras que solo un 4% ha ingresado en la fase final de avance. Vistas las cifras, es razonable apuntar que los GORE, y en especial Piura y La Libertad, están exhibiendo una pobre capacidad de implementación de sus actividades y proyectos, alterando los agregados y contribuyendo a la sensación de ineficiencia experimentada en las sociedades norteñas. Sólo el PECHP, que constituye un organismo especializado en la gestión hídrica de las dos principales cuencas de la costa piurana, y que por esta razón tiene intervenciones alineadas a sus capacidades institucionales, muestra una trayectoria aceptable para el semestre. El GORE Lambayeque ha sabido implementar rápidamente la tarea asignada a su sede central, en contraste a aquella otorgada a su unidad ejecutora Agricultura, que sólo avanzó un cuarto en su ejecución.

GRÁFICO 9. COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, POR RANGOS



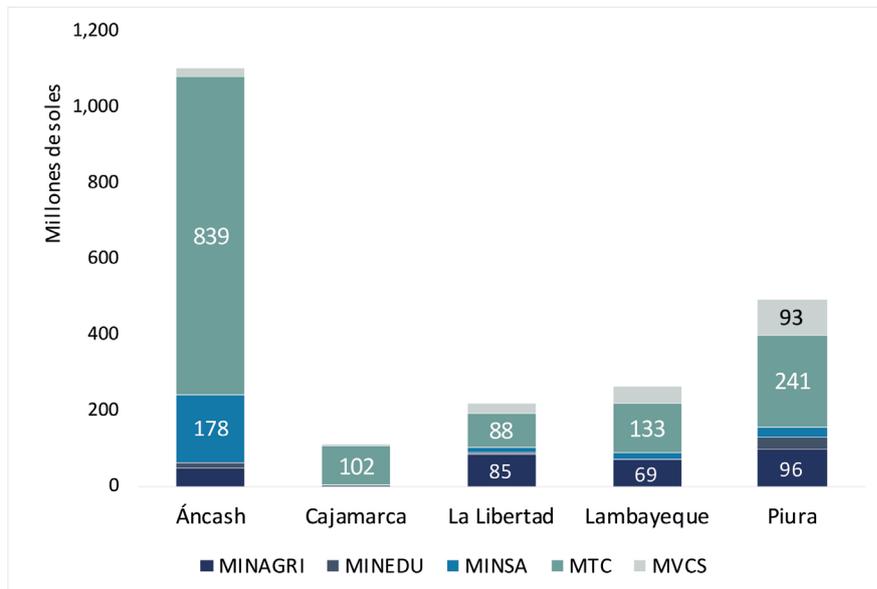
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

4. GOBIERNO NACIONAL⁴

El 46% de los recursos para la región macronorte está concentrado en el nivel nacional, que solo ejecutó un 27% de su financiamiento agregado. De esta manera, es posible afirmar que una parte importante del retraso percibido en el avance de la Reconstrucción es responsabilidad de este nivel, al margen de los desempeños detallados de las unidades ejecutoras de los ministerios involucrados. Ello se matiza con el hecho de que muchas de las intervenciones sectoriales tienen programaciones multianuales, alterando la representación de su avance real en el reporte de este semestre. Así, a nivel estrictamente de ejecución del presupuesto programado para este año, estas entidades muestran demoras al finalizar el semestre.

El Gráfico 10 revela que Áncash es la región más tratada por las intervenciones del nivel nacional, y sobre todo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) que invierte S/ 839 millones en este territorio. El MTC es también el principal actor en Piura, con S/ 241 millones, en Lambayeque con S/ 133 millones, en La Libertad con S/ 88 millones, y en Cajamarca con S/ 102 millones (en esta región es, para todos los efectos, el principal responsable sectorial de la Reconstrucción). El Ministerio de Salud (MINSA) tiene una participación relevante en Áncash, con S/ 178 millones, mientras que el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) es el tercer actor en Piura (S/ 96 millones), Lambayeque (S/ 69 millones), La Libertad (S/85 millones) y Áncash (S/ 49 millones).

GRÁFICO 10. PARTICIPACIÓN PRESUPUESTAL DE CADA SECTOR EN REGIONES (EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

⁴ Para esta sección no se ha considerado los sectores Defensa, Ambiente, Contraloría, y ARCC por representar una porción menor del presupuesto y tener a su cargo actividades convencionales a sus funciones, sin que impliquen la creación de un nuevo servicio u infraestructura.

La Tabla 3 ofrece una visualización del conjunto de indicadores de gestión presupuestal de las unidades ejecutoras nacionales, ordenadas por su nivel de ejecución. Así, a nivel de recursos, el MTC de Áncash es un actor fundamental, con S/ 717 millones, seguido por su accionar en Piura y Lambayeque. Provias Nacional, también del MTC, es el cuarto jugador del sector con sus intervenciones en Áncash por S/ 121 millones. El Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS) en Áncash es el segundo actor con poco menos de S/ 175 millones. Esta composición se reproduce a grandes rasgos en los devengados, siendo el MTC el que más gasto ha comprometido en este semestre y el principal dinamizador de la inversión en Reconstrucción, pero con ejecuciones variadas. Así, en Áncash solo ha avanzado con el 13% de su presupuesto, mientras que en Lambayeque alcanzó el 64%. En este indicador, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) en Cajamarca logra el 95% de ejecución para sus 20 intervenciones. Un desempeño menos bueno, pero a resaltar, es el del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) en Piura y Áncash, en donde ha logrado ejecutar el 49% y 45% de sus recursos para 111 y 120 intervenciones respectivamente. En esa línea el PNSU en Piura avanzó un 44% en las 152 actividades y proyectos a su cargo (la unidad ejecutora con más intervenciones a su cargo).

En contraste, el MINSA en Piura y Áncash no ha empezado a ejecutar, a pesar de contar con solo una actividad por región. El PRONIS y el Programa Nacional de Saneamiento Rural muestran tasas de avance preocupantes, menores al 10% en la mayoría de los casos. Esta última unidad ejecutora cuenta con 200 intervenciones en Áncash, Piura, La Libertad y Lambayeque, pero en ninguno de estos casos ha empezado trabajos para julio de 2019.

TABLA 3. INDICADORES DE GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LAS UNIDADES EJECUTORAS NACIONALES⁵

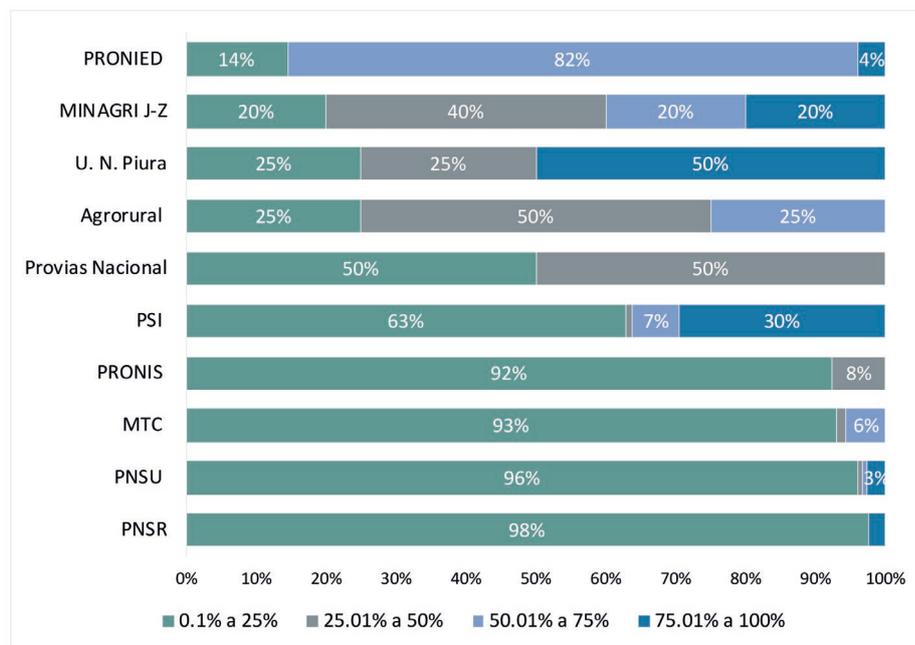
Región	Unidad Ejecutora	Presupuesto	Devengado	Avance	Número de Act/Pro
Cajamarca	PNSU	2,690,608	2,554,879	95%	20
Piura	Agrorural	10,123,313	6,461,368	64%	2
Lambayeque	MTC	132,629,375	84,634,969	64%	7
Lambayeque	MINAGRI J-Z	14,466,169	8,800,000	61%	1
La Libertad	PRONIED	5,031,299	2,925,618	58%	44
Lambayeque	PRONIED	1,576,101	875,139	56%	18
Piura	U. N. de Piura	12,783,377	6,759,262	53%	12
Áncash	Provias Nacion	121,382,354	60,928,137	50%	1
Cajamarca	PRONIED	1,882,680	942,021	50%	12
Áncash	PNSU	10,797,775	5,317,177	49%	34
Piura	MTC	139,582,385	68,006,179	49%	14
Piura	PRONIED	18,645,249	9,061,116	49%	111
Áncash	PSI	49,942,445	23,195,547	46%	25
Áncash	PRONIED	13,728,182	6,245,710	45%	120
Piura	PSI	85,838,356	39,014,968	45%	33
Piura	PNSU	71,295,887	31,471,875	44%	152
La Libertad	PSI	56,274,926	24,710,908	44%	23
La Libertad	PNSU	22,800,537	8,864,436	39%	51
La Libertad	MINAGRI J-Z	28,889,660	10,993,598	38%	2
Lambayeque	PNSU	40,626,564	13,964,488	34%	48
Lambayeque	PSI	54,447,615	16,646,581	31%	23
Cajamarca	MINAGRI J-Z	337,573	92,642	27%	2
La Libertad	MTC	88,420,896	23,563,742	27%	17
Piura	Provias Nacion	86,749,325	17,733,462	20%	1
Cajamarca	MTC	101,997,864	13,943,514	14%	4
Áncash	MTC	717,229,463	90,394,263	13%	29
Piura	PRONIS	24,213,173	2,656,976	11%	7
Lambayeque	PRONIS	16,204,507	934,150	6%	6
Piura	PNSR	7,253,901	121,251	2%	71
Áncash	PRONIS	174,900,450	2,652,954	2%	6
Piura	Provias Descet	15,057,938	74,340	0%	1
La Libertad	PRONIS	13,873,560	35,361	0%	7
Áncash	PNSR	9,234,447	0	0%	63
La Libertad	PNSR	4,130,971	0	0%	34
Lambayeque	PNSR	2,212,391	0	0%	32
Áncash	MINSA	2,675,229	0	0%	1
Cajamarca	PRONIS	766,042	0	0%	1
Piura	MVCS	13,959,443	0	0%	1
Piura	MINSA	5,747,947	0	0%	1

Fuente: FONDES. Elaboración propia.

⁵ Los porcentajes están redondeados.

La agregación de los avances de las unidades ejecutoras analizadas en la tabla anterior deja ver con mayor claridad las trayectorias a julio de 2019. Los PNSR y PNSU, el MTC y el PRONIS son las entidades que peores desempeños han tenido en el semestre, con más del 90% de sus intervenciones por debajo del 25% de ejecución. Por su lado, PRONIED y la Universidad Nacional de Piura ofrecen avances superiores al 50% en el 86% y 50% de sus actividades/proyectos, mientras que el MINAGRI Jequetepeque Zaña y Agrorural superan el 25% en el 80% y 75% de sus tareas respectivas. Provias Nacional y el Programa Subsectorial de Irrigaciones muestran, por su lado, trayectorias rezagadas, con un mínimo de dos tercios de obras por debajo del 25%.

GRÁFICO 11. COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE LAS UNIDADES EJECUTORAS NACIONALES, POR RANGOS



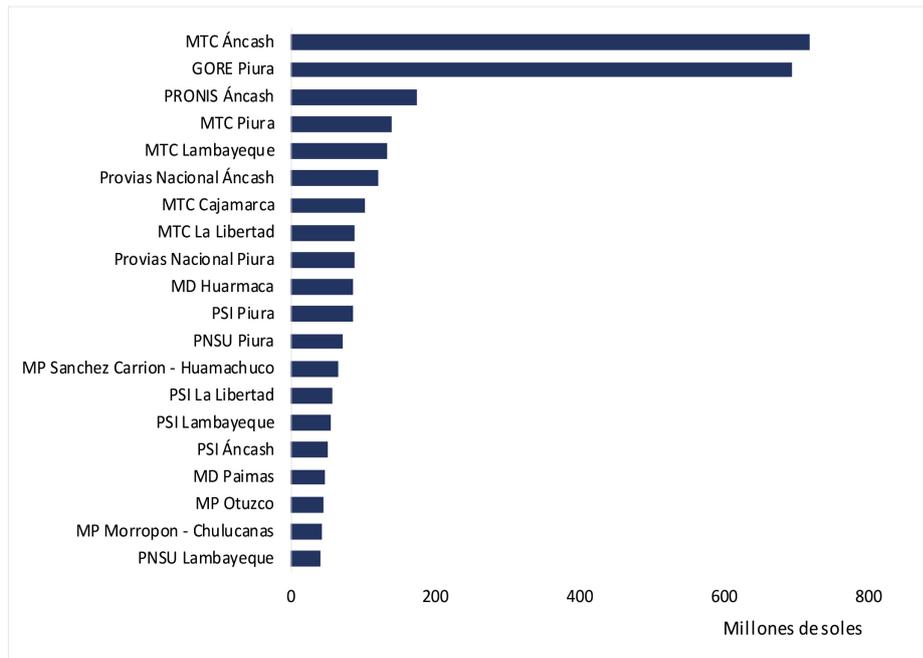
Fuente: FONDES. Elaboración propia.

En balance, la evaluación de la gestión presupuestal del nivel nacional deja apuntes parciales sobre el proceso de Reconstrucción en los primeros meses del año. Así, Áncash es la región más tratada por este nivel de gobierno, y en particular por el MTC. Esta unidad ejecutora también es clave en el resto de regiones, donde lidera los montos presupuestados. A su vez, el repaso de los indicadores detallados muestra desempeños heterogéneos, pero con el PRONIED como la entidad más eficiente si se toma en cuenta sus tasas de ejecución con respecto al número de sus intervenciones. Al acumular cifras, los sectores Vivienda, Transportes y Salud dejan ver gestiones deficientes para la época del año observada.

5. AGREGADOS

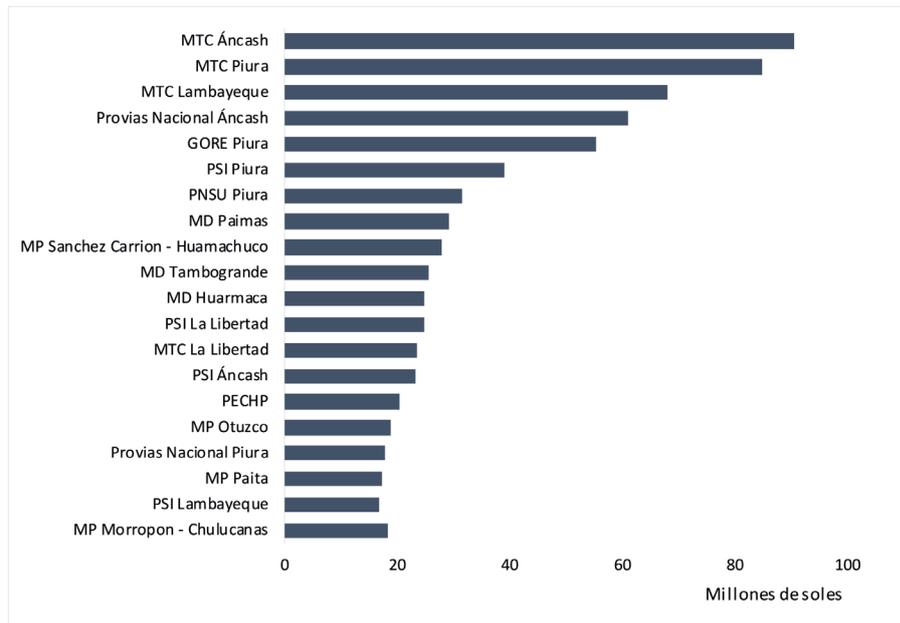
En esta sección abordamos el agregado de las veinte unidades ejecutoras de los tres niveles de gobierno que encabezan las variables de presupuesto, gasto devengado y número de actividades. Como revela el Gráfico 12, el MTC Áncash y el GORE Piura son los “pesos pesados” de la Reconstrucción norteña por presupuesto, pero exhiben ejecuciones pobres (13% y 8%). Mientras, la Municipalidad Distrital de Huarmaca aparece por encima de algunas unidades ejecutoras del Gobierno nacional. Observando el Gráfico 13 reparamos en que el MTC es el ministerio que más ha comprometido gasto en los primeros meses del año, a pesar de ser el que muestra tasas de ejecución menores. Una situación similar sucede para el GORE Piura. A su vez, aparecen muchas municipalidades piuranas dentro de las veinte unidades ejecutoras que más ha devengado, superando a entidades como el PSI Lambayeque o Provias Nacional Piura. Asimismo, el Gráfico 14 deja ver que son los PNSU y PNSR, además del PRONIED, los que más actividades tienen a su cargo, dada la naturaleza de sus funciones.

GRÁFICO 12. VEINTE UNIDADES EJECUTORAS CON MAYOR PRESUPUESTO



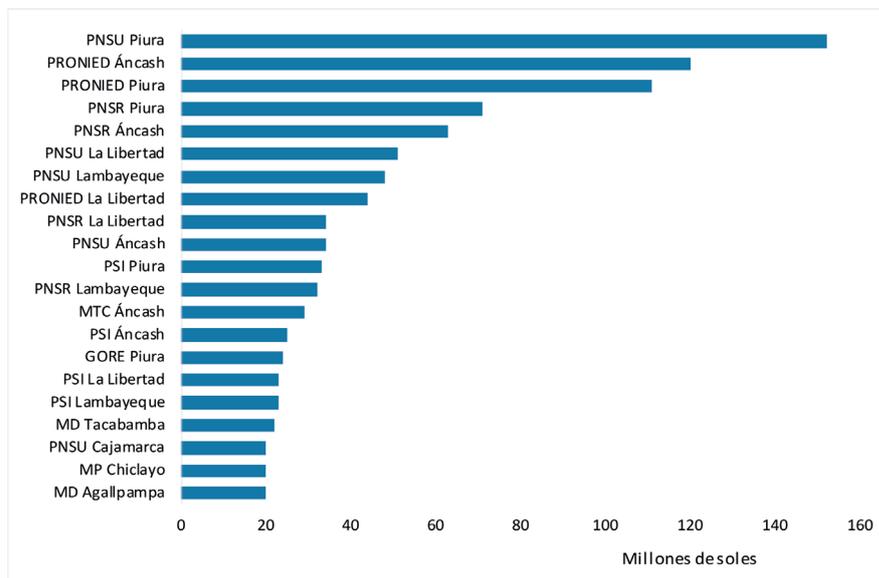
Fuente: FONDES. Elaboración propia

GRÁFICO 13. VEINTE UNIDADES EJECUTORAS CON MAYOR GASTO DEVENGADO



Fuente: FONDES. Elaboración propia

GRÁFICO 14. VEINTE UNIDADES EJECUTORAS NACIONALES CON MAYOR NÚMERO DE INTERVENCIONES



Fuente: FONDES. Elaboración propia

Finalmente, quisimos entender la relación entre el monto de las intervenciones y sus tasas de ejecución, replicando el ejercicio del Gráfico 5. Así, siguiendo la hipótesis simple que indica un menor avance a mayor presupuesto, observamos las actividades y proyectos con montos iguales o menores a un millón de soles, que constituyen el 70% del

total (todos los niveles) de intervenciones de la Reconstrucción en el norte. De esta manera, siguiendo el Gráfico 15, tenemos que poco menos del 70% de estas obras son financiadas por montos menores a los S/ 200 mil soles, dominando el proceso. A la vez, un 55.7% tiene ejecuciones por debajo del 10%, mientras que solo un 14.8% supera el 90% de avance. Un 11.4% se concentra entre el 60% y 70% de ejecución. Este escenario revela, de manera más nítida, una proliferación de intervenciones financieramente modestas con avances igual de modestos. En parte, el desempeño del PNSU y PNSR explica estos resultados, atendiendo la constatación provisional sobre la aceptable trayectoria que vienen mostrando las municipalidades en el agregado.

GRÁFICO 15. TASAS DE EJECUCIÓN CON RESPECTO A PRESUPUESTOS DE INTERVENCIONES MENORES A UN MILLÓN DE SOLES



Fuente: FONDES. Elaboración propia

6. CONCLUSIONES

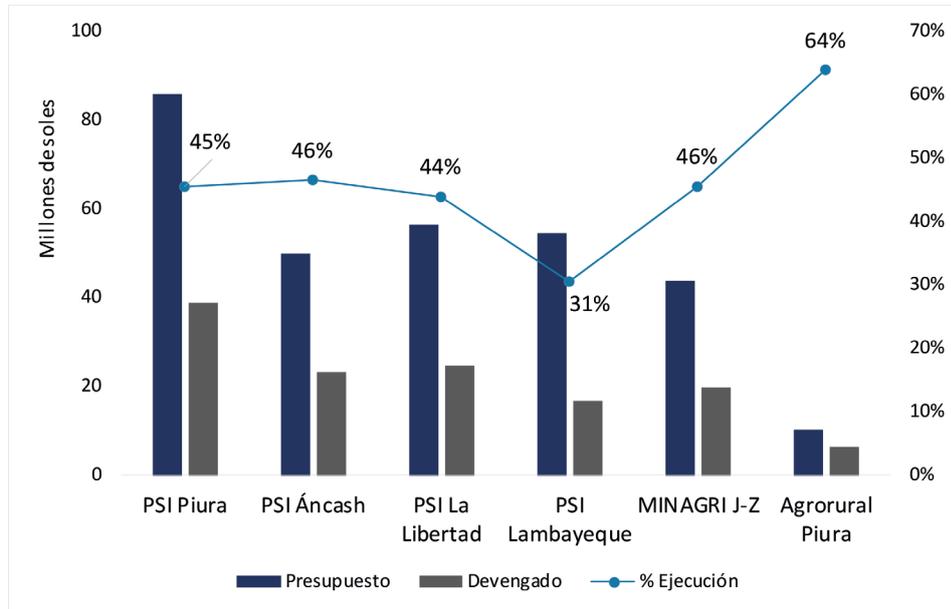
Durante el 2018, el protagonismo de la Reconstrucción era del MINAGRI, y en especial del PSI y Agrorural que se encargaron de las tareas de descolmatación del cauce de los ríos y rehabilitación de la infraestructura de riego en el norte. Este predominio ha transitado hacia el MTC, que explica los montos más altos, así como los gastos, pero insuficientes en ejecución. Una situación similar, a su escala, es experimentada por el GORE Piura, que está teniendo problemas importantes para lograr ejecutar sus recursos. Al parecer, el cambio de administración de inicio de este año sí ha rezagado el desempeño de esta entidad. Ambas unidades ejecutoras ilustran la primera constatación de este análisis: los actores más importantes no están dando la talla. Queda entender las historias detrás de estas trayectorias, como su programación de obras, el calendario de transferencias desde el MEF, las estrategias de gestión que han preparado. Pero al margen de ello, los indicadores presupuestales sirven para entender que entidades con pesos presupuestarios mayores no están avanzando de acuerdo a las expectativas.

Una segunda constatación es la proliferación de intervenciones “pequeñas”, menores al millón de soles, pero que están distribuidas de manera distinta según nivel de gobierno. Así, 253 municipalidades se encargan de 957 proyectos y actividades. La mayoría de estos gobiernos locales tiene menos de cinco intervenciones en su cartera. Y, a pesar de su heterogeneidad en el avance, son los que más ejecutan a nivel agregado y global. Por otro lado, 13 unidades ejecutoras nacionales tienen la responsabilidad de implementar 1037 intervenciones. Si tomamos las que cuentan con carteras más numerosas, como el PSI con 104, el PNSU con 200, el PRONIED con 305, y el MTC con 71, suman 985. Es decir, 28 tareas más que todos los municipios del macronorte. Y si bien se trata de entidades de distintas capacidades institucionales, funciones y objetivos, parecería que la fórmula de tener muchos municipios con pocas tareas funciona mejor, por el momento, que la de tener pocas unidades ejecutoras con muchas tareas. De ahí las dos velocidades, y de ahí el retraso que las tasas de ejecución muestran.

Una de las estrategias más nítidas de la gestión del Ing. Nelson Chui partió de verificar la brecha en las capacidades de formulación de las municipalidades. Un arreglo provisional, el de las oficinas desconcentradas de asesoría técnica, fue ideado para saldar este déficit. Al parecer, y a cargo de hacer un análisis sobre el número de proyectos en ejecución vinculados a estas asesorías, esta estrategia estaría empezando a ver sus primeros “brotes verdes”. Es posible, también, que el desempeño satisfactorio de una porción de municipalidades pueda explicarse porque muchas de sus intervenciones del año pasado vienen ingresando a sus fases finales en los primeros meses del año. Con todo, debe revisarse la crítica de que la Reconstrucción va lenta debido a las trayectorias municipales, ya que hasta el momento son las que más han devengado en conjunto. La historia apuntaría, más bien, hacia los niveles regionales y nacionales.

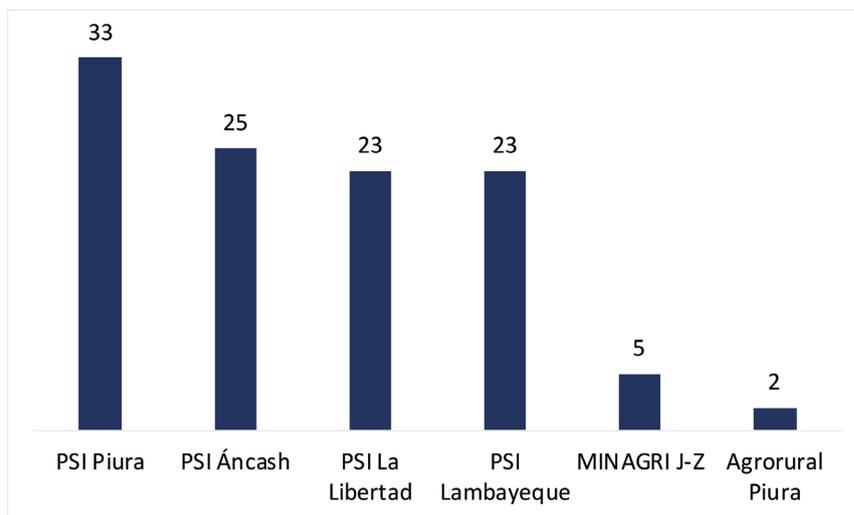
Agricultura

GRÁFICO 16. PRESUPUESTO, DEVENGADO Y EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR AGRICULTURA



Fuente: FONDES. Elaboración propia

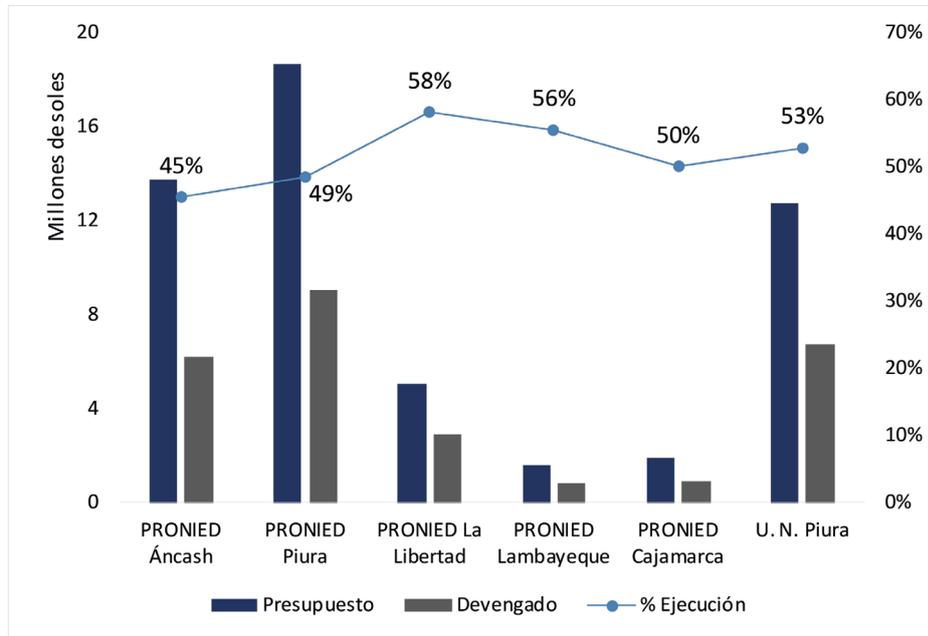
GRÁFICO 17. NÚMERO DE ACTIVIDADES POR UNIDAD EJECUTORA DEL SECTOR AGRICULTURA



Fuente: FONDES. Elaboración propia

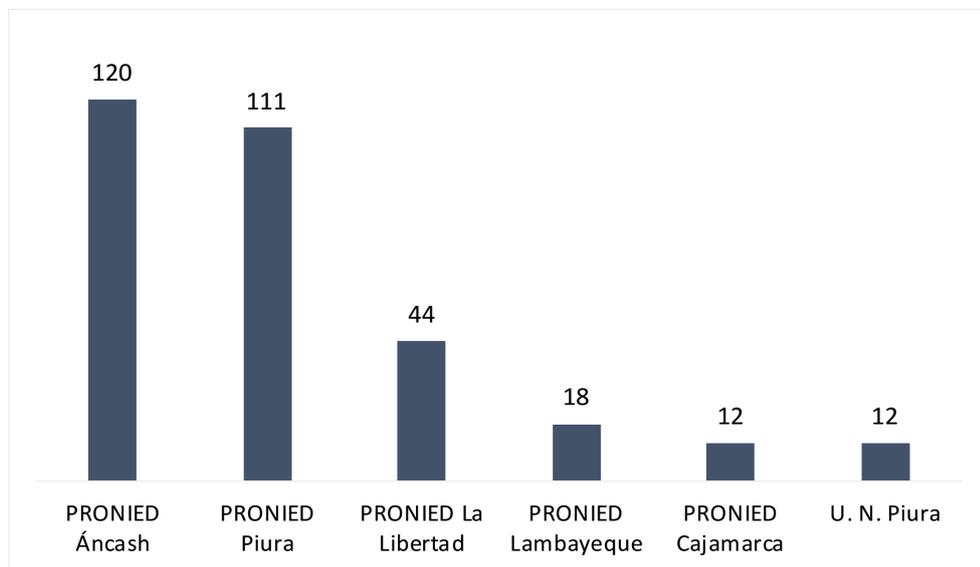
Educación

GRÁFICO 18. PRESUPUESTO, DEVENGADO Y EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR EDUCACIÓN



Fuente: FONDES. Elaboración propia

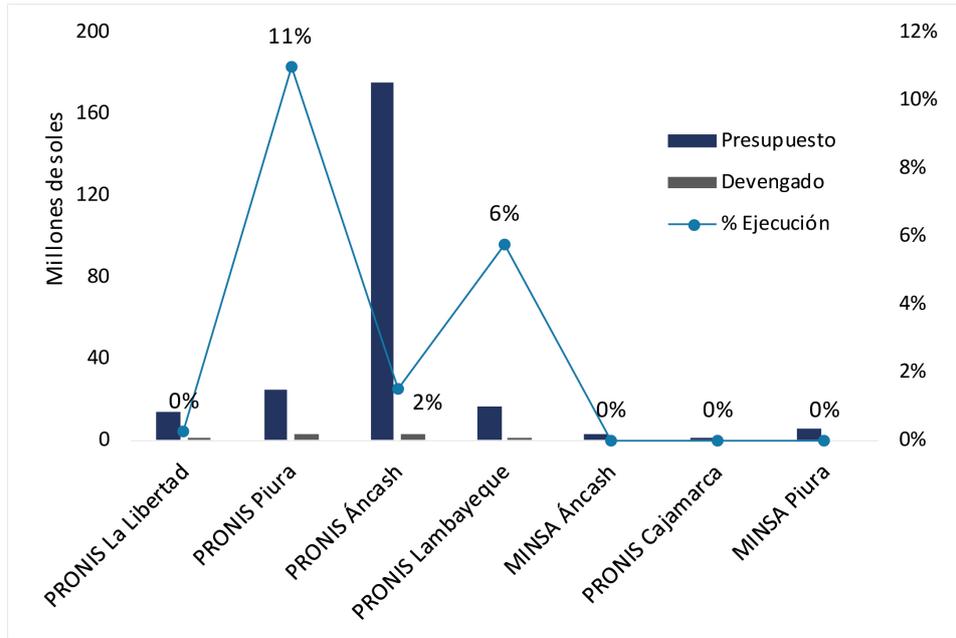
GRÁFICO 19. NÚMERO DE ACTIVIDADES POR UNIDAD EJECUTORA DEL SECTOR EDUCACIÓN



Fuente: FONDES. Elaboración propia

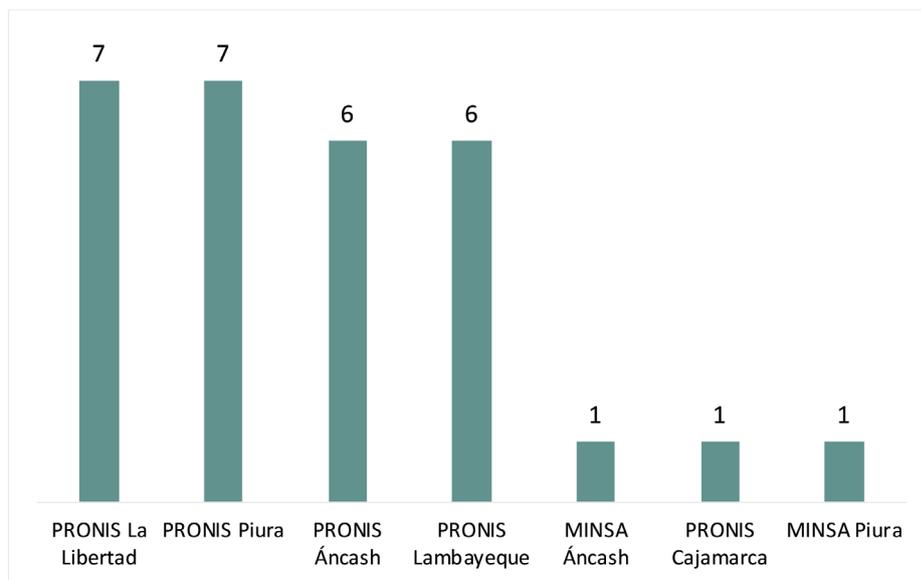
Salud

GRÁFICO 20. PRESUPUESTO, DEVENGADO Y EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR SALUD



Fuente: FONDES. Elaboración propia

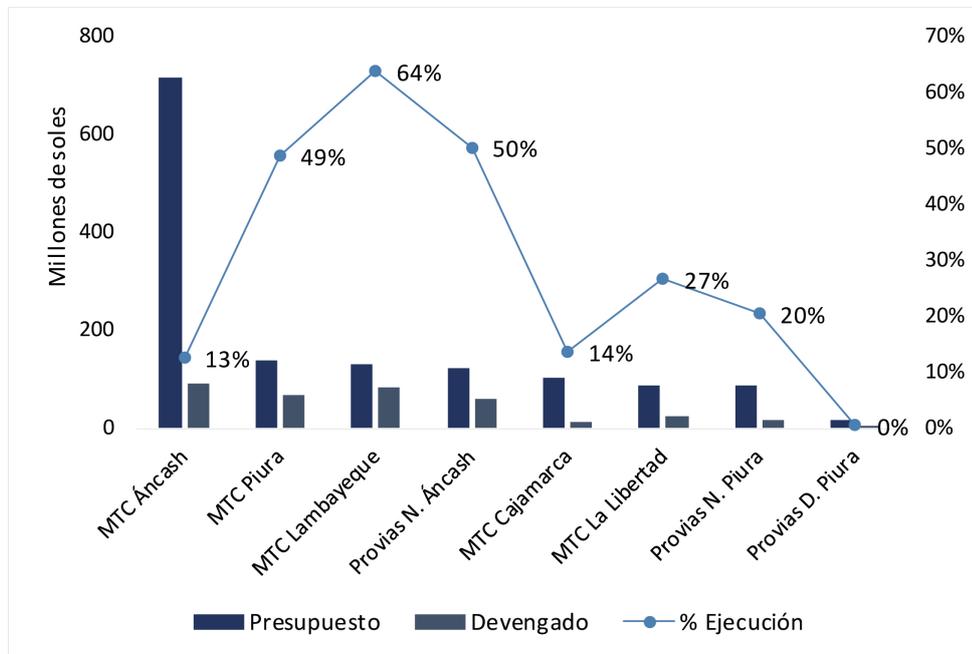
GRÁFICO 21. NÚMERO DE ACTIVIDADES POR UNIDAD EJECUTORA DEL SECTOR SALUD



Fuente: FONDES. Elaboración propia.

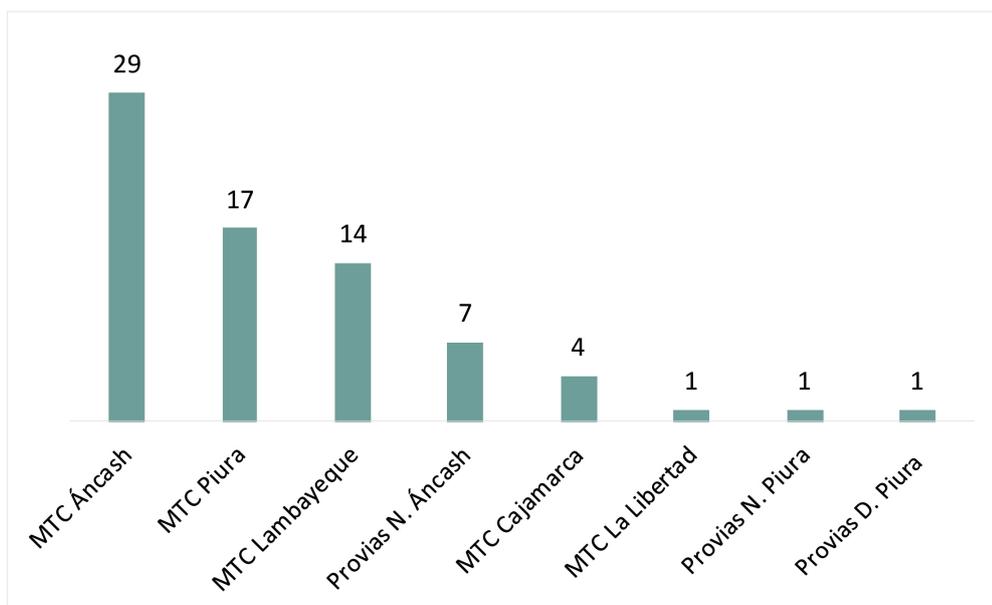
TRANSPORTE

GRÁFICO 22. PRESUPUESTO, DEVENGADO Y EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR TRANSPORTE



Fuente: FONDES. Elaboración propia

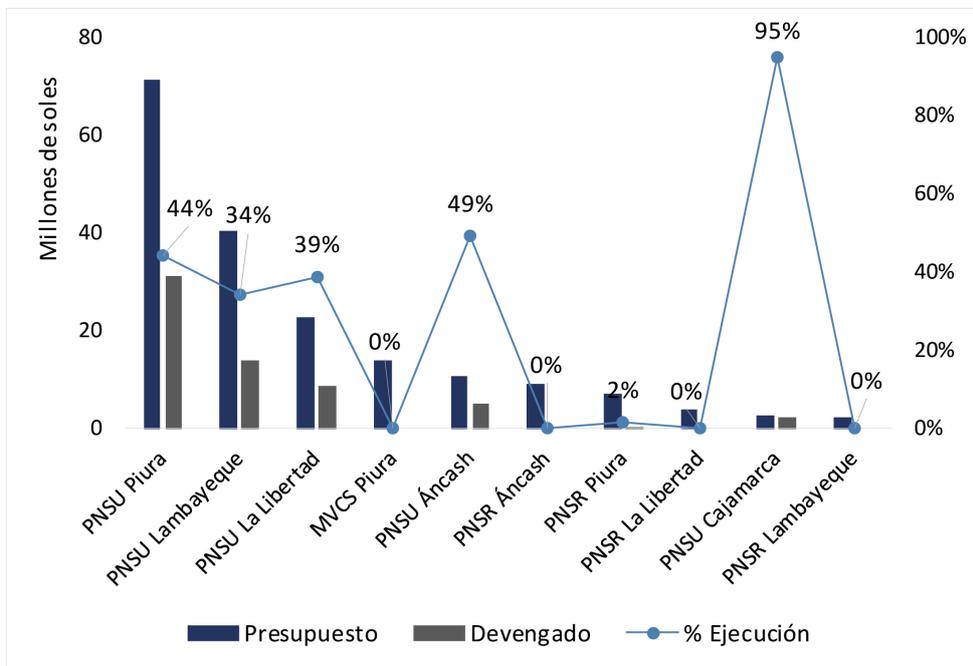
GRÁFICO 23. NÚMERO DE ACTIVIDADES POR UNIDAD EJECUTORA DEL SECTOR TRANSPORTE



Fuente: FONDES. Elaboración propia

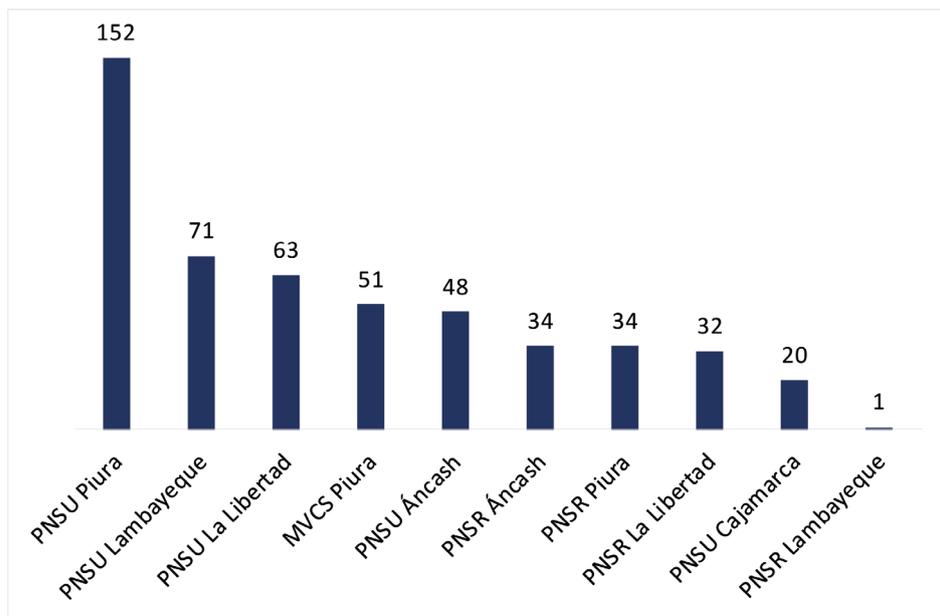
VIVIENDA

GRÁFICO 24. PRESUPUESTO, DEVENGADO Y EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR VIVIENDA



Fuente: FONDES. Elaboración propia

GRÁFICO 25. NÚMERO DE ACTIVIDADES POR UNIDAD EJECUTORA DEL SECTOR VIVIENDA



Fuente: FONDES. Elaboración propia