



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



RECONSTRUCCIÓN **SIN** CAMBIOS

BALANCE RÁPIDO DEL PROCESO DE «RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS»
Y LÍMITES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE EN **EL PERÚ**

Marisa Glave - Eduardo Ballón

Reconstrucción sin cambios
Balance rápido del proceso de «Reconstrucción con cambios»
y límites de la gestión de riesgos de desastre en el Perú

Presidente del Consejo Directivo
Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo
Federico Tenorio Calderón

Autores
Marisa Glave -Eduardo Ballón

Corrección de estilo
Eleana Llosa Isenrich

Cuidado de edición
Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación
Alicia Infante Takey

Foto de portada
Ministerio de Transporte y Comunicaciones

Edición digital

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-04951

Editado por
Grupo Propuesta Ciudadana
Dirección: Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfono: 998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Primera edición: diciembre de 2023

Con el apoyo de

Brot
für die Welt

Reconstrucción **sin** cambios

Balance rápido del proceso de «Reconstrucción con cambios» y límites
de la gestión de riesgos de desastre en el Perú

Contenido

Siglas y abreviaturas	5
Introducción	6
1. Marco institucional de la Reconstrucción Con Cambios	8
1.1. La participación de los tres niveles de gobierno en la ejecución del Pircc	12
1.2. Los mecanismos usados para acelerar la inversión	18
2. Análisis de la ejecución presupuestal del proceso de Reconstrucción Con Cambios e identificación de proyectos priorizados no ejecutados	20
2.1. Las soluciones integrales y los proyectos en el marco del acuerdo G2G	25
3. Análisis de ejecución, avances y límites del Planagerd 2021 y del Programa Presupuestal 0068	30
3.1. Ejecución del Programa Presupuesta 0068 entre 2017 y 2023	37
4. Principales avances y limitaciones del proceso de RCC en Piura y Trujillo	46
4.1. Las dificultades para establecer una ruta definitiva en la elaboración de los planes integrales	47
4.2. Límites en la operación de las oficinas descentralizadas de la RCC	53
5. Principales hallazgos: cuellos de botella identificados	54
5.1. En relación al planeamiento y ordenamiento territorial	55
5.2. En relación a la gestión de riesgos de desastre	56
5.3. En relación a la gobernanza	56
5.4. En relación a la ejecución de obra pública	57
6. Recomendaciones de política	58
6.1. En relación al planeamiento y el ordenamiento territorial	59
6.2. En relación a la GRD	59
6.3. En relación a la gobernanza	60
6.4. En relación a la ejecución de obra pública	60
Anexo 1	
La Libertad: La Reconstrucción Con Cambios y el reto de anticiparse al Fenómeno El Niño. Verónica Torres Bravo	62
Anexo 2	
Región Piura. Comentarios al estudio «Reconstrucción sin cambios». Maximiliano Ruiz Rosales	68
Referencias	76

Siglas y abreviaturas

ANIN	Autoridad Nacional de Infraestructura
APP	Alianza público-privada
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIM	Building Information Modeling
Cenepred	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CGR	Contraloría General de la República
COER	Centro de Operaciones de Emergencia Regional
Enagerd	Encuesta Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
EVAR	Evaluación de Riesgo de Desastres
FEN	Fenómeno El Niño
Fondes	Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
Forsur	Fondo de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007
FUR	Formato Único de Reconstrucción
G2G	Gobierno a Gobierno (por su abreviatura en inglés)
GORE	Gobierno regional
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
GRD	Gestión del riesgo de desastres
Indeci	Instituto Nacional de Defensa Civil
Invierte.pe	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mindef	Ministerio de Defensa
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NEC	New engineering contract
ONG	Organización No Gubernamental
OxI	Obras por impuestos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de inversión pública
Pircc	Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios
Plagerd	Plan de Gestión de Riesgo de Desastres
Planagerd	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
PMO	Project Management Office
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Programa Presupuestal
PPRRD	Plan para la Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
Pronied	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
Pronis	Programa Nacional de Inversiones en Salud
RCC	Reconstrucción Con Cambios
Sinagerd	Sistema Nacional de Riesgo de Desastres
TDR	Términos de referencia
UKDT	Equipo Técnico del Reino Unido (por sus siglas en inglés)



Flor Ruíz

Introducción

Tras el llamado Niño Costero ocurrido en 2017, que afectó gravemente al país, y particularmente al norte, se creó una entidad *ad hoc*¹ para enfrentar el desastre causado. Casi seis años después, el norte del país volvió a ser impactado por intensas lluvias debido a la presencia del ciclón Yaku. Las ciudades se inundaron nuevamente, los cultivos se volvieron a perder y los damnificados reaparecieron. En este contexto, la opinión pública se interesó por los resultados de la denominada Reconstrucción con Cambios (RCC) y las críticas a su labor «llovieron».

El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) realizó varios estudios específicos vinculados a la gestión del riesgo de desastres (GRD) desde la llegada del Niño Costero de 2017. Los inició en 2019 con *¿Reconstrucción sin instituciones?*, en el que analiza el devenir de las instituciones a cargo de la reconstrucción, por lo general creadas *ad hoc* para cumplir tareas específicas; se da cuenta también de los límites del propio Sistema Nacional de Riesgo de Desastres (Sinagerd) y se advirtió sobre los problemas que se pueden generar por el centralismo, al desconocerse el rol de los agentes locales en la GRD en sus territorios.

El año siguiente, 2020, GPC publicó un reporte detallado sobre los avances del proceso de reconstrucción: *¿Cómo fue la reconstrucción del norte el 2019?* En este reporte se analiza la gestión presupuestal y se muestra el avance de ejecución, sobre todo de obras menores con la participación activa de gobiernos locales, así como las limitaciones en la ejecución de proyectos a cargo del Gobierno Nacional.

Poco después, en el año 2021 GPC publicó *Gestionar el riesgo sin planificar el crecimiento de las ciudades*, en el que se da cuenta de las serias limitaciones en los objetivos y acciones vinculadas con la gestión territorial, limitaciones que involucran a los gobiernos subnacionales, regionales y locales en la implementación del Plan de Gestión de Riesgo de Desastres (Plagerd). Se estudiaron entonces específicamente los casos de Piura y Trujillo.

Seis años después de la creación de la Autoridad para la RCC y de la asignación de presupuesto a la reconstrucción y la reducción de riesgos, cabe preguntarse: ¿Cuánto avanzamos realmente? ¿Qué cuellos de botella no se lograron superar? ¿Por qué las obras de carácter estratégico para la reducción del riesgo no se han desarrollado?

Para responderlas, el equipo de consultores de GPC revisó documentación generada por organismos públicos vinculados al proceso, principalmente por la propia RCC y la Contraloría General de la República (CGR), lo mismo que distintos informes producidos por la sociedad civil y reportes especiales de prensa. Además de estos documentos, parte importante de la información obtenida para este estudio proviene de entrevistas a profundidad a personas expertas residentes en Lima, La Libertad y Piura. A ellas y ellos nuestro agradecimiento.

El estudio tiene como anexos dos testimonios de parte: el de Verónica Torres Bravo, de La Libertad, y el de Maximiliano Ruiz Rosales, de Piura. Ambos fueron requeridos por GPC como complemento de la presente investigación.

Para el análisis presupuestal realizado, contamos con el apoyo de Andrea Altamirano, a quien agradecemos por su trabajo.

¹ La tendencia a crear instituciones *ad hoc*, en lugar de fortalecer o potenciar alguna de las existentes, está presente en distintos momentos de nuestra historia contemporánea. Para mayor detalle, revisar, de José Carlos Orihuela, *¿Reconstrucción sin instituciones?: gobierno de los desastres siconaturales en el Perú 1997-2019* (2019).



1. Marco institucional de la Reconstrucción con Cambios

En abril de 2017 se publicó la Ley N° 30556 que aprobó disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y se creó la RCC. Formalmente, esta fue establecida para rehabilitar, reponer, reconstruir y construir infraestructura pública, con énfasis en salud, educación y vivienda de interés social, así como para reactivar la economía. La mencionada ley plantea que se organice la misión a través de un Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (Pircc) que debía tener un enfoque de GRD, el cual fue inicialmente aprobado en septiembre de 2017².

La RCC elaboró el Pircc en base a información presentada por los sectores, los gobiernos regionales (GORE) y los gobiernos locales de catorce departamentos³ y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci). El plan fue aprobado por el Consejo de Ministros vía un decreto supremo que fue objeto de modificaciones por parte del directorio de la RCC, sobre todo en lo que se refiere a las entidades ejecutoras de cada proyecto. El Pircc inicial supuso un presupuesto de 25 655 millones de soles y estuvo organizado en cuatro componentes: i) reconstrucción de infraestructura; ii) prevención y desarrollo urbano; iii) vivienda; y iv) fortalecimiento de capacidades.

Como se aprecia en la tabla 1, la mayor proporción del presupuesto se concentró en el primer componente. En cuanto a la distribución de tal presupuesto, en el gráfico 1 se muestra cómo se distribuyó ese componente por funciones. Casi la mitad fue a reconstrucción de carreteras, caminos y puentes, en la función transporte.

² Mediante el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM.

³ Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Lima Metropolitana, Loreto, Piura y Tumbes.

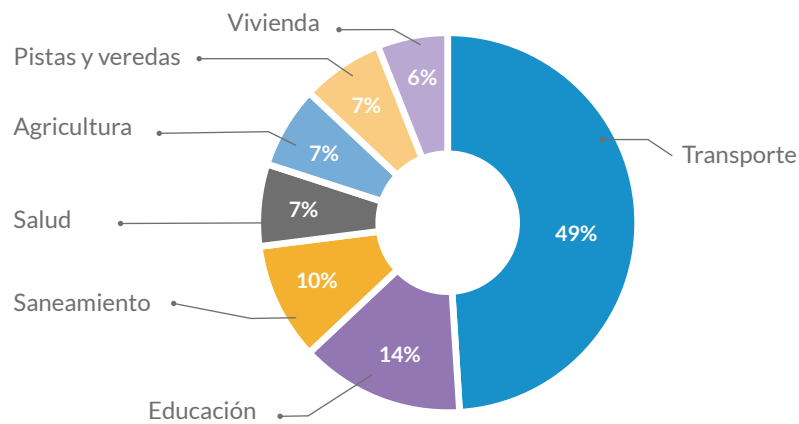
Tabla 1
 Presupuesto por componente, (en millones de soles y porcentajes)

Componente	Monto	Porcentaje
Reconstrucción de infraestructura	18 645	72,7
Prevención y desarrollo urbano	5446	21,2
Vivienda	1114	4,3
Fortalecimiento de capacidades	450	1,8

Fuente: Pircc-RCC.

Pese a que el anuncio de la creación de la RCC tuvo un énfasis marcado en los «cambios», lo cierto es que en la elaboración del Pircc, tanto como en su ejecución, el centro estuvo en la recuperación de la infraestructura dañada. Destinar más del 70% del presupuesto a esa tarea es una prueba contundente de la prioridad establecida en el proceso. En el propio plan, en el acápite destinado a los cambios, se enfatiza la mejora de las infraestructuras existentes, es decir, en sus materiales y/o diseño, pero no la reducción general de riesgo en el territorio. Da la impresión de que el esfuerzo estuvo en incluir algunos elementos de GRD, proyecto por proyecto, antes que en estructurar proyectos territoriales integrales, y se dejó esta tarea al componente «Prevención y desarrollo urbano», que en el Pircc aparece de manera muy general.

Gráfico 1
 Distribución de presupuesto de reconstrucción por funciones (en porcentajes)



Fuente: Pircc-RCC.

“ Desde la sociedad civil, intentamos que la RCC entendiera que lo que se necesitaba eran soluciones integrales desde la visión de cuencas, no desde las jurisdicciones clásicas. Esto se escuchó en parte, al menos se logró que se priorice desarrollar estudios. Pero no se fue más allá. El Pircc es en realidad una larga lista de obras... Arrastramos un problema mayor, de la gestión pública en su conjunto. Se prioriza el gasto y no la calidad.

— (Pedro Ferradas, experto en GRD)

En lo que se refiere a prevención, el punto 4.2 del Pircc hace referencia a tres tipos de desastres a enfrentar: inundaciones fluviales, inundaciones pluviales y movimientos de masas en quebradas. El plan planteaba una primera etapa de actuación centrada en descolmatación y defensas ribereñas. Esta, aunque no aportaba soluciones definitivas al problema, permitía mitigar los impactos futuros.

“ Lo primero que hicimos fue la descolmatación, incluso antes de la aprobación del mismo plan. Se intervino en diecisiete ríos y once quebradas de urgencia, con una inversión aproximada de 1400 millones de soles. Esas no eran las soluciones definitivas, pero eran urgentes y sí permitieron mitigar impactos.

— (Pablo de La Flor, primer director ejecutivo, RCC)

La segunda etapa era la elaboración de planes integrales o maestros que permitieran identificar soluciones definitivas. El portal de transparencia de la RCC plantea la intervención en diecinueve ríos y cinco quebradas, así como la construcción de drenajes pluviales en siete ciudades.

Este componente, el de prevención, fue el que más limitaciones tuvo, desde la definición de los alcances de los planes integrales o los entes ejecutores, hasta la obtención de consenso en los territorios en torno a las soluciones propuestas. Tales dificultades se verán con más detalle en el punto 4 de este texto.

En seis años, lo que se ha logrado, en el mejor de los casos, es tener los perfiles de los planes, y la implementación de algunas de las obras de mitigación. En octubre de 2023, se espera que las lluvias vuelvan, pues se pronostica un nuevo Fenómeno El Niño (FEN) de carácter global. Todo indica que no estaremos adecuadamente preparados para su impacto.

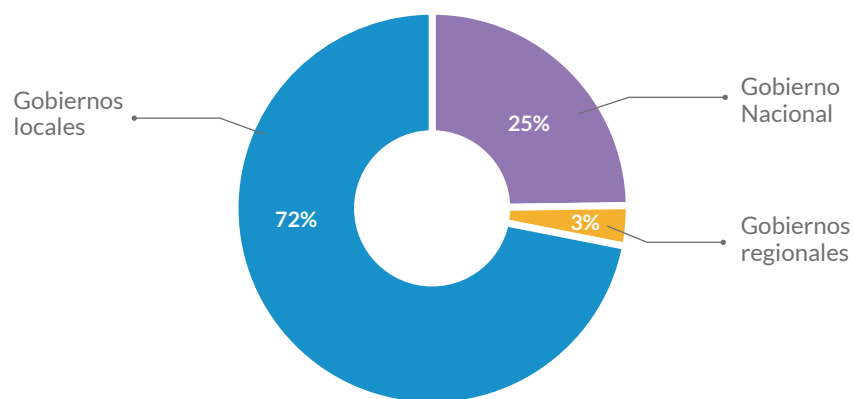
1.1. La participación de los tres niveles de gobierno en la ejecución del Pircc

Desde la presentación de la ley en el Congreso, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski tuvo en mente que los principales ejecutores del Pircc fueran los ministerios. Visto que un porcentaje grande de recursos debía ir a educación y salud, se confiaba en la capacidad del Programa Nacional de Inversiones en Salud (Pronis) y del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied). Cabe recordar que desde hacía algunos años ya estaba instalada en la opinión pública la idea de la poca capacidad de ejecución de los gobiernos locales y regionales⁴.

Esta concepción ha tenido como efecto la sobreestimación de la capacidad de ejecución de los sectores —es decir, el nivel nacional de gobierno— lo que, como veremos, no es necesariamente cierto.

Para medir la participación de cada nivel de gobierno en la ejecución del Pircc, hemos analizado tres elementos. El primero es el número de proyectos por nivel de gobierno: en el gráfico 2 se aprecia que el nivel nacional concentra 25% de ellos y los gobiernos locales 72%.

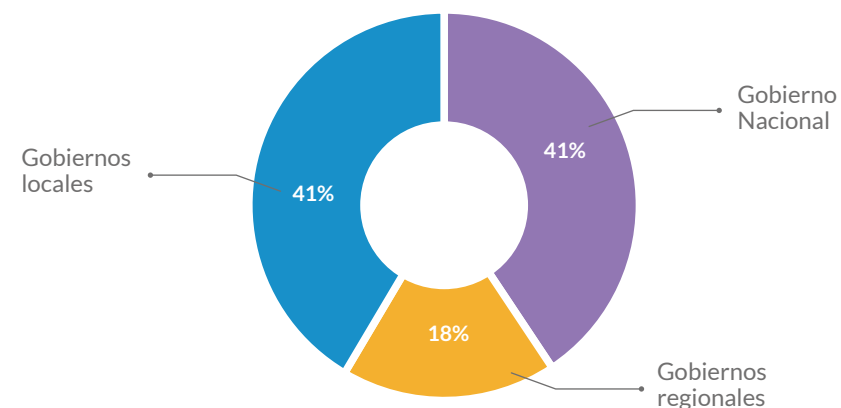
Gráfico 2
 Cantidad de proyectos por nivel de gobierno (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

⁴ El GPC comparó la capacidad de ejecución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del Gobierno Nacional frente a los GORE, con lo cual quedó claro que en general los gobiernos subnacionales tienen un devengado final superior al PIA. Para más detalles, ver Glave (2015).

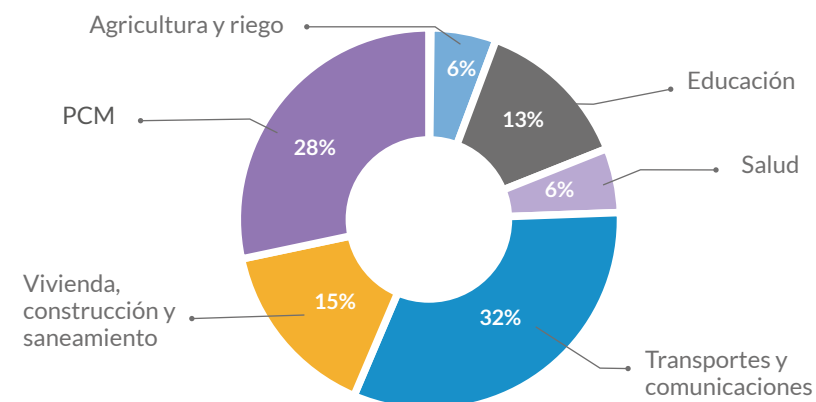
Gráfico 3
 Presupuesto asignado a proyectos por nivel de gobierno (en porcentajes)



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

El segundo indicador es el presupuesto que cada sector administró, respecto a lo cual en el gráfico 3 se puede ver la distribución proporcional entre el nivel nacional y el local, al concentrar cada uno el 41% del presupuesto asignado bajo la modalidad de Formato Único de Reconstrucción (FUR).

Gráfico 4
 Costo actualizado acumulado de proyectos por sectores a nivel nacional (en porcentajes)



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Finalmente, como tercer elemento, hemos analizado qué sectores han concentrado el mayor número de proyectos y la mayor proporción del presupuesto. El gráfico 4 muestra el costo actualizado acumulado de proyectos de inversión por cada entidad del Gobierno Nacional que lo administró. Si lo que se quiere es analizar el aporte de los sectores, habría que retirar de la suma global la proporción de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que concentró el 28% del total, pues es de público conocimiento que su ejecución estuvo en el marco del Acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G) suscrito con el Reino Unido.

Tras excluir a la PCM, el sector con mayor participación es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), seguido a distancia por los ministerios de Educación, Vivienda, Salud y Agricultura. Los dos programas nacionales que debían ser motores de inversión, Pronied y Pronis, administran solo el 13% y 5% del presupuesto final acumulado, respectivamente. Sobre los niveles de ejecución volveremos en el siguiente capítulo.

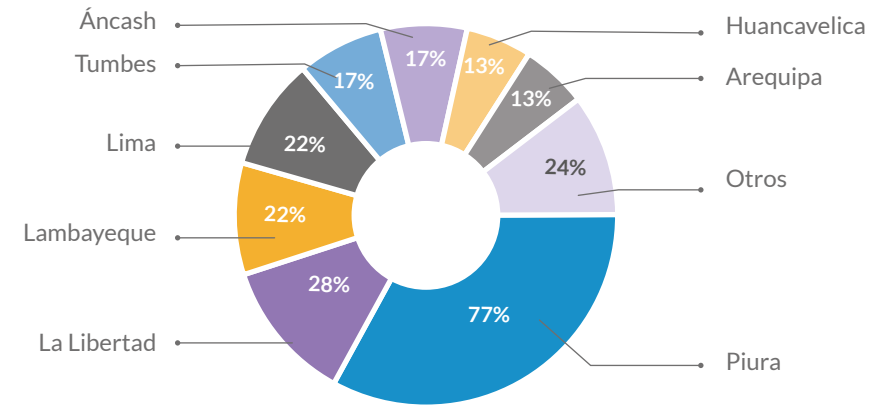
La propuesta del primer director ejecutivo de la RCC fue asignar la responsabilidad sobre los proyectos priorizados a las entidades estatales que hubieran superado un porcentaje mínimo de ejecución de su presupuesto el año anterior, esta decisión llevó a priorizar el nivel nacional de gobierno, lo que generó tensión con los gobiernos subnacionales. Este criterio no fue mantenido por los siguientes directores, en parte porque no hubo receptividad ni capacidad suficientes en los sectores para licitar y ejecutar la cantidad de proyectos esperados que estaban incluidos en el Pircc. Se necesitaba incluir a los gobiernos subnacionales en el proceso.

“ Fui a buscar a los sectores, a directores y gerentes de manera directa, para acelerar la ejecución. Pero no reaccionaban, lo que querían era presupuesto para fortalecimiento institucional. Pero ya se había ejecutado casi el 90% [de ese componente] cuando llegué, pero del presupuesto de inversión no había ni un 15% de avance real... Yo inicié con el prejuicio que tenemos muchos frente a los GORE y los gobiernos locales, que no ejecutan, pero vi la voluntad y decidí que había que retomar la relación con ellos. No me equivoqué. Les dije: «Si quieres ejecutar, ok, yo te ayudo a ejecutar». Los motivamos y apoyamos a que mejoraran sus propios proyectos.

(Amalia Moreno, exdirectora ejecutiva de la RCC)

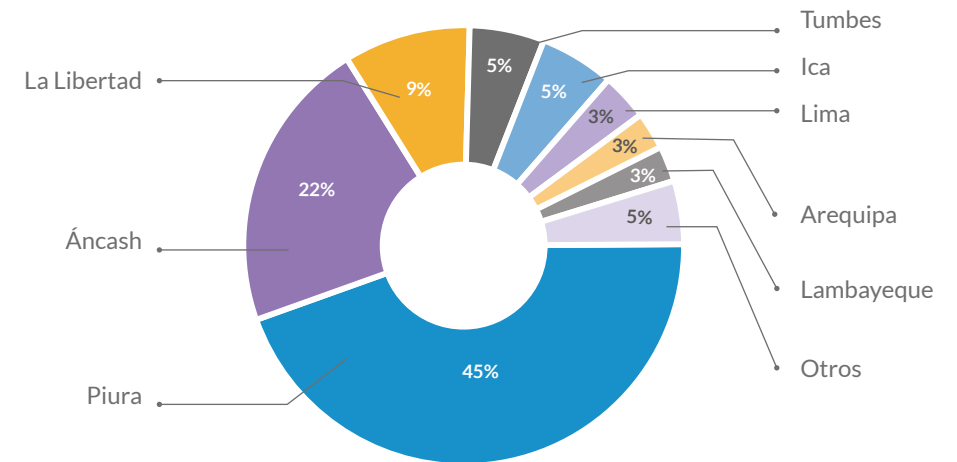
Los gráficos 5 y 6 dan cuenta de la proporción de proyectos y presupuesto que manejan los GORE: catorce de ellos tuvieron al menos un proyecto de inversión a su cargo. En esos gráficos aparecen los que tuvieron más de 10 proyectos y los que manejan más de 150 millones de soles. De los más de 7 mil proyectos financiados por la reconstrucción, 233 estuvieron en manos de los GORE, con un costo total aproximado de 6 mil millones de soles. Piura es la región que concentra la mayor proporción de proyectos y de presupuesto.

Gráfico 5
 Cantidad de proyectos a nivel de gobiernos regionales (en porcentajes)



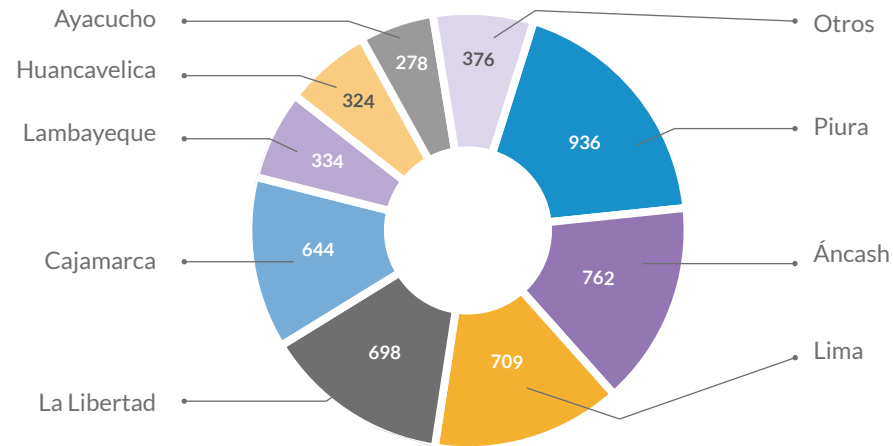
Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Gráfico 6
 Costo actualizado acumulado a nivel de gobiernos regionales (en porcentajes)



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

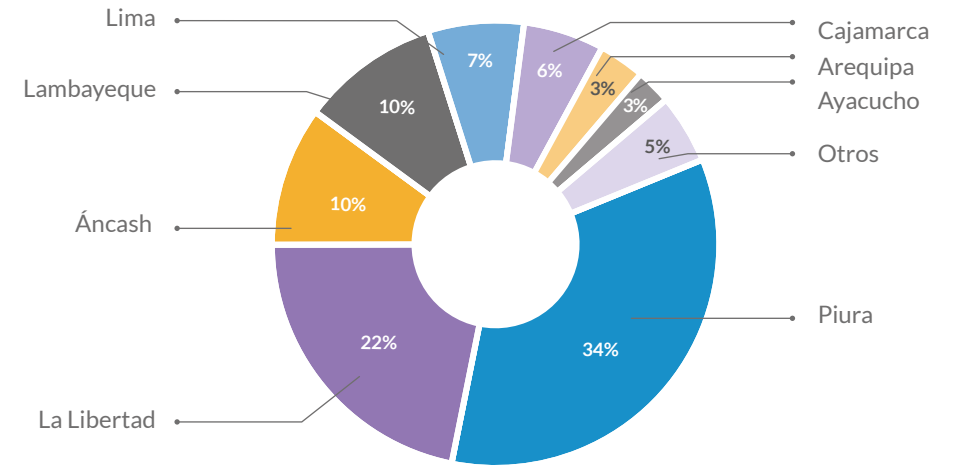
Gráfico 7
 Cantidad de proyectos a nivel de municipalidades, por regiones



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Los gráficos 7 y 8 muestran los mismos indicadores, pero para las municipalidades, agrupadas en 12 regiones. Se encontró un total de 770 municipalidades provinciales y distritales que ejecutaron al menos un proyecto financiado en el marco de la reconstrucción.

Gráfico 8
 Presupuesto acumulado a nivel de municipalidades, por regiones (en porcentajes)



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

En total fueron 5061 proyectos con un costo actualizado acumulado superior a 11 mil millones de soles. Si se considera el monto total acumulado ejecutado por los gobiernos locales, las municipalidades de Piura y La Libertad destacan con los mayores montos.



Ministerio de Transporte y Comunicaciones

1.2. Los mecanismos usados para acelerar la inversión

En el Perú tenemos un Sistema de Inversión Pública que cubre la acción de todas las entidades del Estado. Es consenso entre los expertos que se requiere su rediseño para asegurar inversiones de calidad y reducir los plazos de ejecución. Esta tarea sigue pendiente. La opción encontrada para evadir el problema de fondo ha sido crear modalidades especiales de inversión. Siguiendo esta práctica, se creó una modalidad para los proyectos que se hicieran en el marco de la reconstrucción. La propia ley de creación de la RCC define un procedimiento especial que busca reducir el tiempo regular para el diseño, licitación y ejecución de obras públicas.

Pese a estos incentivos, la ejecución de proyectos no ha sido rápida. En varios casos debido a problemas en el proceso de contratación, pero también por problemas de formulación. En junio de 2018, como narra Edgar Quispe —uno de los directores ejecutivos de la RCC—, se logró que los proyectos de reconstrucción no tuvieran que pasar por la fase de identificación y diagnóstico de los proyectos de inversión pública (PIP) y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), para así reducir varios meses el proceso de su formulación.

“Hicimos un esfuerzo importante para que el MEF modifique criterios para nuestros proyectos en el Invierte.pe. Nuestro argumento era claro, pero costó que lo entiendan. Nosotros decíamos: ‘¿Para qué tengo que hacer un perfil si el valor público de una obra destruida ya se probó cuando esa obra se hizo originalmente?’ No tenía sentido volver a hacer un diagnóstico de la necesidad de ese proyecto, lo que estábamos haciendo era una reposición. Este cambio se logró en junio de 2018 y sirvió mucho para acelerar los proyectos de inversión.

— (Edgar Quispe, exdirector ejecutivo de la RCC)

Estas modificaciones no llegaron a resolver el problema de ejecución con la celeridad esperada. Con un nuevo nombramiento en la dirección ejecutiva de la RCC, se produjeron otros cambios en la modalidad de ejecución. El ingreso de Amalia Moreno supuso dos de ellos.

El primero fue la transformación de la RCC en unidad ejecutora. Si bien la ley de creación le daba este carácter, era únicamente para la contratación de servicios y personal directo, no para la formulación, aprobación o ejecución de PIP. Este cambio permitió una relación mucho más fluida y directa entre la RCC y los GORE y gobiernos locales, muchos de los cuales tenían problemas con los sectores para lograr la viabilidad de sus proyectos. Al conseguir ser una unidad ejecutora, la RCC podía pedir que le transfieran los proyectos y ser la entidad que otorgue la viabilidad. Esto permitió dar solución a proyectos trabados. En el caso de Piura, veremos un ejemplo muy concreto de este proceso.

“Otro cambio importante fue lograr ser unidad ejecutora. Esto nos permitió destrabar muchos proyectos. Podíamos revisarlos directamente, y con las correcciones necesarias declarar la viabilidad de esos proyectos. La comunicación fluía de manera permanente con alcaldes, gobernadores y gerentes. También podía pedir que me transfieran la unidad ejecutora. Así resolver proyectos de alta complejidad que no lograban sacar adelante. Se completó el círculo: soy financista de proyectos, brazo 1, y ejecutora directa vía el G2G, brazo 2.


— (Amalia Moreno, exdirectora ejecutiva de la RCC)

Un segundo cambio fue la aprobación del acuerdo G2G, suscrito con el Reino Unido, a través del cual la ejecución quedó por fuera de la Ley de Contrataciones del Estado, al usarse el conocimiento del Reino Unido a través de *new engineering contracts* (NEC), que utilizan instrumentos como *project management office* (PMO) y *building information modeling* (BIM)⁵. Este mecanismo se debía usar para los proyectos complejos, que no resultaban de fácil ejecución por parte de la administración pública.

Los distintos directores que tuvo la RCC fueron conscientes de la complejidad de proyectos integrales que dieran solución al manejo de cuencas y quebradas, así como a la construcción de drenajes pluviales. Para poder hacerles frente, se intentaron varias estrategias: en un primer momento, se buscó resolver el problema mediante la construcción de modelos de términos de referencia (TDR), para luego licitar los estudios. Se trabajó de manera directa con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para entregar estos modelos de TDR tanto al sector agricultura, para la solución de cuencas y quebradas, como al de vivienda, para los drenajes pluviales. Pese a este soporte, los procesos no prosperaron.

Fue recién en el marco del acuerdo G2G que se logró avanzar, en parte por los márgenes y libertades que los instrumentos antes señalados dan a los gestores para modificar los términos de contratación, dado que se adaptan a las realidades y necesidades que se descubren a medida que avanzan los estudios encargados. Como veremos en el caso de La Libertad, se necesitó cambiar las pautas para la licitación del contrato que originalmente se otorgaron y aprobar un nuevo diseño de ingeniería para las quebradas de San Idelfonso y San Carlos. En el caso de Piura, se requirió capacidad de cancelación rápida del contrato para buscar un consultor experto, aunque en este caso el desenlace aún genera incertidumbre.

⁵ Un contrato NEC es un tipo contractual desarrollado en el Reino Unido que permite un procedimiento distinto para la determinación del costo de los proyectos, para el incremento o modificación del presupuesto, así como para resolver controversias entre el contratante y el contratista. El PMO es un mecanismo que permite encargar la gestión de un proyecto a un tercero, con lo que el Estado delega sus funciones en esta entidad. Finalmente, el BIM es un instrumento de diseño, visualización y manejo de información de proyectos que permite anticipar con mayor certeza posibles problemas e interferencias en la ejecución de los proyectos.



2. Análisis de la ejecución presupuestal del proceso de Reconstrucción Con Cambios e identificación de proyectos priorizados no ejecutados

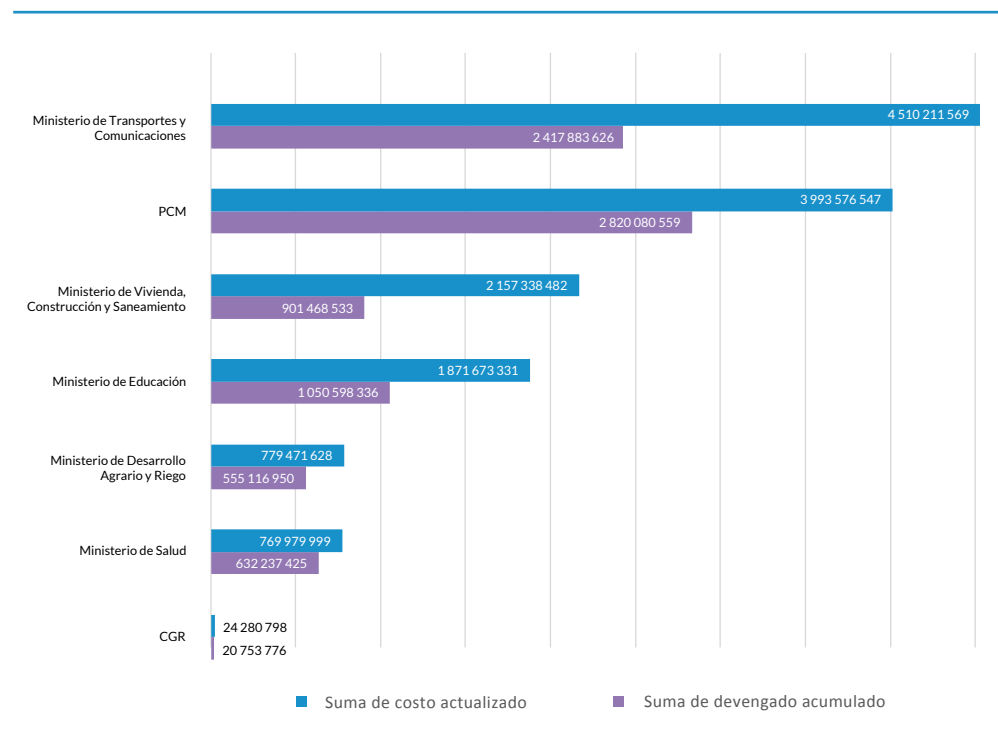
El seguimiento al uso de fondos provenientes de la reconstrucción no es sencillo, a pesar de que el portal de transparencia de la RCC tiene un área especial, el semáforo de ejecución, que permite revisar el avance de los proyectos, de manera agregada.

Para revisar el desempeño diferenciadamente por sectores y niveles de gobierno, se analizó la información disponible en el Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones sobre los proyectos financiados bajo el FUR. Este análisis es solo del presupuesto destinado a inversiones⁶, no de las actividades.

Empezando por el nivel nacional, el gráfico 9 muestra la diferencia entre el costo actualizado acumulado de los proyectos de inversión a cargo de cada sector y el devengado, es decir, lo realmente ejecutado. De manera agregada, el avance es de 59,5% hasta abril de 2023. Si revisamos los sectores que concentran la mayor proporción del presupuesto, veremos una ejecución relativamente baja. Así, transporte tiene un avance de 53,6%, vivienda de 41,8% y educación 56%. Solo la PCM, que como ya dijimos concentra una parte importante del presupuesto y utiliza el mecanismo G2G, muestra un avance de casi 71%.

⁶ Algunos proyectos que figuran en la web de la RCC tienen una fuente diferente, no registrada en ningún decreto supremo vinculado al proceso de reconstrucción; algunos son proyectos que se iniciaron antes de aprobarse la ley de RCC, pero vinculados a este proceso. Los hemos incluido en el análisis general. Suman 4250 millones de soles para financiar 112 proyectos. En este monto y cantidad de proyectos, sin embargo, el segundo paquete de financiación no ha sido incorporado, solo los proyectos registrados con FUR.

Gráfico 9
Costo total actualizado y devengado acumulado de proyectos a nivel nacional, a 2023 (en soles)



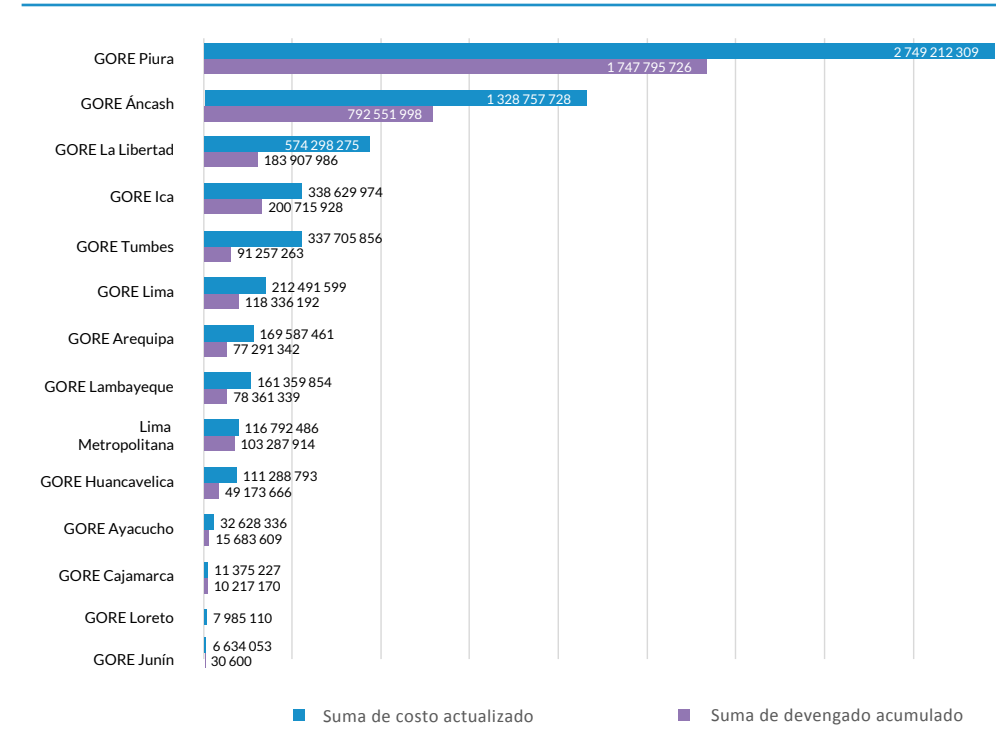
Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Al revisar la lista de proyectos ejecutados por el nivel nacional registrados por FUR, se encuentra que, del total de proyectos, 785 tienen menos del 5% devengado y que 452 llegan a menos del 1%. Estos proyectos suman en total 2300 millones de soles.

En el caso de los GORE, en el gráfico 10 se muestra que la ejecución promedio es de 56,3%, aunque las regiones que concentran la mayor proporción del presupuesto tienen comportamientos muy diversos. Piura llega a 63,6% y es la región que más presupuesto maneja. Las otras que concentran una parte importante del presupuesto son Áncash —que logra un avance de 59,6%— y La Libertad —que solo alcanza 32%—.

De los 233 proyectos de inversión de los GORE registrados con FUR, 45 tienen menos de 1% de avance.

Gráfico 10
Costo total actualizado y devengado acumulado de proyectos a nivel de gobiernos regionales, a 2023 (en soles)

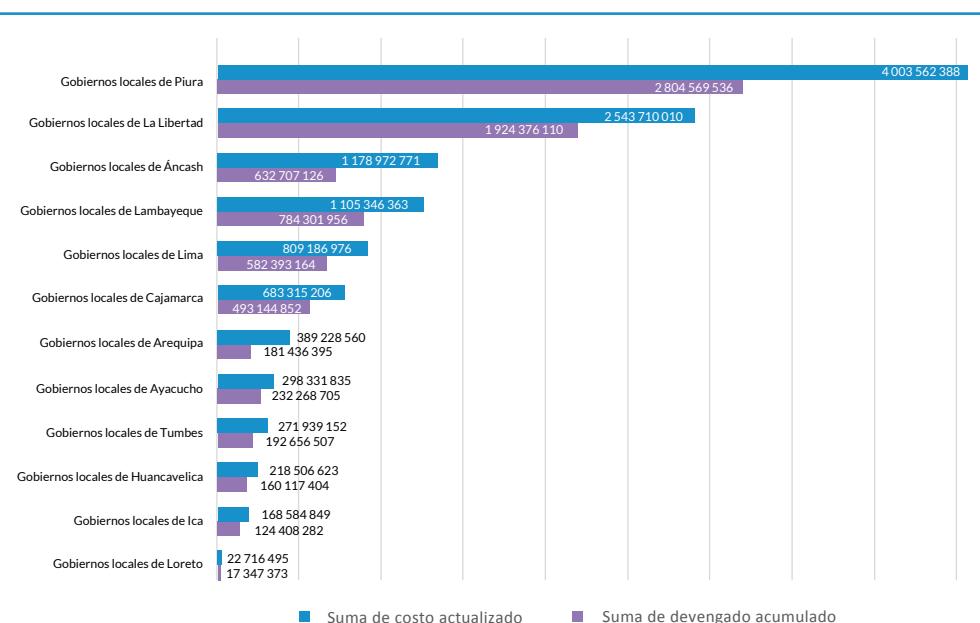


Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Finalmente, en el caso de los gobiernos locales, como señalamos al inicio, estos manejan un presupuesto similar al del Gobierno Nacional, distribuido en 770 municipalidades. En el gráfico 11 se puede ver la distancia entre el costo acumulado y el devengado de los proyectos que manejan. En promedio, su nivel de avance es de 69,5%, el más alto de los tres niveles de gobierno. Las municipalidades distritales y provinciales de Piura y La Libertad, que son las que concentraron de manera agregada la mayor parte del presupuesto, lograron en conjunto un avance de 75,6% y 70%, respectivamente.

Las municipalidades, de los 5 mil proyectos de inversión que tienen a su cargo, casi 800 han ejecutado menos de 1%. Estos suman 2 mil millones de soles.

Gráfico 11
Costo total actualizado y devengado acumulado de proyectos a nivel de gobiernos locales, por regiones, a 2023 (en soles)



Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

El reporte de la CGR de marzo de 2023 de obras paralizadas a nivel nacional da cuenta de que son 1746. De estas, 120 son ejecutadas bajo el marco normativo de la RCC y representan el 6,9% del total. Como se aprecia en la tabla 2, casi la mitad de obras paralizadas está a cargo del nivel nacional y, por su valor, representan casi el 80% del presupuesto.

Tabla 2
Obras paralizadas a nivel nacional, por niveles de gobierno, marzo de 2023

Nivel de gobierno	Obras paralizadas		Monto actualizado de la inversión		Saldo de inversión
	Nº	Porcentaje	Soles	Porcentaje	Soles
Gobierno nacional	61	49,5	2 453 336 718	79,6	1 426 473 501
Gobiernos regionales	16	12,6	388 051 233	12,6	121 111 781
Gobiernos locales	43	37,9	239 454 184	7,8	74 082 983
Total	128	100	3 080 842 135	100	1 621 668 265

Fuente: Contraloría General de la República, CGR (2023b).

2.1. Las soluciones integrales y los proyectos en el marco del acuerdo G2G

Medir el avance de las soluciones integrales resulta más complejo⁷, por lo que hemos optado por hacer el análisis en tres dimensiones. La primera es identificar cuáles fueron los proyectos de mayor complejidad, definidos desde el inicio como «integrales»; entre estos están cauces, quebradas y ciudades que requerían de intervenciones especiales y de conocimiento experto, que no pudieron ser desarrollados por la administración pública peruana, ni por los mecanismos obras por impuestos (OxI) ni a través de alianzas público-privadas (APP), que también se intentaron.

En la tabla 3, se identifica el nombre de los ríos y quebradas y posibles proyectos de drenaje en siete regiones impactadas por el Niño Costero. Una primera estrategia fue desarrollar modelos de TDR para sacar a concurso estos proyectos, pero el resultado no fue positivo. Como veremos en los casos de Piura y Trujillo, también hubo intentos de ejecución por parte de los GORE, que tampoco lograron salir adelante. La alternativa hallada en la RCC fue buscar su implementación vía el acuerdo G2G.

Un segundo elemento a considerar es la revisión del tipo de proyectos que finalmente fueron incluidos en los paquetes armados para las licitaciones en el marco del acuerdo G2G. Lo que sorprendió es que ellos no solo incluyeron soluciones para ríos, quebradas y drenajes, sino que se incorporaron establecimientos de salud y educación. En la tabla 4, se puede ver el número de estos por región.

Tabla 3
Ríos, quebradas y drenajes posibles de ser afectadas por el Niño Costero, siete regiones

Tumbes	Piura	Lambayeque	La Libertad	Áncash	Lima	Ica
Ríos Tumbes Zarumilla	Río Piura	Ríos Chancay La Leche Motupe	Ríos Chicama Virú	Ríos Casma Huarmey Lacramarca	Ríos Cañete Huaura Rímac Mala	Ríos Ica Matagente
Drenaje Tumbes	Drenajes Paita Piura Talara Sullana	Drenaje Zaña	Quebradas El León San Carlos San Idelfonso		Quebrada Huaycoloro	Quebrada Cansas
			Drenaje Trujillo			

Fuente: Portal RCC.

⁷ Parte de los proyectos integrales no han sido registrados bajo el FUR, lo que no permite ver su nivel de ejecución en el Sistema de Seguimiento de Inversiones del MEF. Por otro lado, en el portal web de la RCC se diferencia entre proyectos de reconstrucción y proyectos de construcción. Estos segundos resultan en nuevas infraestructuras e incluyen proyectos de prevención, pero no son los únicos. Se toma para el análisis de seguimiento el informe de la CGR.

Tabla 4
Cantidad de proyectos de salud y educación incorporados al acuerdo G2G,
por regiones

Establecimientos de salud		Establecimientos educativos	
Región	Cantidad	Región	Cantidad
Áncash	7	Piura	29
Piura	5	Áncash	24
La Libertad	1	La Libertad	8
Lambayeque	1	Lambayeque	5
Lima	1	Tumbes	3
		Cajamarca	2
		Lima	2
		Huancavelica	1
Total	15	Total	74

Fuente: Portal RCC.

Por último, es importante ver el presupuesto final destinado a estos proyectos a ser desarrollados en el marco del acuerdo G2G, así como su nivel de avance. Para eso hemos recurrido a la información de la CGR (2023a). En la tabla, 5 se puede apreciar el monto presupuestado para cada componente y su incremento: pasó de 9369 millones de soles a 15 874 millones de soles, una elevación del 69% del presupuesto.

“ Al final sí incluimos colegios, 74 en total, en el G2G, pero esos eran los «huesos», los que nadie quería hacer, muchas veces por la distancia. También incluimos hospitales, por complejidad. Pero es verdad que lo central era dar soluciones integrales pendientes.

— (Amalia Moreno, ex directora ejecutiva de la RCC)

“ Mire, la expectativa eran las soluciones integrales. Pero la RCC empieza con los colegios y hospitales, con el GORE y las municipalidades. Cuando empieza el G2G también incluyen colegios. Eso, la verdad, sorprendió. Lo central eran las soluciones integrales.

— (Winston Barber, Mesa de Proyectos Especiales, Agencia Regional de Desarrollo, ARD, La Libertad)

Tabla 5
Incrementos del monto presupuestado por componente, noviembre
2021-enero de 2023 (en millones de soles)

Composición del presupuesto original (A)	Presupuesto original	Presupuesto a partir de noviembre de 2021	Presupuesto a junio de 2022	Presupuesto a enero de 2023
Cartera educación	890	890	890	2770
Cartera salud	1423	1423	1423	2118
Cartera soluciones integrales	5171	4723	5171	10013
Gestión del programa G2G	524	524	524	524
Riesgo del programa G2G	1361	1361	1361	449
Total	9369	8921	9369	15 874

Fuente: CGR (2023a).

“ Cuando entra la señora Amalia Moreno se busca acelerar lo que estaba paralizado. Pide que le transfieran la unidad ejecutora para las soluciones integrales, pero también para los colegios y hospitales que no avanzaban. Todo lo empaqueta en el G2G.

— (Javier Bereche, Cámara de Comercio de Piura)

Las soluciones integrales, según reporta la CGR, se refieren a diecisiete cuencas y/o ríos⁸, cinco quebradas y siete drenajes. Del total de estas veintinueve intervenciones, la CGR ha logrado agregar datos de ejecución sobre veinticuatro de ellas. A marzo de 2023, reportaba un avance financiero de 15,33% y un avance físico de 10,3%.

Como veremos en el punto 4, lo más complejo de este proceso fue la definición final de las soluciones integrales en cada una de las intervenciones. No era fácil el consenso en las regiones, además de la complejidad de la ejecución de los propios proyectos, dadas las condiciones en los territorios. Pensar en ejecuciones rápidas, como pasó en los Juegos Panamericanos, no era viable. Muchas de las cuencas en las que se debía intervenir tenían ocupaciones precarias, no solo de viviendas, sino de canteras informales, botaderos y granjas de crianza. A ello se suman los incrementos de valor del suelo que debe ser expropiado por efecto de las plusvalías no controladas en el país. Lo cierto es que las soluciones no se han implementado.

⁸ Esta cantidad difiere del número de cuencas y ríos que figuran en el portal de la RCC, que es de diecinueve; la información sobre el avance en ejecución solo da cuenta del trabajo en catorce cuencas. Pese a estas limitaciones, es la información más detallada hallada sobre la ejecución de proyectos en el marco de soluciones integrales de la RCC.

“ La gestión integral de cuencas, por ejemplo, tiene varios problemas que nadie quiere ver, como la informalidad, las plusvalías en terrenos para la expropiación posterior. No es tan fácil como fue en los Panamericanos.

(Miguel Yamasaki, Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, Cenepred)

“ La verdad es que no saben a qué se enfrentan en los territorios. Cuando llamaron al concurso del G2G, nosotros les dijimos: «Esto no es como los Panamericanos, acá hay líos de propiedad, ocupaciones».

(Winston Barber, Mesa de Proyectos Especiales, ARD La Libertad)

El nivel de avance de la RCC se ha visto afectado también por la alta rotación de las y los directores ejecutivos, como muestra la tabla 6. Los tres que entrevistamos tienen opiniones discrepantes en varios puntos, pero un elemento en común, señalado por todos, es que los procesos requieren tiempo de implementación y mínimos de estabilidad.

Tabla 6
 Directores ejecutivos de la RCC, 2017-2023

Nombre	Durante el gobierno de	Inicio de período
Pablo de la Flor	Pedro Pablo Kuczynski	5 de mayo de 2017 (seis meses)
Edgar Quispe	Pedro Pablo Kuczynski	1 de noviembre de 2017 (diecisiete meses)
Nelson Chu	Martín Vizcarra	28 de marzo de 2019 (siete meses)
Amalia Moreno	Martín Vizcarra y Francisco Sagasti	29 de octubre de 2019 (treinta meses y medio)
Robert López	Pedro Castillo	18 de mayo de 2022 (siete meses)
Ernesto Mosqueira	Dina Boluarte	24 de diciembre de 2022 (medio mes)
Rosemary Cornejo	Dina Boluarte	11 de enero de 2023 (tres meses)
Rafael Anaya (encargado)	Dina Boluarte	6 de abril de 2023

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Fechas de inicio de cada gestión gubernamental.



Reconstrucción con Cambios



3. Análisis de ejecución, avances y límites del Planagerd 2021 y del Programa Presupuestal 0068

En el Perú, la GRD incluye siete procesos: estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción; y tiene dos instituciones especializadas, encargadas de llevarlos adelante: Indeci y Cenepred. El Indeci está centrado en la respuesta a los desastres; el Cenepred, en la prevención. Aunque no llegó a desarrollarla plenamente, el Cenepred también tiene entre sus funciones la reconstrucción, función que en 2017 pasó a la RCC en el caso de las regiones afectadas por el Niño Costero.

Esta decisión supuso un golpe al propio sistema de GRD y hoy es parte del malestar de la ciudadanía, lo que se debe a que, a pesar de que la RCC tenía componentes de GRD, el énfasis central fue la reconstrucción de infraestructura existente dañada. El no haber señalado esto con claridad y el reforzar —por el contrario— el discurso de «cambio» generó expectativas que hoy se sienten defraudadas con justa razón.

“ La Autoridad para la RCC no tenía por qué resolver los problemas de la GRD. En teoría, en el Perú tenemos el PP 0068, el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (Fondes) y otros instrumentos de gestión destinados especialmente a la GRD. El problema es que el Sistema Nacional de GRD se ha debilitado y mucho. El debilitamiento viene desde el propio Alan García. Humala le da golpe cuando pasa Cenepred a Defensa y con eso rompe la lógica de la transversalidad. En esa lógica, Cenepred no es la real cabeza de nada. Además, se le quitó una de las funciones que tenía al inicio: reconstrucción. Lo único realmente con fuerza vuelve a ser Indeci.

— (Pedro Ferradas, experto en GRD)

“ No es correcto que hoy se diga que los proyectos de la RCC eran para que «no nos vuelva a chocar» un fenómeno como el Niño. La prioridad clara del mandato era la reconstrucción.

— (Amalia Moreno, exdirectora ejecutiva de la RCC)

El ente rector del sistema, encargado de la conducción de la Política Nacional de Gestión de Riesgos, es la PCM, a través del viceministerio de Gobernanza Territorial. Pese a ser así, el Cenepred pasó al Ministerio de Defensa (Mindef) hace varios años, lo que limita su capacidad de comunicación directa con el ente rector y su fuerza para exigir la transversalización del enfoque de GRD. Esta condición se mantiene, como nos comenta el actual responsable de Cenepred, Miguel Yamasaki.

“ La verdad es que hay un problema con la cadena funcional. Nosotros estamos en Defensa, así que para cualquier tipo de trámite formal lo primero que se debe hacer es enviar comunicación al viceministro en el Mindef, quien luego hace la comunicación con el Viceministerio de Gobernanza, el que luego deriva el pedido a la unidad de gestión de riesgo. Antes había una secretaría especializada y el Cenepred estaba dentro de PCM.

— Miguel Yamasaki, Cenepred)

La línea de tiempo que se muestra a continuación en la tabla 7, da cuenta del avance normativo en GRD. Como se aprecia, el Perú desde 2011 implementa formalmente el sistema y en 2015 se oficializa el primer plan de GRD. El único mecanismo con el que cuenta el Cenepred para medir el avance del Planagerd es la Encuesta Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Enagerd). En 2021, se publicó la última encuesta realizada, vinculada al cumplimiento del primer plan. En ese mismo año, se aprobó la nueva política nacional y el nuevo plan nacional, que establece responsabilidades en 1900 entidades a nivel nacional, entre ministerios, GORE y gobiernos locales. Uno de los principales problemas de la GRD es que es «tarea de todos», lo que la vuelve tristemente tarea de nadie, hasta que se producen los desastres.

Tabla 7
Línea de tiempo del avance normativo en GRD, 2011-2021

2011	2012	2014	2015	2017	2018	2021
Ley que crea el Sinagerd.	Se aprueba la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	Se aprueba el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Planagerd), 2014-2021	Línea de base del Planagerd 2014-2021	Enagerd	Se aprueba la Estrategia de Implementación del Planagerd 2014-2021	Se aprueba la Política Nacional de Riesgo de Desastres al 2050 y el Planagerd 2022-2030 Se implementa la Enagerd 2021

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2021.

Tabla 8
Avance en la elaboración de planes de prevención y reducción de riesgos, según cuenta de PPRRD⁽¹⁾ o asistencia técnica de Cenepred, 2020-2021

Tipo de entidad	Cuenta con PPRRD				Asistencia técnica de Cenepred para la elaboración del PPRRD			
	Sí	No	No respondió	Total de entidades	Sí	No	No respondió	Total de entidades
Ministerio	6	12	0	18	6	0	12	18
Organismo público	15	60	8	83	10	5	68	83
Regional	15	10	0	25	12	3	10	25
Provincial	59	136	1	196	47	12	137	196
Distrital	258	1405	15	1678	139	118	1421	1678
Total	353	1623	24	2000	214	138	1648	2000
Porcentaje	17,7	81,1	1,2	100	10,7	6,9	82,4	100

Nota: (1) Plan para la Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.
Fuente: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, Cenepred (2021, p. 110).

Enseguida, presentamos algunos de los datos más preocupantes de la Enagerd 2021, sobre todo en lo que a preparación del territorio se refiere. La tabla 8 muestra el nivel de avance en la elaboración de planes de prevención y reducción de riesgos: tras seis años de aprobado el plan de GRD, solo 17,7% de las entidades obligadas habían elaborado un plan; si se revisan al respecto las municipalidades, se encuentra un promedio similar. Los casos más preocupantes son los de Apurímac, Cajamarca, Loreto, Tumbes, San Martín e Ica, donde menos del 10% de municipalidades lo había elaborado.

Uno de los elementos más importantes de la GRD es la reducción de la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida. Esto supone garantizar que los lugares y territorios en los que se vive sean seguros. Para enfrentar la inseguridad y el riesgo de las viviendas, en 2012 se dictó la «Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable» (Ley N° 29869). En esta ley, un paso central para avanzar en cuanto a reasentamientos es la declaración de zona de muy alto riesgo.

Esta tarea, como se aprecia en la tabla 9, está prácticamente abandonada. Solo el 2,5% de las entidades competentes ha desarrollado estudios de riesgo. Cabe señalar que tal responsabilidad recae en los gobiernos municipales, tanto distritales como provinciales, aunque hacia 2017 se autorizó, en el marco de la ley que crea la RCC, que los GORE pudieran hacer esta declaración de riesgo, y de no realizarla estos, lo haría el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Pese a esta modificación, el avance es mínimo, como reporta la Enagerd 2021.

Tabla 9
Zonas de muy alto riesgo no mitigable con estudios de riesgo según entidades que cuentan con ellos sobre tales zonas, 2021

Tipo de entidad	Cuenta con estudios	No cuenta con estudios	No respondió	Total
Ministerio	1	0	-	1
Regional	6	19	0	25
Provincial	10	185	1	196
Distrital	30	1633	15	1678
Total	47	1837	16	1900
Porcentaje	2,5	96,7	0,8	100

Fuente: Cenepred (2021, p. 131).

Tras definir áreas de riesgo muy alto no mitigable, se deben conformar comités de reasentamiento poblacional y elaborar planes para reubicar a la población en riesgo. Esta es la tarea central en la GRD en lo que a medios de vida se refiere. Cada vez que enfrentamos lluvias intensas y se activan quebradas, el movimiento de masas (huaycos) genera pérdidas de vivienda y de vidas; cada nuevo fenómeno vuelve a la opinión pública el debate sobre el asentamiento de poblaciones en zonas de riesgo. Al respecto, sin embargo, la tabla 10 muestra el nivel real de avance. Más allá de los propios comités, que como se ve no llegan ni al 1% de las entidades obligadas, lo realmente dramático es el número de planes existentes. A nivel nacional, solo hay nueve planes de reasentamiento, y de ellos, solo cuatro responden a estudios de riesgo.

Tabla 10
Entidades con Comité de Reasentamiento Poblacional conformado, 2021

Tipo de entidad	Sí cuenta con comité	No cuenta con comité	No respondió	Total	¿Tiene Plan de Reasentamiento Poblacional de Zona de Muy Alto Riesgo no Mitigable?	Cantidad de planes de reasentamiento poblacional
Regional	6	19	0	25	1	1
Provincial	1	194	1	196	0	0
Distrital	6	1657	15	1678	3	8
Total	13	1870	16	1899	4	9
Porcentaje	0,7	98,5	0,8	100		

Fuente: Cenepred (2021, p. 133).

El problema no es de fácil solución. Muchos de los asentamientos poblacionales ubicados en zonas de muy alto riesgo no mitigable responden a una lógica de ocupación del territorio avalada por las autoridades. La inexistencia de políticas masivas de generación de vivienda popular y de interés social fue compensada con políticas de formalización de la tenencia de la tierra, mediante procesos de formalización que no siempre han contemplado criterios de vulnerabilidad y riesgo. Recién en 2017, se realizaron dos cambios. El primero, en la norma de reconstrucción, para dar responsabilidad funcional en caso de otorgamiento de constancias de posesión sin estudio de riesgo. El segundo, con la aprobación de la Ley N° 30779, que fortalece el Sinagerd, y donde se define responsabilidad funcional, incluso causal de destitución de alcaldes y gobernadores, si no se cumple con las funciones de GRD. Sin embargo, este segundo cambio ha sido eliminado de la legislación. Quizá se ha realizado sin real conciencia, pero igualmente tiene un efecto muy negativo al redefinir las causales de suspensión⁹ y no incluir el incumplimiento de las responsabilidades de GRD.

“ El factor clave en la GRD, dejado de lado, es el de la vivienda. En teoría hay un programa para mejorar viviendas en situación de riesgo, pero el programa no se conoce y tiene un presupuesto muy bajo. Lo que prima en el sector es la entrega de créditos, pero estos no llegan a los más pobres.

— (Pedro Ferradas, experto en GRD)

“ Las evaluaciones de riesgo de desastres (EVAR) las hacen los gobiernos locales, luego se da cuenta a Cenepred. Igual que la declaratoria de zona de riesgo. El tema es que los procesos de reasentamiento son sumamente complejos y por eso no hay casi ejemplos en curso... Ahora tenemos un nuevo problema, porque el Congreso ha declarado la indeterminación de responsabilidades de los gobiernos locales por incumplimiento de GRD. En 2018 se determinó responsabilidad y en 2022 lo anula el Congreso. Ojalá se revierta esa decisión.

— (Miguel Yamasaki, Cenepred)

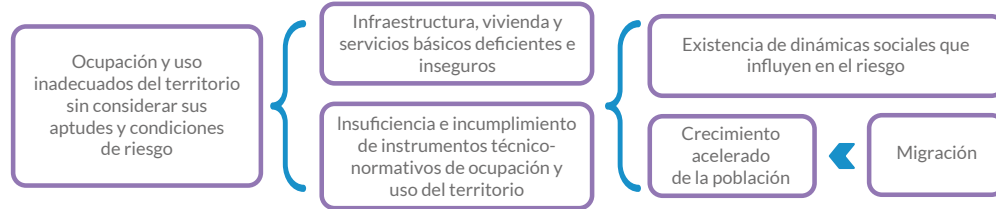
La nueva «Política nacional de gestión de riesgo de desastres al 2050» parte de una evaluación de la situación. Entre las principales causas del problema de vulnerabilidad y riesgo, establece como la primera:

La ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo es generada por la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna, el incremento acelerado de la población urbana y la ausencia de una adecuada planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres para la gestión del territorio. (Presidencia del Consejo de Ministros, PCM, 2020, p. 7)

En el árbol de problemas de dicha política, esta causa se desarrolla de la manera que esquematiza el gráfico 12.

⁹ En relación a esto, se aprobó la Ley N° 31439, que incorpora sanciones a alcaldes y gobernadores en el caso de que no se instalen las instancias de concertación de lucha contra la violencia a la mujer. Por otra parte, al aprobarse la modificación de las leyes orgánicas de municipalidades y GORE, no se incluyó entre las casuales el incumplimiento de responsabilidades por GRD.

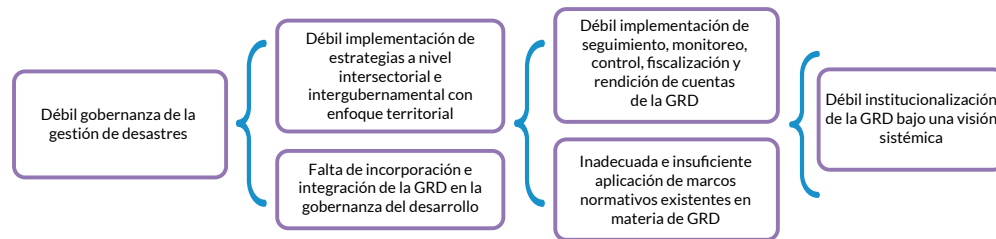
Gráfico 12 Primera causa del problema de vulnerabilidad y riesgo, según la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres al 2050



Fuente: PCM (2020, p. 18).

Otro problema identificado es la débil gobernanza de la GRD. Como venimos señalando, pese a estar creado el Sinagerd desde 2011, su nivel de avance es muy bajo y las entidades a cargo, en particular el Cenepred, están sumamente debilitadas, lo cual se muestra en el gráfico 13.

Gráfico 13 Débil gobernanza de la GRD



Fuente: PCM (2020, p. 18).

Esperemos que la conciencia de estos problemas permita una mejor ejecución del nuevo Planagerd y no solo la constatación de la inacción general del Estado ante la situación de vulnerabilidad y riesgo de amplios sectores de la población. Si se recuerda que los municipios y los GORE son actores centrales en la GRD, es fundamental definir responsabilidades claras entre ellos, así como mecanismos de seguimiento y recursos adecuados, no solo presupuestales, sino humanos. Las y los funcionarios responsables de la GRD a nivel local tienen una muy alta rotación, con lo cual se vuelven prácticamente inútiles los esfuerzos del propio Cenepred y de ONG especializadas en capacitarlos.

Pese a que la ley de creación de la RCC hace mención al enfoque de GRD, y pese también a que la creación del Sinagerd en 2011 plantea entre uno de los procesos clave de la GRD la reconstrucción, no se ha definido ningún mecanismo formal, ni práctica informal, de conexión entre el trabajo que debían desarrollar la RCC y el Cenepred. Funcionaron, como es ya una tradición en el Perú, como compartimentos estancos, sin interacción.

“ Era nuestra competencia, reconstrucción, pero deja de serlo en 2017, para crearse la RCC. Desde Cenepred no hubo mayor injerencia en ese proceso, ni en los planes maestros de gestión de cuencas... Recién ahora que se ve los límites en las soluciones integrales en ejecución nos buscan. Pero ahora solo quedan cinco meses para actuar, porque en octubre vuelven las lluvias. ”
(Miguel Yamasaki, Cenepred)

3.1. Ejecución del Programa Presupuestal 0068 entre 2017 y 2023

En 2010, antes de que se dictara la ley de creación del Sinagerd, el Estado peruano decidió crear el «Programa presupuestal estratégico de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres», conocido como Programa Presupuestal (PP) 0068. Desde su creación ha sido el componente central en los presupuestos de los GORE y los gobiernos locales para desarrollar proyectos de prevención, pero sobre todo para atender emergencias.

Entre 2017 y el primer trimestre de 2023, el PP 0068 ha concentrado a nivel regional un total de S/ 5 345 477 533 entre actividades y proyectos. Estos últimos representan el 63% del presupuesto total. Como se aprecia en la tabla 11, Piura es la región que ha recibido la mayor parte del presupuesto, seguida a distancia por Ica.

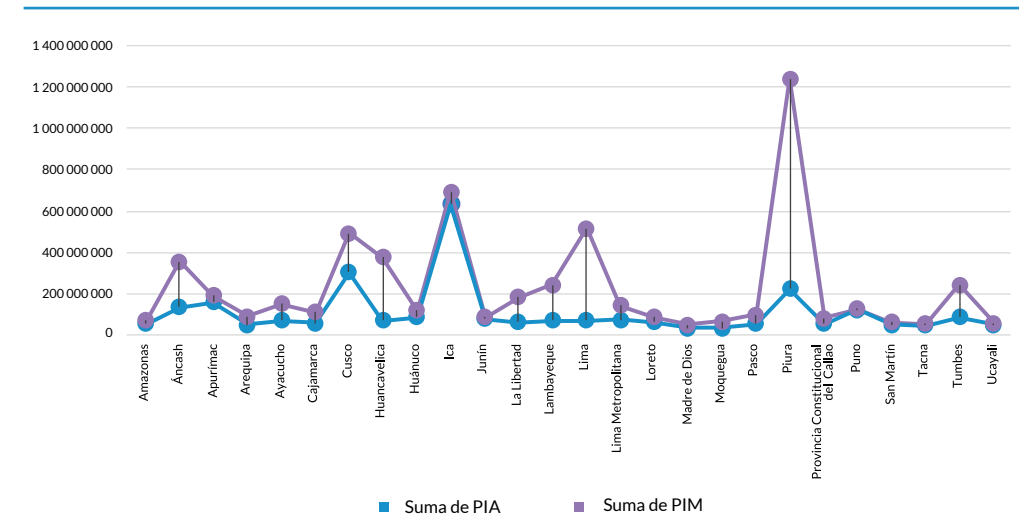
Tabla 11
 Presupuesto por proyectos y actividades, y dinero transferido, PP 0068, por gobiernos regionales, 2017-2023 (en soles)

GORE	Proyectos	Actividades	Total transferido
Piura	1 000 710 681	162 145 047	1 162 855 728
Ica	527 400 851	116 393 971	643 794 822
Lima	222 294 297	246 316 634	468 610 931
Cusco	403 369 456	50 256 427	453 625 883
Huancavelica	259 695 390	85 547 826	345 243 216
Áncash	159 426 387	161 619 262	321 045 649
Lambayeque	97 991 153	119 797 723	217 788 876
Tumbes	163 253 891	50 346 732	213 600 623
Apurímac	128 629 155	39 260 538	167 889 693
La Libertad	38 669 240	122 671 193	161 340 433
Ayacucho	83 637 601	47 317 086	130 954 687
Lima Metropolitana	40 497 785	81 737 145	122 234 930
Puno	47 257 611	59 464 988	106 722 599
Huánuco	64 642 914	35 863 849	100 506 763
Cajamarca	-	93 495 258	93 495 258
Pasco	51 186 085	30 267 935	81 454 020
Arequipa	7 277 194	64 788 342	72 065 536
Junín	22 747 545	48 628 835	71 376 380
Loreto	1 583 380	69 054 988	70 638 368
Provincia Constitucional del Callao	12 120 684	54 808 353	66 929 037
Amazonas	21 569 232	34 320 066	55 889 298
Moquegua	3 785 127	48 884 355	52 669 482
San Martín	8 717 041	37 777 393	46 494 434
Ucayali	3 302 143	39 545 818	42 847 961
Tacna	3 184 689	37 038 748	40 223 437
Madre de Dios	11 868 058	23 311 431	35 179 489
Total	3 384 817 590	1 960 659 943	5 345 477 533

Fuente: MEF, Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas.

Como ocurre con el resto de componentes del presupuesto nacional, el PP 0068 tiene variaciones importantes entre el PIA y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). El gráfico 14 permite ver la proporción de esta variación de manera acumulada entre 2017 y 2023 por cada región. El caso extremo es el de Piura, con una variación de 487% más que lo presupuestado originalmente.

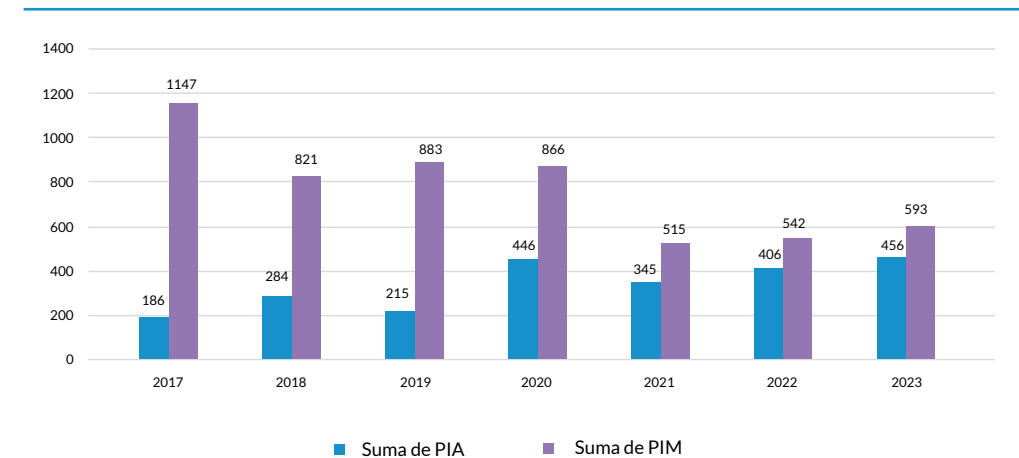
Gráfico 14
 Variación PIA-PIM, PP 0068, por gobiernos regionales, 2017-2023 (en soles)



Fuente MEF, Transparencia Económica.

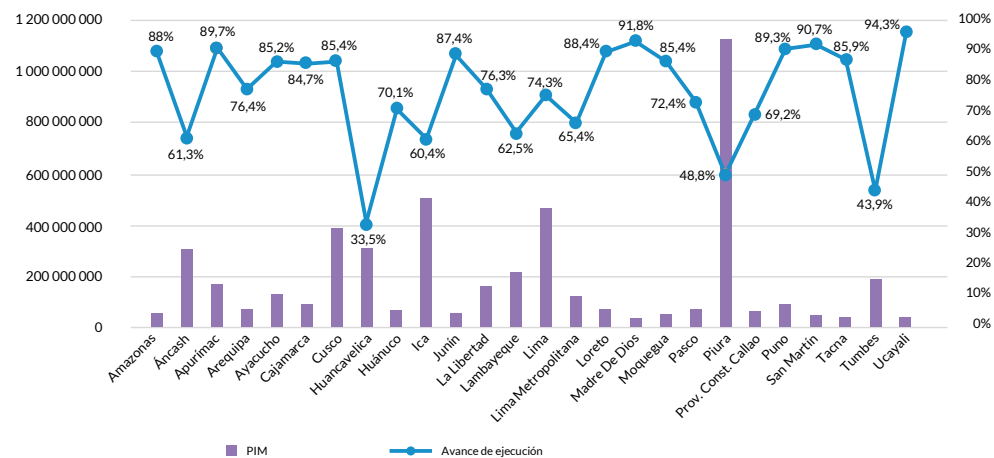
El gráfico 15, permite ver la diferencia entre el PIA y el PIM de manera anual. Allí se aprecia que 2017 fue el año de mayor incremento del PIM, dato asociado a la llegada del Niño Costero por sus dramáticos efectos en el norte del país, particularmente en la región Piura.

Gráfico 15
 Variación PIA-PIM, PP 0068, por años, 2017-2023 (en millones de soles)



Fuente: MEF, Transparencia Económica.

Gráfico 16
Promedio de ejecución del PP 0068 frente al PIM por regiones, 2017-2022
(en porcentajes y en soles)

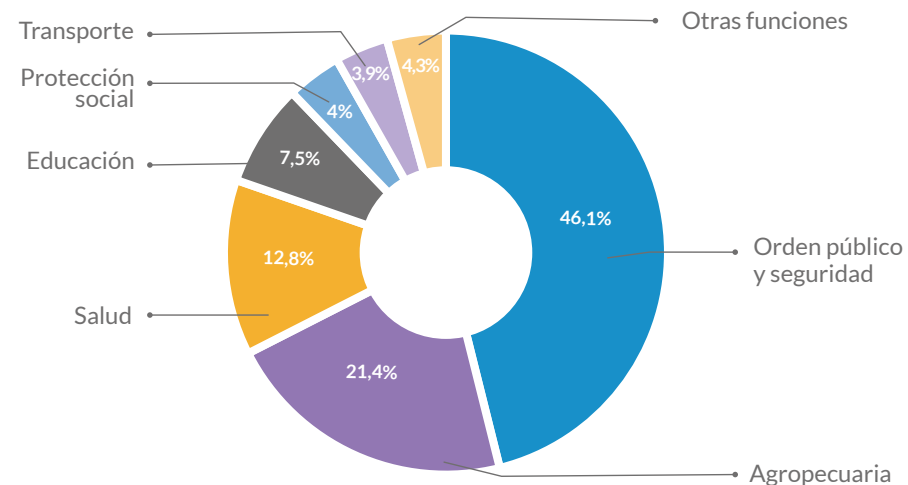


Fuente: MEF, Transparencia Económica.

Con la llegada del ciclón Yaku seis años después, la atención de la prensa y la ciudadanía sobre el nivel de ejecución del PP 0068 reapareció. Una vez más, caímos en las lógicas de medición de gasto y no de calidad, además de hacerlo de manera agregada y sin una idea clara de la proporción de presupuesto que cada región maneja.

Como se puede apreciar en el gráfico 16, hay regiones con una ejecución relativamente baja, como Piura (48,8%), pero cuyo presupuesto puede multiplicar hasta por diez el de otras regiones, como Madre de Dios, que tiene una ejecución muy alta (91%), pero manejó uno de los presupuestos más bajos.

Gráfico 17
Transferencias totales, PP 0068, por función, 2017-2022 (en porcentajes)



Fuente: MEF, Transparencia Económica.

Sobre el destino de los fondos por función del PP 0068, como se ve en el gráfico 17, la mayor proporción va a «Orden público y seguridad», rubro seguido muy de lejos por «Agricultura». Esto muestra el carácter reactivo y no de prevención de este fondo. Los principales proyectos de la función orden público y seguridad son de sistemas de protección contra inundaciones o implementación de medidas contra inundaciones.

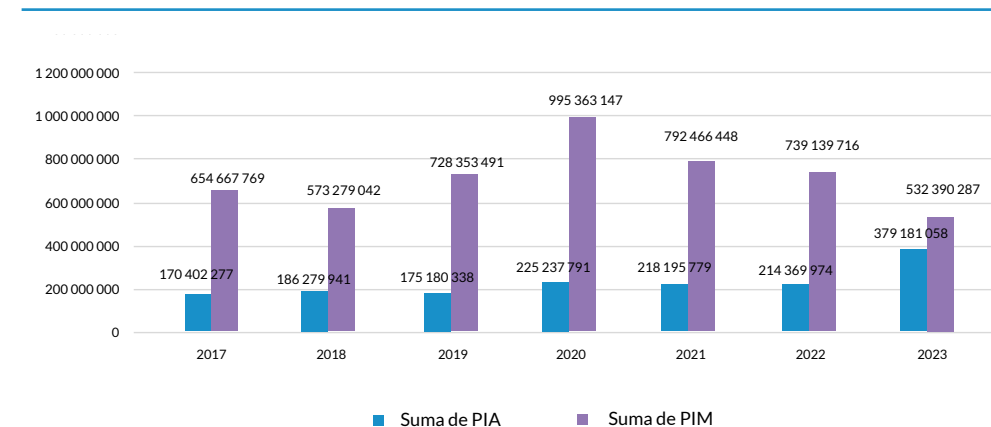
En el caso de los gobiernos locales, la situación es parecida, lo que se muestra en la tabla 12. En total, entre 2017 y el primer trimestre de 2023, se manejó un presupuesto de 5 mil millones de soles. El 56% de este financia proyectos, el resto, actividades. Lima y Piura tienen los gobiernos municipales que mayor presupuesto recibieron.

Tabla 12
Presupuesto acumulado en proyectos y actividades a nivel de gobiernos locales, por regiones, 2017-2023 (en soles)

Región	Proyectos	Actividades	Actividades y proyectos
Amazonas	4 696 678	34 482 611	69 179 289
Áncash	381 092 714	119 592 636	500 685 350
Apurímac	28 022 190	31 436 993	59 459 183
Arequipa	259 378 297	137 062 689	396 440 986
Ayacucho	207 438 813	94 572 422	302 011 235
Cajamarca	90 694 020	112 211 630	202 905 650
Cusco	160 915 271	168 602 391	329 517 662
Huancavelica	49 928 216	55 173 510	105 101 726
Huánuco	119 163 955	70 946 743	190 110 698
Ica	87 856 857	52 147 106	140 003 963
Junín	119 120 589	92 237 787	211 358 376
La Libertad	103 751 182	149 168 989	252 920 171
Lambayeque	2 444 038	53 213 778	55 657 816
Lima	212 301 105	477 636 734	689 937 839
Loreto	41 292 270	50 737 142	92 029 412
Madre de Dios	1 102 426	4 102 866	5 205 292
Moquegua	70 898 448	27 751 266	98 649 714
Pasco	18 984 682	38 953 181	57 937 863
Piura	281 835 118	231 214 274	513 049 392
Puno	4 968 000	99 183 361	104 151 361
San Martín	30 126 898	287 527 053	317 653 951
Tacna	283 497 466	-157 598 768	125 898 698
Tumbes	92 506 380	2 818 166	95 324 546
Ucayali	71 077 270	-8 688 493	62 388 777
Provincia Constitucional del Callao	31 709 146	6 371 804	38 080 950
Total	2 784 802 029	2 230 857 871	5 015 659 900

Fuente: MEF. Transparencia Económica.

Gráfico 18
Variación PIA-PIM, gobiernos locales, por años, 2017-2023 (en soles)



Fuente: MEF, Transparencia Económica.

Como en el caso de los GORE, hay una variación importante entre el PIA y el PIM de los gobiernos locales entre 2017 y 2023. El gráfico 18 presenta la variación acumulada por años. En este caso, la mayor cantidad de recursos se concentra en 2020.

También respecto a la variación entre el PIA y el PIM, el gráfico 19 nos permite ver que en la mayoría de los territorios hay cambios importantes, en especial en Lima, Piura y Áncash.

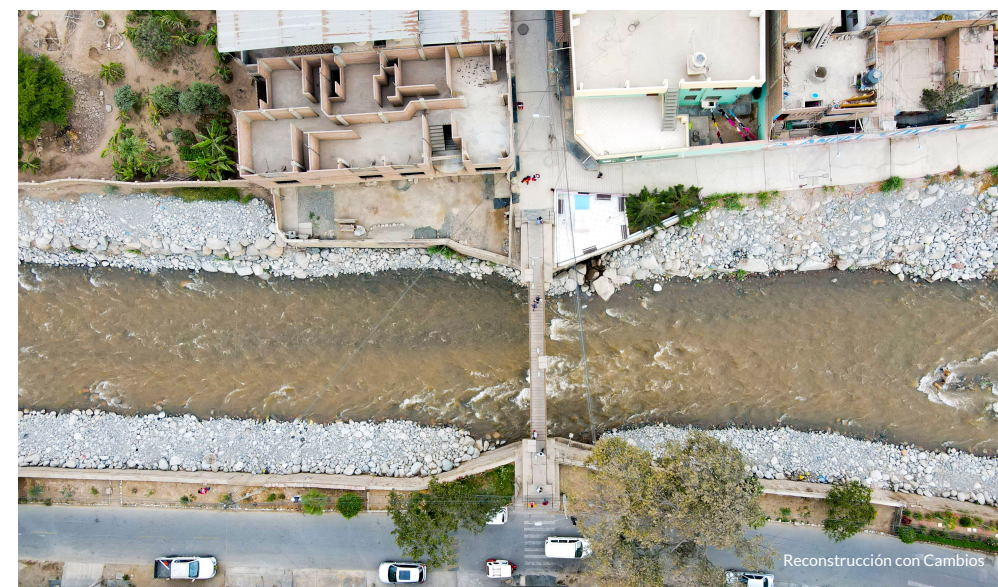
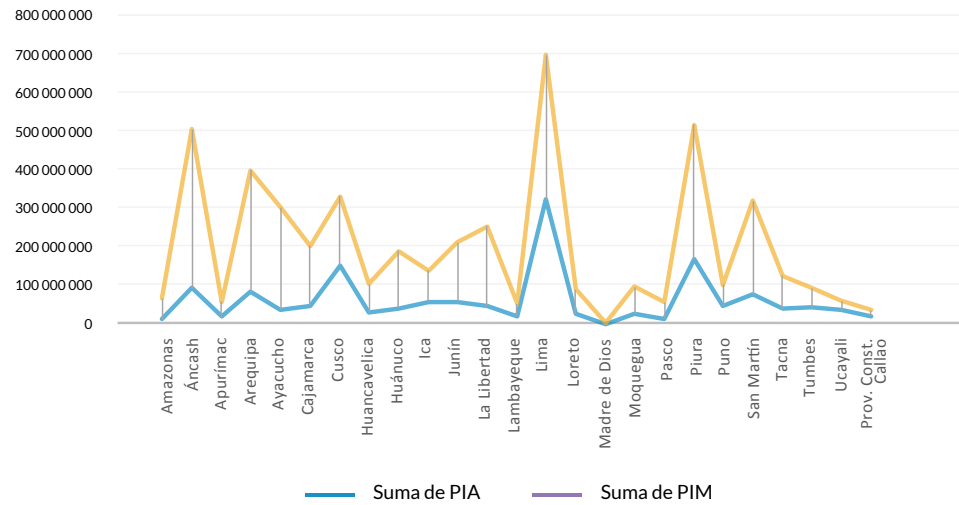


Gráfico 19
Variación PIA-PIM, PP 0068, gobiernos locales, por regiones, 2017-2023 (en soles)



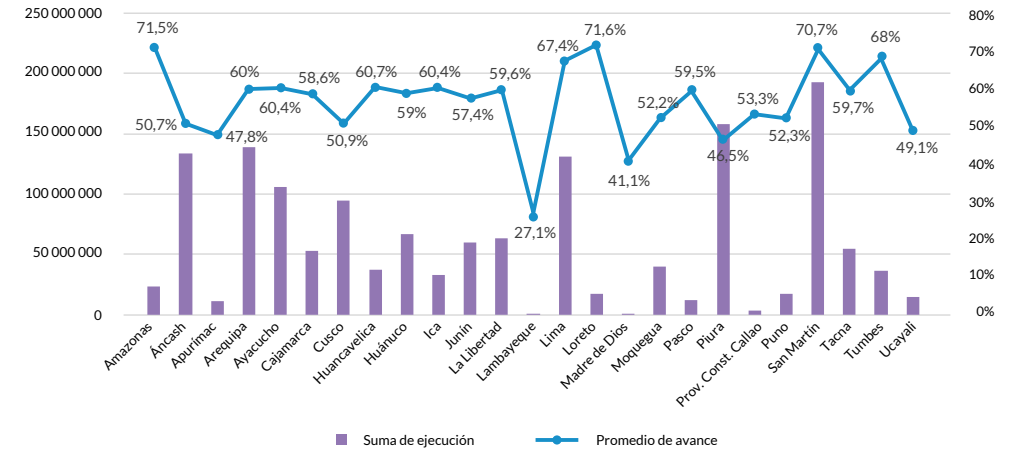
Fuente: MEF, Transparencia Económica.

En relación a la ejecución de inversión del PP 0068 por parte de los gobiernos locales, el gráfico 20 da cuenta del nivel de avance. Aquí optamos por un gráfico comparativo para evaluar el nivel de ejecución en relación al presupuesto total que manejan los



Reconstrucción con Cambios

Gráfico 20
Ejecución y avance de proyectos, PP 0068, gobiernos locales, por regiones, 2017-2022 (en soles y porcentajes)



Fuente: MEF, Transparencia Económica.

municipios en cada territorio. El caso de San Martín es relevante, pues, además de concentrar el mayor presupuesto para inversiones, es el que presenta una de las ejecuciones más altas



4. Principales avances y limitaciones del proceso de RCC en Piura y Trujillo

Los casos de Piura y Trujillo tienen particularidades, aunque hay elementos comunes que nos parece importante resaltar en este análisis. Estos tienen que ver con dos aspectos: i) dificultad para establecer una ruta definitiva en la elaboración de los planes integrales; y ii) límites en la operación de las oficinas descentralizadas de la RCC.

4.1. Las dificultades para establecer una ruta definitiva en la elaboración de los planes integrales

A. El caso de Piura

Para Piura, la tabla 13 muestra que, en el segundo semestre de 2018, la RCC recibe del BID los TDR elaborados para licitar el Plan Integral para la Cuenca del Río Piura y también para el drenaje pluvial de la ciudad de Piura.

El GORE Piura hace suyos estos TDR e inicia el proceso de licitación bajo el marco normativo especial de la reconstrucción para acelerar el procedimiento. El concurso fue ganado por el consorcio español Inundaciones Piura y el contrato se suscribió a finales del mismo año 2018.

Esta primera etapa generó muchas expectativas en la región. Sin embargo, en el segundo semestre de 2020 el GORE Piura decidió resolver el contrato, decisión que generó controversia. Hay quienes sostienen que la propuesta de solución presentada no convenció a los principales actores de sociedad civil, en particular, a colegios profesionales y universidades; otros afirman que no hubo mayor explicación respecto a tal decisión y que ella retrasó la ejecución de obras que permitan mitigar los riesgos.

Lo cierto es que el consorcio demandó al GORE Piura y este proceso sigue en curso.

Tabla 13
Línea de tiempo del caso Piura, 2018-2022

2018	2020	2021	2022
El BID entrega los TDR. El GORE Piura firma contrato con el consorcio español Inundaciones Piura.	El GORE Piura re-suelve el contrato con Inundaciones Piura. El GORE Piura transfiere la unidad ejecutora a la RCC.	La RCC contrata (en el marco del acuerdo G2G) con la empresa alemana Fichtner. La RCC anula el contrato con Fichtner. El Equipo Técnico del Reino Unido (UKDT) asume directamente el manejo del proyecto y contrata directamente al ingeniero César Alvarado Ancieta.	El UKDT decide no renovar el contrato con César Alvarado Ancieta. El UKDT presenta una propuesta (perfil) de plan maestro en base a estudios parciales.

Fuentes: Diario El Tiempo y entrevistas realizadas.

“ Al final de 2019, por octubre, el consorcio hace una exposición de avance del plan, de los estudios que se habían hecho. Ahí se presentaron varios cuestionamientos. Las dudas de los ingenieros regionales no son contestadas con solvencia. En ese momento, la sociedad civil de Piura pone alerta sobre este avance y expresa su preocupación al GORE. Poco tiempo después, en 2020, el GORE resuelve el contrato y vuelve todo a foja cero.

— (Javier Bereche, Cámara de Comercio de Piura)

“ Se rescindió el contrato con los españoles, pese a que ya se había hecho un gasto grande. Esto se hace sin mayor explicación. Nos dejó a muchos sorprendidos. Pero todo para que luego venga otro contrato más rescindido! Nos la pasamos de estudio en estudio, de contrato en contrato y hasta ahora no se dan soluciones.

— (Mela Salazar, representante de sociedad civil)

Tras esta decisión, el GORE Piura hace una transferencia de unidad ejecutora hacia la RCC, que ya podía recibirla. Se lanza un proceso de adjudicación y la empresa alemana Fichtner gana el contrato para la elaboración de ambos estudios: manejo de la cuenca y drenaje pluvial de la ciudad. Poco tiempo después, en abril de 2021, la propia RCC decidió anular el contrato. Esto pudo hacerse con mayor facilidad dado el marco de contratación en la modalidad G2G. Pero una decisión así, teniendo en consideración el antecedente, generó preocupación. La solución hallada por el equipo de la RCC fue que de manera directa se contratara con el UKDT que opera desde el año 2021 el acuerdo G2G.

“ Se hace concurso de proyectos y gana una empresa alemana. Pero al poco tiempo se descubre en Piura que esta subcontrata a los anteriores españoles, los que habían presentado una propuesta que no generó consenso. Esto sale a la luz y genera malestar. Se resuelve nuevamente el contrato. Volvemos otra vez a foja cero.

— (Javier Bereche, Cámara de Comercio de Piura)

“ En algunos casos, los ingleses no querían resolver contratos, pero había que hacerlo en casos extremos. Uno de esos fue el caso de Piura, que luego de todo lo que había pasado logramos que los propios ingleses asuman el proceso, de manera directa. Lo que se logra es que se contrate a un consultor experto, que además conocía Piura, el ingeniero Alvarado, para poder sacar adelante soluciones para el río Piura, dada la fragmentación que había de soluciones y de entidades que participan.

— (Amalia Moreno, exdirectora ejecutiva, RCC)

Una siguiente fase arrancó con la contratación del ingeniero César Alvarado Ancieta, experto internacional en hidráulica fluvial e hidrología, quien combinó una estrategia de levantamiento de información y elaboración de propuestas de solución con reuniones con actores clave de la cuenca alta, media y baja del río Piura, así como con representantes de la sociedad civil regional. Alvarado ganó rápidamente legitimidad y las propuestas expuestas por él y su equipo lograron consenso. Pero un nuevo revés impidió que se concluyera el trabajo.

Por demoras en la entrega del informe final, el UKDT decidió no continuar el contrato con Alvarado, así como utilizar los primeros informes elaborados por el consultor y su equipo para desarrollar de manera directa las propuestas de solución. Esto ocurrió a la par que se producía un nuevo cambio de dirección ejecutiva en la RCC. Roberto López, el nuevo director, no tuvo capacidad para dar respuesta a esta controversia y respondió ante la opinión pública que no podía tomar partido y que la solución dependía del UKDT.

El ingeniero Alvarado ha señalado a la prensa que la información que usa el UKDT no es completa y que espera una conciliación para poder entregar sus estudios, los cuales, según asegura, tienen cerca del 90% de avance¹⁰.

Lo cierto es que en este momento la web de la RCC anuncia un plan maestro para Piura, pero en la región los diversos actores consultados no confían en que se desarrollen las soluciones definitivas.

10 El debate escaló a la prensa nacional, como muestra, ver el reporte de julio de 2022 en *La República* (Aquino, 2022).

“ La presentación de las conclusiones fue en el Colegio de Ingenieros y se generó consenso. Se debía pasar a la siguiente fase, elaboración de perfiles que debían entregarse creo que en abril o mayo de 2022, y no llegan al plazo. Los ingleses dicen que se suspende el contrato y que lo hacen ellos. Entonces, Alvarado no entrega toda la información y se paraliza todo otra vez. Cuando Amelia ya estaba negociando una solución, la sacan y esto queda paralizado de golpe. Los del UKDT, en base a la información parcial entregada, que no son los estudios finales, arman su propio perfil con ideas de soluciones integrales. Pero hay mucha duda sobre el contenido y requiere ahora volverse expediente técnico. En ese momento estábamos, y llega Yaku.

— (Javier Bereche, Cámara de Comercio de Piura)

“ Mire, ahora anuncian que ya hay plan final, pero nadie lo conoce. Este nuevo plan no se ha consensado con el Colegio de Ingenieros o con la Junta de Usuarios. A mí me preocupa que sea como la primera vez, no vaya a ser que otra vez se caiga.

— (Karina Morales, consejera regional)

Incluso aprobado el plan, siguen varios cuestionamientos sobre el devenir del proyecto. Desde cuestiones como la poca claridad en torno a quién asumirá la ejecución del plan, si retornará la unidad ejecutora a la región o si desarrollará la inversión directamente la RCC, hasta si habrá una participación de los gobiernos locales en lo que corresponde a sus territorios a lo largo del recorrido del río, sea para la ejecución o para la gestión. Estos límites a la definición de una gobernanza clara del manejo de la cuenca se dan en 2023 a pocos meses de que un nuevo FEN azote la región.

“ Ya no nos queda claro en manos de quién está el plan, tantos cambios, y sobre todo al final han sido abruptos. Pero lo peor es que ya no se sabe quién va a ejecutar una vez que estén los expedientes técnicos. O, peor aun, ¿quién va a administrar? Hay un problema de gobernanza.

— (Karina Morales, consejera regional)

Es importante señalar que, en el foro de presentación del presente estudio en la región Piura, realizado en agosto de 2023, uno de los elementos resaltados por los panelistas invitados por el GPC fue el de los límites preexistentes en el proceso de gestión del territorio. Límites tanto en su dimensión regional, por la ausencia de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) —a consecuencia de los límites autoimpuestos por el nivel nacional al proceso de ordenamiento territorial general—, como en su dimensión provincial, por la ausencia de planes urbanos que realmente regulen el uso del suelo en la ciudad. Como señalaron los ponentes, sin planeamiento urbano y sin gestión del territorio, no hay soluciones integrales verdaderamente sostenibles.

B. El caso de Trujillo

En La Libertad, el debate se generó en relación a la solución integral para las quebradas de San Idelfonso, San Carlos y El León, así como para el drenaje pluvial de Trujillo.

Originalmente, se esperaba desarrollar los estudios con soluciones integrales para la quebrada de San Idelfonso por medio del mecanismo Oxl, quebrada respecto a la cual la tabla 14 presenta la línea de tiempo. La empresa con la que se inició el acuerdo en 2017, fue la Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston, que se comprometió a elaborar los estudios y desarrollar la inversión en dieciocho meses, calculándose un monto de 120 millones. El GORE La Libertad promovió esta solución y la RCC la acepta rápidamente, y anuncia que la financiación estará a cargo del Fondes.

Como en el caso de Piura, el proceso se truncó al presentarse la propuesta de solución. Los colegios profesionales —de ingenieros y arquitectos—, así como la Cámara de Comercio y otras entidades de la sociedad civil regional expresaron su rechazo a esa propuesta. En paralelo, en la quebrada de San Carlos, el proyecto quedó paralizado porque la compañía a cargo quebró.

Finalmente, la RCC, en el marco del acuerdo G2G, saca a concurso las soluciones para La Libertad. La empresa Besalco Stracon se hace cargo entonces de las quebradas de San Idelfonso y San Carlos, integrándolas en un solo proyecto. El monto del contrato asciende a 360 millones de soles e incluye la construcción de diques para contener sedimentos y disminuir la pendiente en ambas quebradas, asimismo prevé el encauzamiento de las quebradas para asegurar su llegada al río Moche y obras de protección de este río. En julio de 2022 se iniciaron las obras.

Tabla 14
Línea de tiempo de los estudios integrales de la quebrada San Idelfonso, La Libertad, 2017-2021

2017	2019	2020 ⁽¹⁾	2021
El GORE La Libertad pide que se autorice usar el mecanismo Oxl para el proyecto Gestión de Riesgo de la Quebrada San Idelfonso. La RCC aprueba el pedido y se comunica a la empresa Backus para el inicio de estudios.	El consorcio conformado por las empresas Backus, Minera Poderosa, Cemento Pacasmayo y Telefónica presenta una propuesta de solución para la quebrada San Idelfonso.	El GORE La Libertad anula el proceso Oxl.	La RCC suscribe contrato con el Consorcio Besalco Stracon para la ejecución de soluciones integrales de las quebradas de San Idelfonso y San Carlos.

Nota: (1) La fecha exacta de decisión no es clara.
Fuentes: Diario La Industria de Trujillo y entrevistas realizadas.

Mientras tanto, el proyecto de la quebrada El León no ha generado mayor controversia en la región. Tiene ya un avance de 15% y se contrató en el marco del acuerdo G2G, también con Besalco Stracon, por un monto de 530 millones de soles.

Como nos señalan los entrevistados, en el caso de San Idelfonso y San Carlos, se generaron dos demoras. La primera, ya relatada, tiene que ver con el intento de ejecución vía Oxl. La segunda resultó del error inicial en la propuesta de solución planteada para el proyecto desde su licitación, por lo cual la empresa tuvo que desarrollar nuevos estudios de ingeniería para dar con la solución adecuada, además de lograr su aceptación en la región.

“ Besalco es constructora, pero se dieron cuenta que el perfil no estaba bien, que el proyecto necesitaba modificaciones. Tuvieron que contratar a una empresa especializada en diseños de ingeniería. El proceso al final ha demorado todo como dos años, hasta que Besalco finalmente terminó con un nuevo proyecto. Se han ejecutado ya diques disuasivos en la quebrada de San Idelfonso, para bajar presión y velocidad de quebrada, pero aún no es la solución final...

Para el proyecto integral de las quebradas tienen que expropiar en el camino. Eso está pendiente. La falla o ausencia en el proyecto es que no queda claro cómo se adapta el cauce del río Moche, que en un tramo de 22 kilómetros va a recibir más carga hasta su salida al mar.

— (Winston Barber, Mesa de Proyectos Especiales, ARD La Libertad)

En el foro de presentación del presente estudio en la región La Libertad, parte del público presente en el auditorio resaltó un aspecto central para la ejecución final de las soluciones integrales en las quebradas de San Idelfonso y San Carlos: existe un conflicto latente en el entorno del río Moche. Los campesinos y propietarios agrarios de predios ubicados alrededor del cauce del río se están organizando para oponerse activamente a este proyecto. Ellos sostienen que no han recibido información suficiente sobre el efecto de este desvío de aguas al río Moche y su efecto sobre las tierras de cultivo. Ven, por tanto, las soluciones integrales propuestas como potenciales amenazas a su actividad productiva.

4.2. Límites en la operación de las oficinas descentralizadas de la RCC

Un problema general de la administración pública es la relación entre niveles de gobierno. Un mecanismo usado por varios ministerios para «mejorar» su coordinación con los GORE y los gobiernos locales es instalar oficinas descentralizadas para tener una mejor relación de trabajo. Esta medida no ha logrado funcionar de manera adecuada en varios casos. Un ejemplo más es el de la RCC.

Se crearon oficinas descentralizadas, las que permiten agilizar algunos procesos puntuales y dar seguimiento a los proyectos en curso, mas ellas no resuelven los problemas de fondo, por ejemplo, el de decisión en caso de controversias.

En las diversas entrevistas realizadas, queda claro que la decisión en estas situaciones está en la dirección ejecutiva de la RCC y que, por tanto, la «conversación» se debe hacer con «Lima». Además, algunos funcionarios, sobre todo en el caso de La Libertad, resienten la rigidez de algunos técnicos de la RCC, que debían supervisar de manera directa los proyectos.

“ Para aprobar cada paso, la RCC se demoraba entre dos o tres meses. Y en Trujillo tenían un responsable. Pero había una mala relación y muy poca capacidad de decisión. La burocracia se imponía y los de la región no podían reunirse con Besalco si no era previamente con aprobación de la RCC y con un ingeniero de ellos presente.

— (Winston Barber, Mesa de Proyectos Especiales, ARD La Libertad)

“ Tuvimos problemas con el diseño de soluciones. Se exigía reconstruir lo dañado tal cual y no hacer proyectos mayores para prevenir posibles daños futuros, al menos en la parte vial. Con esto se invierte en resolver la emergencia, pero no en prevenir el desastre. Los técnicos de esa área de la RCC exigían: «Tal cual estaba, tal cual se hace». Aunque nosotros somos los ejecutores, solo nos permiten reconstruir, no hacer mejoras.

— (Roger Ruiz, subgerente general, GORE La Libertad)

Esta situación se agrava cuando los mecanismos de difusión formal no contemplan la información completa. Los actores de sociedad civil consultados resienten la falta de actualización de la web de la RCC. Cabe señalar que, tanto para este estudio como para los informes de la CGR, la información sobre la ejecución de proyectos es parcial y está dispersa.



5. Principales hallazgos: cuellos de botella identificados

A continuación, presentamos un listado de los principales cuellos de botella que hemos identificado en el estudio y que creemos merecen especial atención por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como de la sociedad civil en su conjunto. Al respecto, consideramos que muchas tareas pendientes son de largo aliento y, de seguirse postergando, se agravará la situación de vulnerabilidad de millones de peruanas y peruanos.

5.1. En relación al planeamiento y ordenamiento territorial

El primer problema que salta a la vista del proceso de RCC emprendido es el propio Pircc. Se trata de un listado general de obras, sin un componente de articulación territorial, elaborado en base a peticiones parciales de autoridades locales y regionales. Por ello, este plan potencia la fragmentación y restringe la acción sobre las necesidades puntuales de cada localidad, sin alentar la construcción de una propuesta territorial-regional integral. El territorio como un todo desaparece y la lógica de acciones aisladas se impone.

Esta limitación está asociada a la ausencia de POT regionales que marquen la pauta de planeamiento territorial provincial y distrital. Lo que fue un proceso iniciado con entusiasmo hace más de dos décadas, quedó trunco tras complejizar interesadamente el camino inicialmente previsto¹¹ por temor a poner candados a la inversión privada en los territorios. No tener claridad sobre las actividades permitidas y los lugares en los que ellas se pueden realizar ha alentado el uso especulativo, antes que planificado, del suelo.

Si bien durante el proceso de RCC se alentó la elaboración de planes urbanos, estos aún no tienen la fuerza suficiente para volverse instrumentos que marquen la pauta del desarrollo de las ciudades. Como queda claro en la evaluación del Planagerd, un porcentaje muy pequeño de municipalidades ha realizado estudios básicos para identificar zonas de alto riesgo no mitigable, y son menos aun las que han iniciado procesos de reubicación de la población. La vivienda es así vista como un problema privado y no público, lo que deja a millones de familias fuera del mercado formal y alienta la posesión informal, muchas veces en zonas de muy alto riesgo por la posible activación de distintas quebradas.

5.2. En relación a la gestión de riesgos de desastre

Existe un marco normativo ambicioso, pero que no se cumple. Lejos de potenciar una GRD responsable, se continúa fragmentando su ejecución. El último ejemplo de esto es la propia creación de la RCC, que sustrae a la Cenepred una de sus funciones clave: la de reconstrucción. Esto creó un problema de doble dimensión: reconstrucción sin verdadera GRD y GRD sin conexión alguna con el proceso de reconstrucción.

La gestión reactiva sigue primando. Respondemos a las emergencias cada vez que aparecen, pero no avanzamos en prevenirlas, en evitarlas. Hay un débil conocimiento y práctica de GRD. Esto desgasta aun más la relación de confianza entre la ciudadanía, cada vez más vulnerable, y el Estado. Los costos de reconstruir son mucho más altos que los de prevenir, además de constituir un incentivo para la corrupción, como lo evidencian algunos de los informes recientes de la CGR¹².

Los GORE y los gobiernos locales son las entidades encargadas de implementar la GRD en los territorios, pero lo hacen sin los recursos suficientes y sin las capacidades técnicas necesarias. La alta rotación de los funcionarios públicos responsables de implementar la GRD afecta aun más la ya precaria situación. A ello se añade al uso clientelar que se ha hecho, en muchos casos, del reconocimiento de la «posesión» del suelo, como paso inicial en el proceso de formalización, que permanece sin cumplir los criterios de evaluación de riesgo ordenados por la ley.

La RCC incorporó criterios de GRD, pero lo hizo proyecto por proyecto. No se elaboraron planes de GRD por territorio —en parte por la ausencia de mandato expreso para hacerlo— y se ha vuelto a las llamadas «soluciones integrales», es decir, acciones no conectadas al proceso de reconstrucción en curso y manejadas en paralelo. Hoy, que vemos los efectos del ciclón Yaku y tenemos el anuncio de un nuevo FEN, se pone en evidencia su necesidad.

5.3. En relación a la gobernanza

En general, en el país tenemos un problema serio de gobernanza. No existe una asignación clara de funciones y competencias, menos aun un criterio asociado de asignación de presupuesto, lo que deja muchos aspectos de la vida social sin una debida atención. Un caso grave es el propio Sinagerd. A los golpes antes señalados, se le suman problemas en la rectoría del sistema, oficialmente encargado a la PCM, aunque su brazo técnico, el Cenepred, está instalado en otro ministerio, el Mindef, con lo cual se rompe la lógica de transversalidad de su trabajo. El Planagerd, que venció en 2021, tuvo como uno de sus problemas el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento, lo cual fue relegado a una encuesta nacional que solo permite medir el nivel de inacción. Las responsabilidades compartidas pueden alentar el incumplimiento.

La GRD tiene límites en su cabeza técnica, el Cenepred, y en sus principales ejecutores, los gobiernos locales. El poco presupuesto para implementar la GRD, que se incrementa solo en momentos de emergencia —como vimos con el PP 0068—, así como la altísima

12 De acuerdo al diario *La República*, la CGR ha descubierto 12 962 situaciones adversas en los proyectos de la Autoridad para la RCC: 845 funcionarios son los responsables. De ese total de situaciones, el 80% de las potenciales irregularidades fueron detectadas en la ejecución de los proyectos (10 369 intervenciones) y el otro 20% en los procesos de contratación (2593 intervenciones). Sin embargo, al 31 de enero de este año, solamente se ha corregido el 31% de las situaciones adversas reportadas por los auditores de la CGR durante las intervenciones a las obras de la Autoridad para la RCC. Mientras tanto, 42% no han sido corregidas o superadas y en un 20% no se han tomado acciones (*La República*, 2023).

rotación de funcionarios responsables de la implementación de la GRD, convierten esta en una tarea postergada.

El problema de gobernanza es también heredado por la RCC. La relación entre el equipo central (en Lima) y los gobiernos subnacionales, tuvo varias limitaciones. Su mejora, por momentos, se debió antes a las cualidades de quien estaba a cargo que al diseño organizativo. Las oficinas desconcentradas de la RCC, así como ocurre con otros ministerios, agilizan trámites de rango medio, pero no resuelven los cuellos de botella más complejos de la ejecución misma de los proyectos, que dependen siempre del equipo central (en Lima).

El centralismo, como límite a la gestión articulada, comporta también un límite epistemológico. Se deja de lado el conocimiento acumulado en los propios territorios, lo que resulta vital en los casos estudiados, dada la complejidad de las soluciones que se requieren para reducir el riesgo en torno a cuencas y quebradas.

Entablar relaciones virtuosas de coordinación interinstitucional no es en general fácil. La alta rotación de funcionarios dificulta más la tarea. La RCC y la propia GRD no son ajenas a este problema. La rotación, como hemos señalado, deja procesos truncos y retrotrae el avance de proyectos.

5.4. En relación a la ejecución de obra pública

El proceso de reconstrucción arrastró un problema del Estado: la prioridad es el gasto y no la calidad del mismo. El problema es agravado por la incapacidad en la elaboración de proyectos de inversión y en su ejecución. Este límite alcanza a todos los niveles del Estado, incluidos los programas especializados en infraestructura de algunos ministerios (como el Pronied y el Pronis).

Una tendencia general en el país es a no dar solución a los problemas de funcionamiento del aparato público y crear entidades *ad hoc* para evadir los límites de la burocracia existente. En general estas soluciones *ad hoc* muestran también límites en los procesos mismos de ejecución. En este estudio, se han visto varios ejemplos de ello: i) para la elaboración de TDR para estudios de soluciones integrales de cuencas y drenajes se requirió apoyo del BID, con lo que se reconoció que no había capacidad instalada para hacerlo; ii) avances y retrocesos en los perfiles de proyectos, que dependen del tipo de filtro que se use para su aprobación; y iii) condicionantes en el territorio —invasiones, ocupaciones de canteras o explotaciones informales—, así como fragmentación —múltiples autoridades con intereses locales propios—, que vuelven imposible, por momentos, la ejecución de proyectos de envergadura.

El sistema de contratación pública tiende a ser rígido en la propia gestión de los contratos. Centrado en evitar la corrupción —objetivo que no se ha logrado—, este sistema limita posibles resoluciones de controversias sin paralización de obras. Como hemos visto en los casos analizados, la resolución o anulación de contratos, así como la adaptación de los mismos, ha sido necesaria. Esto se ha logrado hacer en el marco del acuerdo G2G, es decir, por fuera del mecanismo oficial de contrataciones.

Finalmente, un problema reportado en el estudio tiene que ver con los límites en la transferencia de recursos. En general, la RCC muestra la dinámica existente entre los GORE, los gobiernos locales y el Gobierno Nacional: se inicia con la búsqueda de la aprobación del proyecto para ser incorporado en el presupuesto hasta la transferencia efectiva de fondos. En muchos casos, la ejecución se retrasa, pues los recursos no llegan a tiempo a las cuentas de los gobiernos subnacionales.



6. Recomendaciones de política

A continuación, presentamos una lista tentativa de medidas a tomar en términos de políticas.

6.1. En relación al planeamiento y el ordenamiento territorial

Aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial que: i) defina con claridad el ente rector; ii) reduzca la complejidad de estudios y requerimientos para la elaboración de los POT regionales; iii) defina un sistema de articulación en el planeamiento territorial, de lo nacional a lo regional y local; iv) establezca la vinculación entre el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano, reduciendo la multiplicidad de planes que los gobiernos locales deben realizar, a fin de unificar instrumentos de gestión del suelo; y v) establezca mecanismos claros de sanción para el control del uso del territorio.

Implementación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, aprobada pero no reglamentada, para la gestión del suelo urbano. Asimismo, revisión de la normativa municipal y regional para precisar responsabilidades funcionales de las autoridades en materia de planeamiento del uso del suelo, lo que debe incluir la reversión de la anulación de la responsabilidad de las autoridades municipales en la implementación de la GRD en sus territorios.

6.2. En relación a la GRD

Corrección de los límites en la rectoría y articulación de la GRD; devolución de la Cenepred a la PCM y elevación de la unidad de seguimiento a una secretaría especializada.

Otorgamiento de herramientas de seguimiento y evaluación para la implementación del nuevo Planagerd, así como de recursos para hacerlo al Cenepred.

Clarificación de competencias entre las casi 2 mil entidades que tienen obligación de ejecutar el nuevo Planagerd; establecimiento de responsabilidades claras, así como precisión de los recursos para su implementación, en particular en relación a los GORE y los gobiernos locales.

La clarificación de competencias y la articulación interinstitucional necesaria para la GRD deben alcanzar a la RCC, mientras siga operando. No puede sostenerse una autoridad encargada de la función de reconstrucción sin articulación estable con la GRD. La función de reconstrucción debería estar, como la ley lo manda, bajo el ámbito de acción del Cenepred.

6.3. En relación a la gobernanza

Necesidad de relanzamiento de la descentralización con definición clara de funciones y competencias, así como con mecanismos de coordinación y decisión en relación a tareas compartidas entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.

Suspensión de la lógica de oficinas descentralizadas por sectores y establecimiento de mecanismos de trabajo coordinado. Un modelo posible es el usado en la transferencia de funciones de transporte (con la creación de institutos viales provinciales), que permitió la contratación de funcionarios públicos especializados, los cuales desarrollaron su trabajo en los territorios contratados por las autoridades locales, pero pagados por el Gobierno Nacional. De esta manera, cumplieron una doble función: de apoyo directo a la gestión descentralizada y de información y coordinación hacia la autoridad nacional.

Resolución de la inestabilidad en el servicio civil. Servir ha sido postergado, y con eso el problema de las y los servidores públicos sigue sin resolverse. La alta rotación debe ser eliminada y pasar a una lógica de contratación por concurso y con mínimos de estabilidad. Este proceso es gradual y debe tener algunas áreas priorizadas, la de GRD debe ser una de estas.

6.4. En relación a la ejecución de obra pública

La gran agenda pendiente en el Perú es la reforma del Estado y su modernización. Como hemos señalado, se requiere frenar la alta rotación en los cargos públicos, lo que supone un proceso gradual. Esto resulta central, pues es el único camino para un desarrollo de capacidades para la ejecución de la obra pública con mínimos de sostenibilidad

y estabilidad. Esta tarea requiere también dotación de recursos y establecimiento de una escala salarial diferente a la existente. No cortaremos la corrupción si seguimos teniendo responsables de inversión de millones de soles con bajos salarios.

En el debate público, se ve como salida la transformación de la RCC en una Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), la cual, desde nuestra perspectiva, podría repetir los errores señalados en este informe. Sea cual sea el devenir de la RCC —reemplazada por una ANIN o por alguna otra autoridad *ad hoc*—, nos parece central que se creen en los GORE autoridades especializadas en inversión e infraestructura, con responsabilidad en una GRD descentralizada. Proponemos que se empiece de manera gradual, con cinco regiones piloto (Piura, La Libertad, Cusco, Arequipa y San Martín), en las que se implemente un paquete de desarrollo de capacidades y acompañamiento en el ciclo de inversión, para poder llevar adelante los instrumentos de gestión desarrollados por la RCC en el marco del acuerdo G2G.

Los pilotos deben desarrollar capacidades en los gobiernos descentralizados y, simultáneamente, aprovechar el conocimiento local existente, que permite identificar con claridad riesgos recurrentes y necesidades urgentes. Asimismo, los procesos de planeamiento de estas nuevas autoridades especializadas deberían incluir mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

Finalmente, de optarse por el mecanismo de Oxl, se debe cumplir con algunos requisitos mínimos, entre ellos, la existencia de un planeamiento previo y de una priorización de proyectos que haya pasado por mecanismos de participación ciudadana. El uso de Oxl requiere desarrollo de capacidades públicas especializadas en el seguimiento de este tipo de proyectos, en particular, gestión de contratos de larga duración con sus consiguientes adendas y modificaciones.



ANEXO 1

Región La Libertad: La Reconstrucción Con Cambios y el reto de anticiparse al Fenómeno El Niño

Verónica Torres Bravo



El recuerdo del Niño Costero de 2017 es una herida abierta en el corazón de muchos peruanos. Aquel fenómeno natural que azotó con furia a nuestro país, en particular a la región norte, dejó a su paso no solo destrucción y pérdida, sino también una promesa: la de una reconstrucción. No cualquier tipo de reconstrucción, sino una «con cambios». Una reconstrucción que, en teoría, debería ser resistente y adaptada a los nuevos desafíos climáticos. Sin embargo, casi seis años después, el ciclón Yaku nos recuerda con crueldad cuán vulnerables seguimos siendo.

El norte, nuestra región, que ya había vivido el horror de inundaciones, pérdida de cultivos y desplazamiento de miles de familias, revivió su pesadilla el 13 de marzo de 2023. Las cifras de 2017, según el reporte del Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER), son escalofriantes. En La Libertad, hubo 47 895 familias afectadas y 8771 familias damnificadas que lo perdieron todo. Zonas como Huanchaco, El Porvenir, La Esperanza, entre otras, fueron las más golpeadas. ¿Y ahora? Vemos con desesperanza cómo la historia parece repetirse.

Entonces, en este contexto, se torna inevitable preguntarse: ¿Qué pasó con la labor de la Autoridad para la RCC? Los cuestionamientos y críticas hacia esta entidad no han tardado en surgir. Si su misión era hacer frente al desastre ocasionado en 2017, y garantizar una recuperación resiliente y sostenible, ¿por qué vemos nuevamente ciudades sumergidas, campos de cultivo arruinados y familias enteras desplazadas?

Es preciso analizar con detenimiento el rol de la Autoridad para la RCC en los años que han pasado desde su creación y, sobre todo, los resultados tangibles de su labor. No podemos permitir que, frente a cada desastre natural, nuestro país comience desde cero, sin aprovechar las enseñanzas del pasado. Es esencial que los esfuerzos de reconstrucción no solo se centren en recuperar lo perdido, sino también en fortalecer y preparar a nuestras comunidades para futuros desafíos climáticos.

El ciclón Yaku, así como el Niño Costero de 2017, no son simplemente desastres aislados. Son llamadas de atención sobre nuestra vulnerabilidad y sobre la necesidad de adaptarnos a un mundo en constante

Infobae

cambio climático. La Autoridad para la RCC, con el respaldo del Estado y la sociedad civil, tiene el deber de liderar este esfuerzo. Las vidas de miles de peruanos, especialmente aquellos en las regiones más vulnerables, dependen de ello.

En respuesta al poco avance de las obras de la Reconstrucción Con Cambios (RCC) surgen alternativas de solución desde la sociedad civil, y desde la población en general, la cual es la más preocupada y afectada. Dentro de la planificación prevista, uno de los proyectos más resonantes es la creación de un parque ecológico. Se trata de una visión de reforestación concebida no solo como un medio para combatir la invasión y el tráfico de terrenos, sino también para establecer realmente un parque ecológico de 1400 hectáreas que combata los futuros estragos del Niño Costero.

Al observar el vasto panorama de la reconstrucción, es evidente que todo ha sido más prometedor que lo efectivamente realizado. Aunque se identificaron ríos, quebradas y posibles proyectos de drenaje en siete regiones afectadas por el Niño Costero, los intentos por concretarlos enfrentaron múltiples obstáculos. Las estrategias inicialmente ideadas, como los modelos de TDR, no prosperaron. Y, aunque se buscó su implementación a través del acuerdo G2G, muchos proyectos quedaron en *stand by*.

Tómese, por ejemplo, el caso de las quebradas de San Idelfonso y San Carlos en La Libertad. A pesar de que en 2017 se contemplaba un esquema de Oxl, en 2021 la Autoridad para la RCC optó por firmar un contrato con el Consorcio Besalco Stracon. Hoy, si bien el proyecto San Idelfonso avanza, con 15 de los 35 diques finalizados, el proyecto San Carlos se encuentra paralizado y sumido en disputas contractuales.

La situación de San Carlos es un reflejo alarmante de lo que sucede en muchos rincones del país. Es una prueba de que, a pesar de los esfuerzos y las inversiones, la reconstrucción se ve frenada por burocracia, desacuerdos y falta de coordinación. Cada día de retraso representa no solo millones de soles en inversiones no aprovechadas, sino también la perpetuación de la vulnerabilidad de miles de peruanos ante futuros fenómenos climáticos.

El FEN, ese visitante no deseado que en ocasiones golpea nuestras costas, parece estar acechando nuevamente. Según pronósticos, existe un 77% de posibilidades de que nos alcance a finales de este 2023 o a principios de 2024. Y La Libertad, con sus zonas altamente vulnerables en Trujillo, Chepén, Pacasmayo, Ascope, Virú y Gran Chimú, se encuentra en la primera línea de fuego.

Desde el GORE La Libertad, hay el compromiso de iniciar acciones preventivas, entre las que destaca la descolmatación del río Moche y medidas en las zonas propensas a inundaciones de Trujillo. Sin embargo, ¿es suficiente este tipo de acciones para enfrentar la magnitud del fenómeno que se avecina?

Si bien es alentador escuchar sobre la creación de un voluntariado en emergencia, la conformación de brigadas especializadas y la campaña «Techo limpio, familia segura», hay un dato que nos da una pauta de la realidad: un reciente informe de la CGR revela que 77% de las entidades pertinentes no cuentan con planes específicos, aprobados y actualizados, para enfrentar situaciones de desastre como el FEN. Estos números resuenan con fuerza, y se alzan como un llamado de atención sobre nuestra preparación y resiliencia.

El caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo ilustra esta preocupante realidad. A pesar de invertir el 75% de su presupuesto en la reducción de la vulnerabilidad o la atención de emergencias por desastres, las obras ejecutadas —como el mejoramiento de pistas, veredas y sistemas de drenaje en el distrito El Porvenir— no abordan de manera estructural y estratégica el profundo problema de vulnerabilidad frente a desastres naturales. La naturaleza, con su poder y magnitud, no espera. Y el FEN que se avecina no será una excepción. Es imperativo que, como región y como país, elevemos nuestra mirada más allá de las medidas inmediatas y apostemos por soluciones a largo plazo y fundamentadas en investigación, planificación e inversión en infraestructura sostenible.

El FEN no debe encontrar a la región La Libertad desprotegida y vulnerable. Es hora de que las autoridades, en conjunto con la sociedad civil, construyan un muro de preparación y prevención que resista, sin titubeos, los embates de la naturaleza.

La Municipalidad Provincial de Trujillo destinó 772 mil soles a la reducción de vulnerabilidad y a atención de emergencias por desastres, del cual gastó 75%. Esta cifra es revelada en la consulta amigable del MEF. ¿En qué se gasta esos recursos? En la refacción de pistas. Esto, cuando bien podría servir para otras actividades que frenen un poco el impacto de un eventual FEN.

Con ese presupuesto, se hizo el mejoramiento de pistas, veredas y, especialmente, el sistema de drenaje. Aunque la inversión es importante, es crucial analizar en profundidad el impacto real de las mejoras realizadas. ¿Estas obras se han diseñado adecuadamente para resistir las embestidas de un fenómeno tan voraz como el FEN? ¿Se ha involucrado en el proceso a expertos en ingeniería hidráulica, urbanismo y desarrollo sostenible? Y lo más importante: El distrito El Porvenir, con todas estas intervenciones, ¿verdaderamente se encuentra preparado para enfrentar y superar los desafíos de las lluvias torrenciales? El pasado siempre debe servir como lección. Las secuelas del FEN ocurrido años recientes resuenan aún en las mentes de los peruanos y evidencia una dura verdad: no estábamos preparados. ¿Lo estamos ahora?

Ante la urgente necesidad de respuestas y acciones, la Municipalidad Distrital de Víctor Larco Herrera presentó un proyecto complementario de drenaje para la quebrada San Idelfonso. Se trata de una inversión de 160 millones de soles para hacerlo realidad en tan solo tres meses. Sin embargo, no parece viable por ahora.

Debemos ser responsables con nuestras propuestas y adelantarnos a las consecuencias de los cambios climáticos que en los últimos meses han azotado a nuestro país. Pero lo más fuerte es que, si ya hemos visto el impacto que pueden causar los desastres naturales, ¿por qué no actuamos en consecuencia?

Una de las alternativas de solución a incluir en los planes de reconstrucción son las represas. La creación de represas permitirá que no falte agua en la ciudad, pues en momentos de desastres se tendría almacenada. En la provincia de Trujillo, el desborde de las quebradas San Idelfonso, El León y San Carlos afectó los distritos de Trujillo, Laredo, Huanchaco y El Porvenir. Además, varias zonas de La Libertad estuvieron más de quince días sin agua por la rotura de una tubería en el Proyecto Especial Chavimochic. Esto no habría pasado si se hubieran implementado represas en la región y en el Perú.

Las represas se deben construir sin afectar el cauce natural de un río o una quebrada. Una vez identificado el curso natural de estos, se deben elaborar planes de urbanismo. De esta manera, se sabrá dónde reubicar a las familias y, bajo esta guía, confirmar la ubicación de carreteras y hospitales, entre otras obras de infraestructura. Así también, las represas permitirán la implementación de placas solares, lo cual ayudaría a la sostenibilidad del medio ambiente, permitiría electricidad más barata y reducción de dióxido de carbono, incluso se podría hablar de reciclaje.

Para todo lo mencionado, se debe tener un plan estratégico en un plazo de tres a cinco años y un plan director a diez años. Es decir, todo ello debe ser parte de una visión integral y transversal en una planificación global con capacidad de contemplar todas las premisas y factores que pueden afectar el desarrollo a partir de esta visión a corto plazo y largo plazo.

No obstante, el llamado es a un liderazgo capacitado, enfocado en la planificación y la orientación estratégica. Necesitamos líderes preparados, que vean más allá del presente inmediato, que construyan para un futuro en el que fenómenos naturales como el FEN no sean una amenaza, sino una eventualidad para la cual estemos preparados.

Es por todo lo anterior que no ha ocurrido lo que creíamos que ocurriría. La promesa inicial de la Autoridad para la RCC era un faro de esperanza para una nación que enfrentaba los devastadores efectos del FEN. Sin embargo, las expectativas se vieron opacadas por acusaciones de irregularidades y actos de corrupción. El Congreso detectó un gasto desmesurado en administración, en contraste con una inversión mínima en obras de infraestructura, justo cuando el ciclón Yaku dejó clara la necesidad de medidas más concretas y efectivas.

El Poder Ejecutivo, como respuesta a esta crisis, ha decidido desactivar la Autoridad para la RCC y reemplazarla con la ANIN. La resolución publicada recientemente establece la formación de una comisión encargada de supervisar la transferencia de recursos y bienes, entre otros, de la Autoridad para la RCC a la PCM. Este proceso culminará antes del 20 de diciembre de 2023.

La creación de la ANIN, tal como se establece en la Ley N° 31841, promete afrontar el reto con una visión clara y renovada, enfocada en el cierre de brechas de infraestructura y en el desarrollo sostenible del país. La autonomía funcional, administrativa, técnica y económica de esta nueva entidad es una respuesta firme a las deficiencias identificadas en la Autoridad para la RCC.

Sin embargo, hay un elemento que debemos considerar con suma seriedad: el informe de la CGR que identifica a 158 funcionarios con presuntas responsabilidades en la gestión de la RCC en La Libertad. La mera existencia de este informe pone de manifiesto que, más allá de las entidades, lo que realmente necesitamos es un cambio profundo en la cultura administrativa y de gestión.

El reto de la ANIN no solo radicará en administrar recursos y supervisar proyectos. El verdadero desafío será transformar un sistema en el que la corrupción y la ineficiencia parecen ser la norma. Será imprescindible una gestión transparente, eficaz y, sobre todo, enfocada en el bienestar de la población y la sostenibilidad del país.

El proceso de reconstrucción postdesastres naturales no es solo una tarea de levantar infraestructuras, sino también de reedificar la confianza y la fe en las instituciones que lideran este esfuerzo. La desactivación de la Autoridad para la RCC y la instauración de la ANIN son una oportunidad tanto para repensar la forma en que abordamos la infraestructura y la prevención, como también para redefinir nuestra ética administrativa y gubernamental.

Ante este contexto poco esperanzador, el consuelo de muchas familias será que la sociedad civil organizada siga siendo la principal fuente de auxilio. Nos toca organizarnos, revisar cuáles han sido las necesidades más críticas de la población y realizar un mapeo de punto críticos respecto a las zonas más afectadas para estar mínimamente preparados. En esta misma línea, las autoridades —que son las mayores responsables de vigilar el bienestar de la población— deben planificar el presupuesto asignado para que se invierta con la mayor eficiencia posible y organizarse de forma articulada con la población liberteña, sobre todo en las zonas más afectadas. Sin embargo, al parecer, esperan primero el desastre para luego ejecutar soluciones.

De la ANIN, nos queda esperar que los trabajos que tiene planificados se cumplan lo antes posible y, sobre todo, den visibilidad a dichas acciones. Un punto importante es que trabaje de forma alineada con los colegios profesionales, y que se garantice soluciones técnicas adecuadas.

Por otro lado, para continuar con el avance de las soluciones planteadas, hay que tener en cuenta un factor muy importante y determinante: la centralización de la ANIN. Es muy probable que esta oficina centralizada se convierta en un cuello de botella para todos los trámites administrativos que se quieran hacer y que el gasto sea mayor, sobre todo, por los viajes que deberán hacer las personas a las que les toque gestionar. Asimismo, la visibilidad de las implementaciones respecto a los equipos que funcionan acabará por perderse y se convertirá en una ventanilla de trámites burocráticos que no llenarán las expectativas de la población liberteña.

El Perú se encuentra en un punto de inflexión. Las decisiones y acciones que tomemos en estos momentos cruciales definirán nuestro camino en las próximas décadas. Es imperativo que cada paso dado en la reconstrucción y prevención sea un paso hacia un futuro más sostenible, resiliente y, sobre todo, ético. La reconstrucción no es solo de carreteras y edificios, es de valores, confianza y esperanza en un mañana mejor para todos.

ANEXO 2

Región Piura: Comentarios al estudio «Reconstrucción sin cambios»

Maximiliano Ruiz Rosales



Ministerio de Transporte y Comunicaciones

En abril de 2017, se aprobó la instalación y funcionamiento de la Autoridad para la RCC con los objetivos centrales de reconstruir la infraestructura dañada tras el Niño Costero de ese año, de prevenir y reducir el riesgo de fenómenos naturales futuros, y también de ejecutar el Pircc con entidades gubernamentales.

Este aporte se corresponde y complementa con los hallazgos del estudio «Reconstrucción sin cambios: un balance rápido al proceso de RCC y los límites de la gestión de riesgo de desastres en el Perú», realizado recientemente por GPC.

A. Participación de la sociedad civil organizada en las agendas y proyectos de la RCC desde 2017

Antes que nada, debemos recordar que este período de reconstrucción incluye el de la emergencia sanitaria por la presencia de la covid-19, que nadie puede negar que fue un factor disruptivo, aunque pese a ello se pudo y debió avanzar más, en todas las dimensiones, de lo que tenemos hasta ahora.

La participación de la sociedad civil organizada en las agendas y proyectos de la Autoridad para la RCC ha sido y es todavía deficitaria, por decir lo menos. Desde el inicial diseño organizativo y el modelo de operaciones, así como las modificaciones que ha tenido el funcionamiento de la Autoridad para la RCC, no se dio la oportunidad de que participe la sociedad civil. En el mejor de los casos, se escuchó, pero no más.

De igual manera, en la elaboración del Pircc en 2017, aunque hubo una etapa denominada de «verificación» de los proyectos e intervenciones que las plataformas de defensa civil y los sectores proponían —en la que se solicitaba participación comunitaria—, tal etapa no fue tan rigurosa y no tuvo suficiente cobertura. Desde aquí, subsisten las debilidades y observaciones con las que nació el Pircc, aunque algunas se corrigen en el camino.

La incorporación del Plan Integral para la Cuenca del Río Piura y los planes maestros de drenaje de las principales ciudades, de cierta manera responde a una demanda ciudadana y de ciertas autoridades subnacionales. Pero luego de ello, a pesar de la conformación de algunas plataformas cívicas con una participación parcial de organizaciones de sociedad civil, y de algunos reclamos aiosos, pero débiles, la participación de la sociedad civil organizada no fue en lo absoluto relevante.

Esto cambió poco con la llegada del Yaku el primer trimestre de 2023. Es cierto que la sociedad civil ha estado presente en oportunidades emblemáticas, como presentaciones de avances, cambios en las autoridades de la Autoridad para la RCC, aniversarios de hechos significativos, etc. Ella tiene hoy un impulso mayor al plantear y exigir una agenda respecto al FEN 2023. Asimismo, ha ganado cierta presencia, alentada también por la inoperatividad del GORE Piura, las municipalidades y el Gobierno Nacional.

Como se mencionaba, salvo algunas audiencias a propósito del Plan Integral para la Cuenca del Río Piura y los planes maestros de drenaje, en las que se daba cuenta de avances, y de una que otra conferencia a propósito de cambio de funcionarios, el funcionamiento y la operatividad de la Autoridad para la RCC se ha centrado en el relacionamiento entre los tres niveles de gobierno. Incluso, como se explica más adelante, respecto a las tensiones entre ellos por demandas para que se les transfiera la unidad ejecutora de tal o cual actividad o proyecto, y por demoras en aprobación de fichas y transferencia de fondos. Ni siquiera la Comisión Especial¹³ de seguimiento del Congreso amplió las oportunidades de participación ciudadana.

Luego del ciclón Yaku y la casi segura presencia del fenómeno global y costero en 2023 y 2024, se ha incrementado la exigencia y, en julio de 2023, varias plataformas cívicas constituyeron la Coalición Regional Ciudadana de Piura, que está dinamizando la participación ciudadana en la reconstrucción y la preparación ante nuevos fenómenos, y exige más oportunidades.

Así, se han realizado algunas movilizaciones en demanda de celeridad y cambios en el proceso, las cuales han contado con respetable respaldo de plataformas juveniles, organizaciones sociales y gremiales, maestros, trabajadores de salud y de construcción civil, además de, muy marginalmente, gremios agrarios, como juntas y comisiones de regantes.

Sin embargo, aún no se logra un empoderamiento mayor. Por ejemplo, tales organizaciones y plataformas no fueron tomadas en cuenta en el «Compromiso por Piura: unidos ante el FEN», suscrito en agosto de 2023 por las entidades nacionales, regionales y locales a cargo de la preparación ante el FEN.

¹³ Comisión Especial Multipartidaria de Seguimiento al Proceso de Reconstrucción en las Zonas Afectadas por el Fenómeno del Niño Costero, que se creó en junio de 2017.

B. Desempeño del Gobierno Regional Piura en la Reconstrucción Con Cambios

Desde el inicio del proceso, por las condiciones de alta dependencia del nivel central, débil institucionalidad y poca legitimidad, el GORE Piura —envuelto en escándalos de corrupción e ineficiencia— tuvo un posicionamiento muy débil y condescendiente frente a la orientación, direccionalidad y celeridad del proceso, en particular, frente a la Autoridad para la RCC y al Gobierno Nacional. Pero sí fue agresivo en la negociación de la distribución, asignación y «repartija» de recursos presupuestales y también en los casos de demoras en la aprobación de fichas o en las transferencias de recursos por ampliaciones de presupuesto o metas, y cosas similares.

Se ha evidenciado una alta concentración del relacionamiento del GORE con el Gobierno Nacional y la Autoridad para la RCC, en aspectos vinculados al financiamiento y ejecución de obras tradicionales de infraestructura (colegios, pistas, veredas, establecimientos de salud, etc.). Es así, aunque se tenga que acudir a prácticas «perversas», como relaciones con tramitadores que se presentan como «influyentes» en las decisiones para la aprobación y financiamiento de proyectos, por cuyos servicios cobran. Sin embargo, hay despreocupación o poca exigencia hacia asuntos estratégicos, como el Plan Integral para la Cuenca del Río Piura y los planes maestros de drenaje de las ciudades, el evitar desborde de quebradas, evacuación en cuencas ciegas, tomas de captación, drenaje agrario, etc.

Casi todas las obras relevantes, incluso los estudios de los planes referidos, estuvieron inicialmente bajo la responsabilidad del GORE Piura, al igual que las emblemáticas defensas ribereñas de la ciudad de Piura y los más importantes hospitales de la región. Sin embargo, han resultado un fiasco, dado que algunas están paralizadas y otras han sido «recuperadas» y asumidas por la Autoridad para la RCC o por entidades nacionales e incorporadas en las nuevas modalidades que se implementan desde ella. Estas modalidades también son cuestionadas porque sus avances siguen siendo limitados y hay serios retrasos en relación a lo programado, además de algunas obras paralizadas. Es decir, subsisten problemas similares en varios de los casos, lo que se ha agravado con la casi segura venida de nuevos fenómenos naturales.

En general, la evaluación en relación a la reconstrucción de la gestión del GORE Piura por la ciudadanía, por la sociedad civil y hasta por el propio Gobierno Nacional —al tratar de «lavarse las manos»— es muy crítica. Esto se agudiza con el deterioro de las defensas ribereñas de la ciudad ocurrido con el aumento del caudal a inicios del año 2023. Sin embargo, a decir verdad, esto no solo es responsabilidad de la última gestión, sino que la anterior, en el periodo 2015-2018, tuvo el mismo perfil.

Finalmente, y aunque no hay evidencia de que sea por iniciativa del GORE Piura, se incorporaron en el Pircc algunos proyectos emblemáticos de infraestructura y equipamiento que podían haber quedado fuera del ámbito de la reconstrucción y al final son parte de ella. Se trata de casos como la carretera costanera, la rehabilitación de Poechos, hospitales, etc. Se han incluido con la expectativa de que su ejecución sería más rápida, lo que lamentablemente no está ocurriendo.

C. Desempeño de los gobiernos locales en la Reconstrucción Con Cambios

Como es casi una regla nacional —de allí las excepciones—, la legitimidad de la gestión municipal es altamente cuestionada a medida que avanza su período de gobierno. En 2019-2022 fue más crítica la situación, especialmente en las zonas afectadas por el FEN, por la presencia de la covid-19 a partir del primer trimestre de 2020. Ello, además de las permanentes crisis e inestabilidad política. Sin embargo, a pesar de esto, los niveles de ejecución de sus presupuestos no fueron tan precarios.

Los gobiernos municipales inicialmente exigieron la incorporación en el Pircc de nuevas intervenciones o proyectos, y/o la ampliación de metas, especialmente los que iniciaron su período en 2019, ya que fue la anterior gestión la que a través de las plataformas de Indeci evaluó y reportó los daños y no prestó mucha atención a la etapa de «verificación», en gran medida porque tales gobiernos municipales estaban de salida y les interesaba lo inmediato.

Al igual que el GORE, otro campo de relacionamiento que establecieron los gobiernos locales con la Autoridad para la RCC, quizá el más intenso y agresivo, fue exigir que se transfiriera las unidades ejecutoras de proyectos e intervenciones, además de celeridad en la aprobación de las fichas y las transferencias de recursos para la ejecución y supervisión. Es decir, su desempeño no fue significativamente diferente comparado con el nivel regional.

En este plano, la batalla que han librado los gobiernos locales, en particular los alcaldes, ha sido más exigente, puesto que en la primera versión del Pircc la mayoría de las obras y actividades tenían como ejecutores a entidades del nivel nacional, lo que se modificó progresivamente con el cambio de autoridades en la Autoridad para la RCC y/o por presión de alcaldes y congresistas. Los gobiernos locales adicionalmente gestionaban y lidiaban con el GORE Piura para que les transfiriera la ejecución de algunas obras, lo que fue un espacio de tensión y hasta de conflicto, ya que, si bien el GORE cedió en algunos casos, lo hizo sin criterio e incluso como parte de la campaña electoral.

Se ha sentido muy poco el interés y la participación de los gobiernos locales en la gestión de obras más estructurales o de aquellas propuestas para reducir la vulnerabilidad, como el Plan Integral para la Cuenca del Río Piura y los planes maestros de drenaje de las ciudades. Su presencia ha sido muy débil, salvo la intermitente preocupación de la Municipalidad de Piura —y de alguna más—, pero esta se enredó con la construcción de un tramo de las defensas ribereñas y con el escándalo de las pistas del centro histórico de la ciudad.

Lo que sí amerita que se reconozca es la preocupación, propuestas, gestión y demanda de los gobiernos locales por la conectividad en la sierra, tanto para transporte de personas y mercancías, como para la cobertura y calidad de las telecomunicaciones y espectros radiofónicos y de internet, en particular para la prestación del servicio educativo en la pandemia con la emergencia sanitaria por la covid-19.

Sin embargo, hay que reconocer que hay municipalidades a las que la reconstrucción les permitió multiplicar por más de cuatro veces sus recursos para inversiones, aunque los criterios de asignación no se diferencian significativamente del sistema nacional de inversión; además tales municipalidades estuvieron rodeadas de comportamientos perversos y corrupción. El caso de los proyectos de la Municipalidad de La Unión no es único, ni nuevo.

D. Nivel de articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, y con la Autoridad para la RCC

Lamentablemente, el nivel de esta articulación ha sido muy débil, casi inexistente, lo que es algo endémico en la gestión de políticas públicas. Como ha sido expresado, es una articulación mayormente utilitaria o pragmática, en el sentido de que se centra en acelerar procesos y gestiones relacionadas a la aprobación y asignación presupuestal para la ejecución de proyectos e intervenciones, así como para definir qué entidad se convierte en la unidad ejecutora.

Si bien lo anterior es una regla especialmente para proyectos pequeños y medianos, donde se nota cierta diferencia en la intervención de los diferentes niveles de gobierno es en el caso de los megaproyectos. En estos se evidencia alguna coordinación e intereses comunes de autoridades de gobiernos descentralizados, como en los planes de evacuación de aguas pluviales de las principales ciudades, el Plan Maestro de la Cuenca del Río Piura, hospitales y otros. Ello no solo se debe a la complejidad y magnitud de los proyectos, sino a que estos se encuentran envueltos en serios problemas de diseño y ejecución, todos con retrasos, resoluciones de contrato y otros. En estos casos, ante esa dura situación, se han presentado «señales» de que las fuerzas sociales y algunas autoridades regionales y municipales se salen del libreto de «aceptar lo que venga» y tienen cierto dinamismo, a pesar de su poco impacto.

Los gobiernos descentralizados han mostrado en conjunto muy poca proactividad en torno a los grandes proyectos, y han sido muy limitados para tomar iniciativas y canalizarlas para que sean vistas y tratadas en otros niveles de gobierno.

La gestión de la Autoridad para la RCC en su primer año estuvo muy marcada en cuanto a que los encargos que tenían los tres niveles de gobierno no avanzaban lo suficiente y la percepción era de ineficiencia. Por eso se iniciaron ajustes al funcionamiento de la Autoridad para la RCC, hasta que se decidió convertirla en unidad ejecutora para agilizar la ejecución. Esta decisión en realidad no sirvió de mucho, y no ha ayudado a mejorar el nivel de articulación entre los tres niveles de gobierno, tampoco en la celeridad de las obras, lo que hace que las tensiones entre ellos subsistan y por supuesto continúe y crezca el malestar de la ciudadanía y su percepción de ineficiencia y corrupción,

La demanda de instalación de la sede central de la Autoridad para la RCC en Piura —una primera demanda que tuvo algunas acciones coordinadas— se fue diluyendo cuando se puso en marcha el modelo organizativo y de funcionamiento. Entonces, los gobiernos descentralizados se contentaron con una oficina, o la aceptaron: casi una mesa de partes con un equipo de profesionales que atendían algunas consultas técnicas y administrativas. Esto no se tradujo en un cambio significativo en el modelo o procedimiento de toma de decisiones y de operación, dado que la parte técnica de aprobación de fichas siguió centralizada en la Autoridad para la RCC y de los sectores; todos ellos, al final, sujetos y en dependencia de la operación, decisión y disposición del MEF para transferir los recursos, al margen de si provienen del fondo de contingencia u otra modalidad de financiamiento.

E. Limitaciones encontradas a seis años de la reconstrucción

La primera limitación es que no se dio la oportunidad ni se tomó el tiempo para consensuar un modelo organizativo y un modo operacional o de funcionamiento con la participación de las entidades descentralizadas. La discusión y decisión se dio más en el nivel nacional, en medio de los fantasmas de la experiencia de Forsur¹⁴ y las dudas de que los ministerios y gobiernos descentralizados pudieran ejecutar la tarea. Al final, se optó por la predominancia del nivel nacional, con lo cual se impuso la presión del Ejecutivo, es decir, de los ministerios.

Situación similar se dio en la formulación del Pircc. No se dio oportunidad a los GORE, y menos a la sociedad civil, de participar protagónicamente en la formulación de este plan. Pero esto no fue lo peor, sino que no se pensó, ni se instaló un mecanismo o instancia *ad hoc* de monitoreo y control social de su implementación, aunque, por su carácter estratégico, lo merecía.

El Congreso aprobó la conformación de una Comisión Especial Multipartidaria de Seguimiento al Proceso de Reconstrucción en las Zonas Afectadas por el Fenómeno del Niño Costero en junio de 2017, comisión cuya performance ha pasado desapercibida para la ciudadanía, pese a que es responsable, junto a los órganos internos de control, —la CGR y demás entidades—, de lo que pasó con la reconstrucción.

Otro aspecto limitante está relacionado con la ejecución de la inversión, y por tanto del Pircc; en líneas generales, el tránsito del SNIP al Invierte.pe no ha generado cambios significativos, pues los problemas subsisten. Y si bien para el caso de la Autoridad para la RCC se tiene normatividad particular que debe agilizar y acelerar la ejecución de la inversión, los resultados no se dan, pues los avances siguen siendo cuestionables. Situación similar ha sucedido al convertir a la Autoridad para la RCC en unidad ejecutora; y lo mismo ha pasado al incorporar modalidades de ejecución «especiales», como G2G, los PMO y otras. Lo concreto es que hasta la fecha no hay evidencias de que se haya tenido una modalidad de ejecución eficiente, al contrario, esta es calificada como una traba.

En realidad, no solo para la reconstrucción, sino para todo el sistema de inversiones, se requiere una reforma seria, realizada con alto profesionalismo, control social, integridad, etc. Pero nos siguen afectando los problemas de corrupción, falta de transparencia y facilidad en el acceso e interpretación de la información, y la percepción es de impunidad, esto más allá de algunos casos escandalosos de corrupción que han sido hechos públicos, no tanto por la labor de los órganos del sistema interno de control, sino por denuncias de agraviados o «colaboradores eficaces».

A lo anterior se relaciona otro aspecto que afecta también a la reconstrucción: la evidente inoperancia del sistema de control interno, incluyendo a la CGR y las procuradurías, así como a quienes tienen la competencia de defender nuestros derechos desde el Ministerio Público y el sistema judicial en general. Su inadecuado funcionamiento —por utilizar un adjetivo condescendiente— sigue constituyendo una puerta abierta a la impunidad, no solo porque no actúan de oficio ante tantas denuncias, sino por la tardanza en los procesos, lo que aumenta la sensación de impunidad. En el caso concreto de la reconstrucción, su comportamiento abona a que la ciudadanía se sienta más vulnerable ante la presencia de un nuevo fenómeno natural que la reconstrucción no ha contribuido a reducir.

14 Fondo de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007.

F. Recomendaciones y puntos de mejora

En correspondencia con las limitaciones y otros problemas señalados, nos parecen pertinentes las siguientes recomendaciones y algunas ampliaciones sobre otras que se mencionan en el estudio realizado por el GPC.

- Un primer aspecto es sobre la participación ciudadana y el control social. Esta debe certificarse, quizá por la propia CGR, a través de una instancia, conformada por entidades representativas, que debe contar con un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía, en lo cual deben comprometerse los medios de comunicación. Las principales universidades deberían convertirse en su soporte técnico y sus estudiantes en la plataforma de voluntariado que esta instancia necesitaría.
- La Cámara de Comercio y Producción, en representación del sector empresarial, debería tener una Comisión de Ética e Integridad que evalúe y sancione, aunque sea socialmente, el comportamiento antiético de representantes de empresas que se involucran en actos de corrupción y/o usan una serie de artimañas para expoliar los recursos públicos.
- Se requiere formular una normatividad que corrija los problemas que se tienen en la elaboración y aprobación de expedientes técnicos, lo que es una de las causas de varios problemas actuales. La propuesta es reforzar el rol supervisor de las entidades contratantes, incluyendo en esto sanciones a profesionales involucrados en actos que contravengan el profesionalismo y la ética. El reforzamiento implica proveer los recursos necesarios para esta tarea.
- Del mismo modo, es necesario reforzar la supervisión de la ejecución de obras públicas y, quizá, pensar en una superintendencia o entidad especializada, en tanto el sistema, el modelo y el protocolo existentes no están funcionando y ameritan una profunda reforma.
- Se debe crear una instancia intergubernamental para la implementación y monitoreo del plan, con un órgano consultivo constituido por entidades especializadas de la sociedad civil, el cual debe inscribirse en su estructura orgánica.
- Se requiere realizar campañas para que las entidades del sistema de justicia, defensa de los derechos ciudadanos y órganos de control interno cumplan con sus funciones.
- La representación parlamentaria de la región debe dedicarse a su labor fiscalizadora, más que a ser tramitadora de expedientes en la Autoridad para la RCC, y dar cuenta a la ciudadanía de esa labor.
- Es necesario revisar la Ley de Contrataciones del Estado peruano en función a las lecciones y aprendizajes obtenidos durante este período de vigencia de la Autoridad para la RCC.

Referencias

Aquino, L. (14 de julio de 2022). Piura: experto asegura que Reino Unido engañará a piuranos con Plan Integral del Río Piura. *La República*. <https://shorturl.at/kHJMV>

Ballón, E., Campana, A. y Glave, M. (2015). Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital. En Desco (ed.). *Hacia otro desarrollo. Perú hoy* (pp. 153). Desco.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, Cenepred. (2021). *Resultados de la encuesta nacional de gestión del riesgo de desastres. Enagerd 2020-2021*. Mindef, Cenepred e Indeci. <https://shorturl.at/lq079>

Contraloría General de la República, CGR. (2023a). *Informe de seguimiento a los proyectos/ actividades pertenecientes a la Reconstrucción Con Cambios monitoreados por las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República. Resumen nacional. N° 0001-2023-CG/SESNC*. CGR

Contraloría General de la República, CGR. (2023b). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo 2023*. N° 003-2023-CG/SESNC. CGR.

Glave, M. (2015). *Buenas prácticas de gestión descentralizada*. GPC. <https://shorturl.at/eqyP0>

Grupo Propuesta Ciudadana, GPC. (2014). *El ordenamiento territorial en el Perú: avances y retos para las regiones y el país. XXIII Ciclo de Formación*. GPC

Grupo Propuesta Ciudadana, GPC. (2019). *¿Reconstrucción sin instituciones?* GPC.

Grupo Propuesta Ciudadana, GPC. (2020). *¿Cómo fue la reconstrucción del norte el 2019?* GPC.

Grupo Propuesta Ciudadana, GPC. (2021). *Gestionar el riesgo sin planificar el crecimiento de las ciudades*. GPC.

La República. (15 de marzo de 2023). Corrupción afectó ejecución de obras de reconstrucción. *La República*. <https://shorturl.at/bHN45>

Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. (2010). «Programa presupuestal estratégico de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres», PP 0068. Decreto de Urgencia N° 024-2010.

Orihuela, J. C. (2019). *¿Reconstrucción sin instituciones?: gobierno de los desastres siconaturales en el Perú 1997-2019*. GPC.

Presidencia del Consejo de Ministros, PCM. (2021). *Política nacional de gestión de riesgos de desastres al 2050*. PCM. <https://shorturl.at/cOPQS>

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



dbc centro
bartolomé
de las casas



Centro Ecuménico de
Promoción y Acción
Social Norte



Centro de Estudios
para el Desarrollo
y la Participación



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Centro de Estudios para
el Desarrollo Regional



Centro Peruano de
Estudios Sociales



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado



Centro de Investigación
Social y Educación Popular

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo

☎ 998 342 992

✉ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

✉ @prop_ciudadana

📘 grupopropuestaciudadana

📺 Grupo Propuesta Ciudadana