

# **GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

**Estudio sobre:**

**Reconstrucción sin cambios: un balance rápido al proceso de  
Reconstrucción con Cambios y los límites de la Gestión de  
Riesgo de Desastres en el Perú.**

**Por:**

**Marisa Glave y  
Eduardo Ballón**

## GLOSARIO

<b>APP:</b>	Alianza Público Privada
<b>ARD:</b>	Agencia Regional de Desarrollo
<b>BID:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIM:</b>	Building Information Modeling
<b>CENEPRED:</b>	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
<b>CGR:</b>	Contraloría General de la República
<b>ENAGERD:</b>	Encuesta Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
<b>EVAR:</b>	Evaluación de Riesgo de Desastres
<b>FEN:</b>	Fenómeno El Niño
<b>FONDES:</b>	Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
<b>FUR:</b>	Formato Único de Reconstrucción
<b>GL:</b>	Gobierno Local
<b>GORE:</b>	Gobierno Regional
<b>GPC:</b>	Grupo Propuesta Ciudadana
<b>GRD:</b>	Gestión del Riesgo de Desastres
<b>INDECI:</b>	Instituto Nacional de Defensa Civil
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MINDEF:</b>	Ministerio de Defensa
<b>MTC:</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>NEC:</b>	New Engineering Contract
<b>ONG:</b>	Organización No Gubernamental
<b>OxI</b>	Obras por Impuestos
<b>PCM:</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PIA:</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>PIM:</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PIP:</b>	Proyecto de Inversión Pública
<b>PIRCC:</b>	Plan Integral de Reconstrucción con Cambios
<b>PLAGERD:</b>	Plan de Gestión de Riesgo de Desastres
<b>PLANAGERD:</b>	Plan Nacional fde Gestión de Riesgo de Desastres
<b>PMO:</b>	Project Management Office
<b>POT:</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PP:</b>	Programa Presupuestal
<b>PRONIED:</b>	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
<b>PRONIS:</b>	Programa Nacional de Inversiones en Salud
<b>RCC:</b>	Autoridad para la Reconstrucción con Cambios
<b>RU:</b>	Reino Unido
<b>SINAGERD:</b>	Sistema Nacional de Riesgo de Desastres
<b>TDR:</b>	Términos de Referencia
<b>UKDT:</b>	Equipo Técnico del Reino Unido

## Reconstrucción sin cambios: un balance rápido al proceso de Reconstrucción con Cambios y los límites de la Gestión de Riesgo de Desastres en el Perú.

### Introducción

Tras el llamado “Niño Costero” (2017) que afectó gravemente al país, particularmente al norte, se creó una entidad *ad-hoc*<sup>1</sup> para enfrentar el desastre causado. Casi seis años después el norte del país vuelve a ser impactado por intensas lluvias debido a la presencia del ciclón Yaku. Las ciudades se inundan nuevamente, los cultivos se vuelven a perder y los damnificados reaparecen. En este contexto la opinión pública se interesa por los resultados de la denominada Reconstrucción con Cambios y las críticas a su labor llueven.

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

El año 2020, GPC publicó un reporte detallado sobre los avances del proceso de reconstrucción, *¿Cómo fue la Reconstrucción del Norte el 2019?*, en el que analiza la gestión presupuestal, mostrando 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.

El año 2021 publicó *Gestionar el riesgo sin planificar el crecimiento de las ciudades*, dando cuenta de las serias limitaciones en los objetivos y acciones vinculadas con la gestión territorial, que involucran a los gobiernos subnacionales, regionales y locales de la implementación del Plan de Gestión de Riesgo de Desastres (PLAGERD), estudiando específicamente los casos de Piura y Trujillo.

Seis años después de la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC) y del presupuesto asignado para 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 revisó documentación generada por organismos públicos vinculados al proceso, principalmente la propia RCC y la Contraloría General de la República, distintos informes producidos por la sociedad civil y reportes

---

<sup>1</sup> 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: Orihuela, José Carlos “¿Reconstrucción sin instituciones?: gobierno de los desastres siconaturales en el Perú 1997-2019”. Grupo Propuesta Ciudadana. 2019.

especiales de prensa. 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.

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

## 1. Marco Institucional de la RCC:

En abril 2017 se publicó la Ley 30556 que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres, creando la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Formalmente la RCC se creó para rehabilitar, reponer, reconstruir y construir infraestructura pública, con énfasis en salud, educación y vivienda de interés social, así como para la reactivación de la economía. La ley plantea que se organice la misión a través de un Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), que debía tener un enfoque de gestión de riesgos de desastres (GRD) siendo inicialmente aprobado en septiembre del 2017<sup>2</sup>.

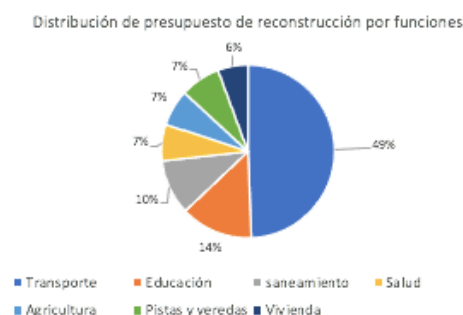
La RCC elaboró el PIRCC en base de información presentada por los sectores, los gobiernos regionales y locales de 13 departamentos e INDECI. El plan fue aprobado por el Consejo de Ministros, vía un decreto supremo, siendo objeto de modificaciones por parte del directorio de la RCC, sobre todo en lo que se refiere a las entidades ejecutoras de cada proyecto. El PIRCC inicial supuso un presupuesto de S/ 25,655 millones y estuvo organizado en cuatro componentes: (i) reconstrucción de infraestructura, (ii) prevención y desarrollo urbano, (iii) vivienda, (iv) fortalecimiento de capacidades. Como se aprecia en la tabla 1, la mayor proporción del presupuesto se concentró en el primer componente. En el gráfico 1 se aprecia cómo se distribuyó, el presupuesto de ese componente por funciones<sup>3</sup>. Casi la mitad fue a reconstrucción de carreteras, caminos y puentes en la función transporte.

**Tabla 1: PIRCC presupuesto por componente**

Componente	Monto PIRCC (millones)	Porcentaje
Reconstrucción de infraestructura	18,645	72.7%
Prevención y desarrollo urbano	5,446	21.2%
Vivienda	1,114	4.3%
Fortalecimiento de capacidades	450	1.8%

Fuente: PIRCC – RCC.

**Gráfico 1**



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 como en su ejecución, el centro estuvo en

<sup>2</sup> Por Decreto Supremo 091-2017-PCM

<sup>3</sup> Vivienda va separado de pistas y veredas pues en el análisis de componentes, la reconstrucción de infraestructura pública se ha agregado y por tanto puestas y veredas es parte de esa suma.

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 en la mejora de las infraestructuras existentes, es decir en sus materiales y/o diseño, mas no en la reducción general de riesgo en el territorio. Da la impresión que el esfuerzo estuvo en incluir algunos elementos de GRD, proyecto por proyecto, antes que en estructurar proyectos territoriales integrales, dejando esta tarea al componente “prevención y desarrollo urbano”, que en el PIRCC aparece de manera muy general.

Desde 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 que hay que enfrentar: inundaciones fluviales, pluviales y movimientos de masas en quebradas. El plan planteaba una primera etapa de actuación, centrada en descolmatación y defensas ribereñas. Esta primera etapa no aportaba soluciones definitivas al problema, pero permitía mitigar los impactos futuros.

Lo primero que hicimos fue la descolmatación, incluso antes de la aprobación del mismo plan. Se intervino en 17 ríos y 11 quebradas de urgencia, con una inversión aproximada de S/ 1,400 millones. Esas no eran las soluciones definitivas, pero eran urgentes y sí permitieron mitigar impactos. *(Pablo De La Flor, primer Director Ejecutivo de la RCC)*

La segunda etapa era la elaboración de planes integrales/maestros que permitan identificar soluciones definitivas. El portal de transparencia de la RCC plantea la intervención en 19 ríos y 5 quebradas, así como la construcción de drenajes pluviales en 7 ciudades.

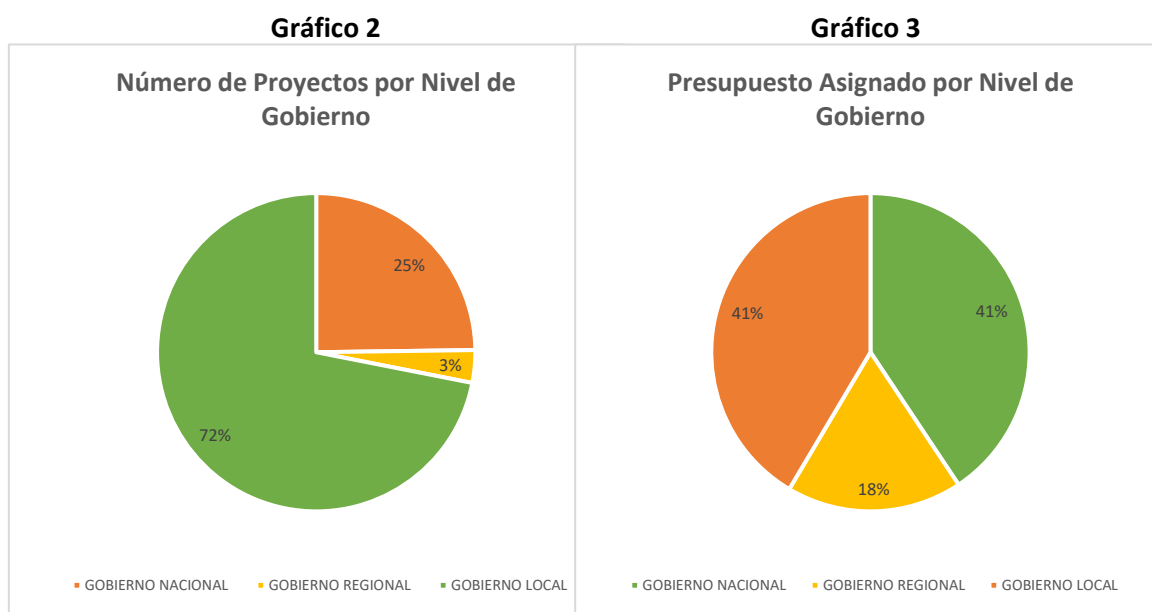
Este componente, el de prevención, fue el que más limitaciones tuvo. Desde definir los alcances de los planes integrales o los entes ejecutores, hasta obtener consenso en los territorios en torno a las soluciones propuestas. Estas dificultades las veremos con más detalle en el punto 4 de este texto. Lo cierto es que en 6 años, lo que se ha logrado, en el mejor de los casos, es tener los perfiles de los planes, habiéndose implementado algunas de las obras de mitigación. En octubre del 2023 se espera que las lluvias vuelvan pues se pronostica un nuevo Fenómeno del Niño (FEN) de carácter global. Todo indica que no estaremos preparados para su impacto.

### **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 tenía en mente que los principales ejecutores del PIRCC fueran los ministerios. Visto que un porcentaje grande debía irse a educación y salud, se confiaba en la capacidad de PRONIS y 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

regionales<sup>4</sup>. Esta concepción tiene como efecto la sobreestimación de la capacidad de ejecución de los sectores lo que, como veremos, no es necesariamente cierto.

Para medir su participación 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%. El segundo indicador es el presupuesto que cada sector administró; en el gráfico 3 se puede ver que hay una distribución proporcional entre el nivel nacional y el local, concentrando cada uno el 41% del presupuesto asignado bajo la modalidad de formato único de reconstrucción (FUR).



Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas - FUR

Finalmente, 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 concentra el 28% del total, pues es de público conocimiento que su ejecución estuvo en el marco del Acuerdo Gobierno a Gobierno suscrito con el Reino Unido.

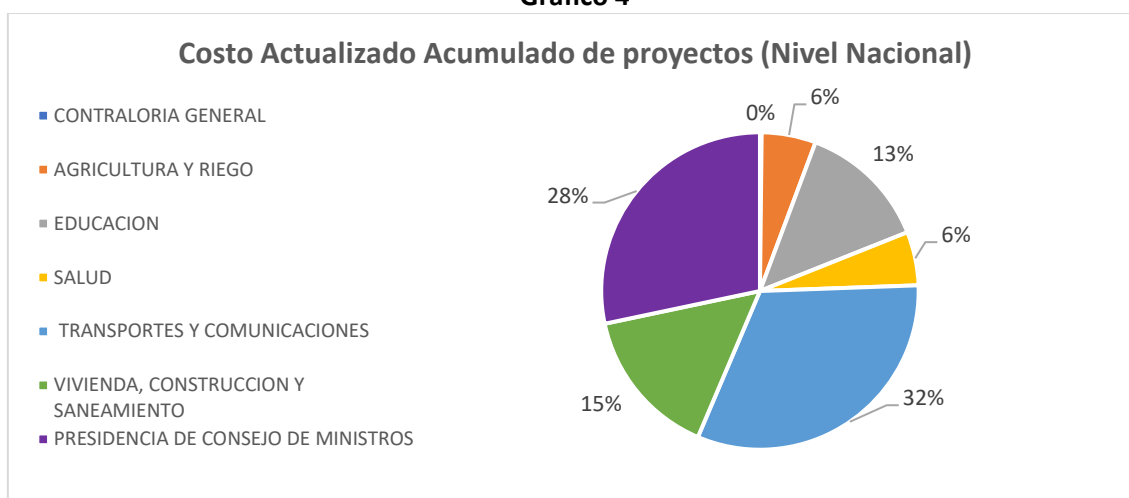
Excluyendo a la PCM, el sector con mayor participación es el MTC, seguido a distancia por Educación, Vivienda, Salud y Agricultura. Los dos programas nacionales que debían ser motores de inversión, PRONIED y PRONIS, administran sólo el 13% y 5%

<sup>4</sup> El Grupo Propuesta Ciudadana comparó la capacidad de ejecución del presupuesto inicial de apertura (PIA) del gobierno nacional frente a los gobiernos regionales, quedando claro que en general los gobiernos subnacionales tienen un devengado final superior al PIA. Para mas detalle ver: Glave, Marisa “Buenas prácticas de Gestión Descentralizada”. Grupo Propuesta Ciudadana. 2015

Descargable en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/BPGD%20FINAL.pdf>

respectivamente del presupuesto final acumulado. Sobre los niveles de ejecución volveremos en el siguiente capítulo.

**Gráfico 4**



Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

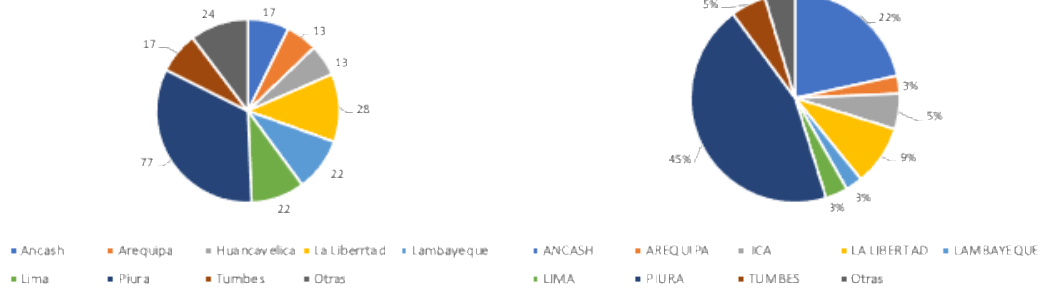
La propuesta del primer director ejecutivo de la RCC fue asignar la responsabilidad sobre los proyectos priorizados a quienes hubieran superado un porcentaje mínimo de ejecución de su presupuesto el año anterior, priorizando así al nivel nacional, lo que generó tensión con los gobiernos subnacionales. 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 GOREs y los GLs, 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 manejaron los GORE; 14 de ellos tuvieron al menos 1 proyecto de inversión a su cargo. En los gráficos aparecen los que tuvieron más de 10 proyectos y los que manejaron más de 150 millones de soles. De los más de 7,000 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.

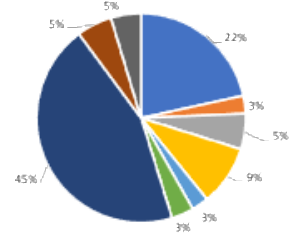
**Gráfico 5**

Número de proyectos (sólo los GORE)



**Gráfico 6**

Costo Actualizado Acumulado (por GORE)

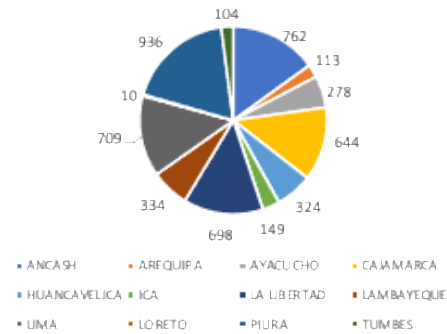


Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

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. En total fueron 5,061 proyectos con un costo actualizado acumulado superior a los 11 mil millones de soles. Por el monto total acumulado, destacan las municipalidades de Piura y La Libertad.

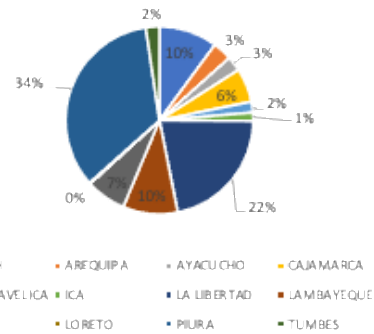
**Gráfico 7**

Número de Proyectos por Municipalidades por Región



**Gráfico 8**

Presupuesto Acumulado (Municipalidades por Región)



Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

### Los mecanismos usados para acelerar la inversión

En 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 de su rediseño, para asegurar inversiones de calidad y reducir los plazos. Esta tarea sigue pendiente y la opción encontrada para evadir el problema de fondo es crear modalidades especiales de inversión. Siguiendo esta práctica se creó una para los proyectos que se hicieran en el marco de la reconstrucción. La propia Ley de creación de la RCC define un procedimiento especial en busca de reducir el tiempo regular para el diseño, licitación y ejecución de obras públicas.

Pese a estos incentivos, la ejecución de proyectos no fue rápida. En varios casos por problemas en el proceso de contratación, pero también por problemas de formulación. En junio del 2018, como narra Edgar Quispe, uno de los directores ejecutivos de la RCC, se logra que los proyectos de reconstrucción no tengan que pasar por la fase de



identificación y diagnóstico de los proyectos de inversión pública (PIP) del *invierte.pe* y así reducir varios meses el proceso de formulación de proyectos.

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 del 2018 y sirvió mucho para acelerar los proyectos de inversión. (*Edgar Quispe, exdirector ejecutivo de la RCC*).

Estas modificaciones no llegan 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.

El primero fue la transformación de la RCC en Unidad Ejecutora. Si bien la ley de creación ya le daba este carácter, era únicamente para la contratación de servicios y personal directo, no para la formulación, aprobación o ejecución de proyectos de inversión pública. Este cambio permitió una relación mucho más fluida y directa entre la RCC con los GOREs y GLs, muchos de los cuales tenían problemas con los sectores para lograr la viabilidad de sus proyectos. Al conseguir ser una UE, la RCC podía pedir que le transfieran los proyectos y ser quien 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, 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*)

Uno segundo fue la aprobación del Acuerdo Gobierno a Gobierno, suscrito con el Reino Unido (RU), a través del cuál la ejecución queda por fuera de la Ley de Contrataciones del Estado, usando el conocimiento del RU a través de contratos NEC, *new engineering contract*, que utilizan instrumentos como el PMO, *project management office* y los modelos BIM, *building information modeling*<sup>5</sup>. Este mecanismo se debía usar para los proyectos complejos, que no resultaban de fácil ejecución por parte de la administración pública.

---

<sup>5</sup> Un contrato NEC es un tipo contractual desarrollado en UK, 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 los proyectos, que permite anticipar con mayor certeza posibles problemas/interferencias en la ejecución de los proyectos.

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

Fue recién en el marco del G2G que se logra avanzar, en parte por los márgenes/libertades que los instrumentos antes señalados dan a los gestores para modificar los términos de contratación y adaptarlos a las realidades y necesidades que se van descubriendo a medida que avanzan los estudios encargados. Como veremos en el caso de La Libertad, se necesitó cambiar las pautas que originalmente se otorgaron para la licitación del contrato 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.

## **2. Análisis de la ejecución presupuestal del proceso de RCC e identificación de proyectos priorizados no ejecutados.**

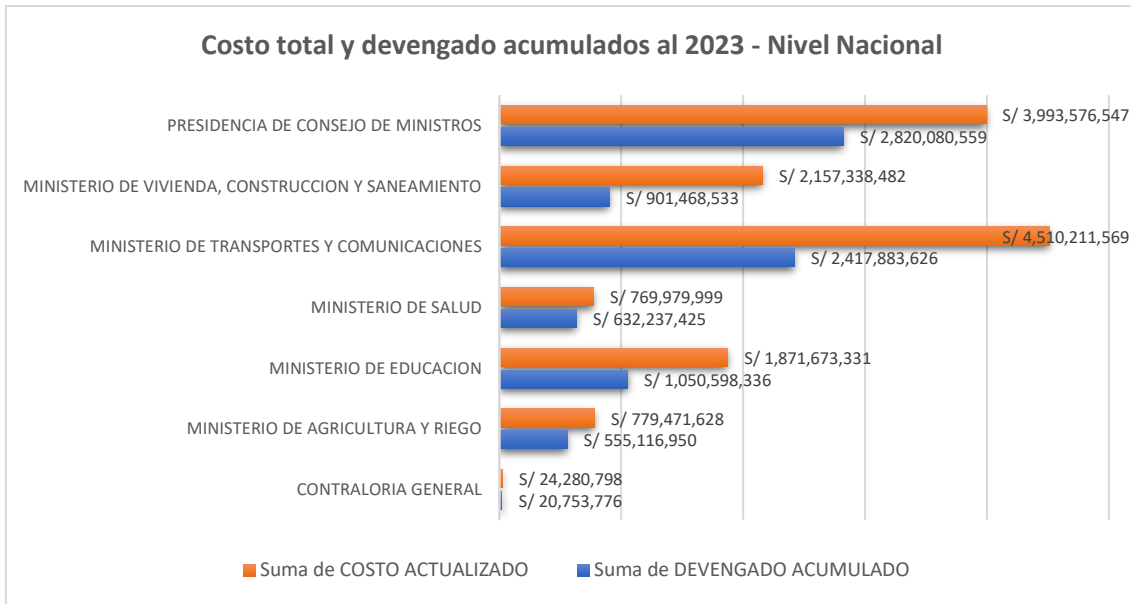
El seguimiento al uso de fondos proveniente de la reconstrucción no es sencillo y el portal de transparencia de la RCC tiene un área especial, semáforo de ejecución, que permite revisar el avance de los proyectos, aunque de manera agregada. Para revisar el desempeño de manera diferenciada por sectores y niveles de gobierno, se analizó la información disponible en el Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones sobre los proyectos financiados bajo el “Formato Único de Reconstrucción” (FUR). El análisis es sólo del presupuesto destinado a inversiones<sup>6</sup>, no de 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% y 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%. Sólo PCM, que como ya dijimos concentra una parte importante del presupuesto y utiliza el mecanismo G2G, muestra un avance de casi 71%.

### **Gráfico 9**

---

<sup>6</sup> 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 de proyectos que se iniciaron antes de aprobarse la ley de RCC pero que son vinculados. Los hemos incluido en el análisis general. Suman 4, 250 millones de soles y financian 112 proyectos. Sin embargo, el segundo paquete de financiación no ha sido incorporado, sólo los proyectos FUR.



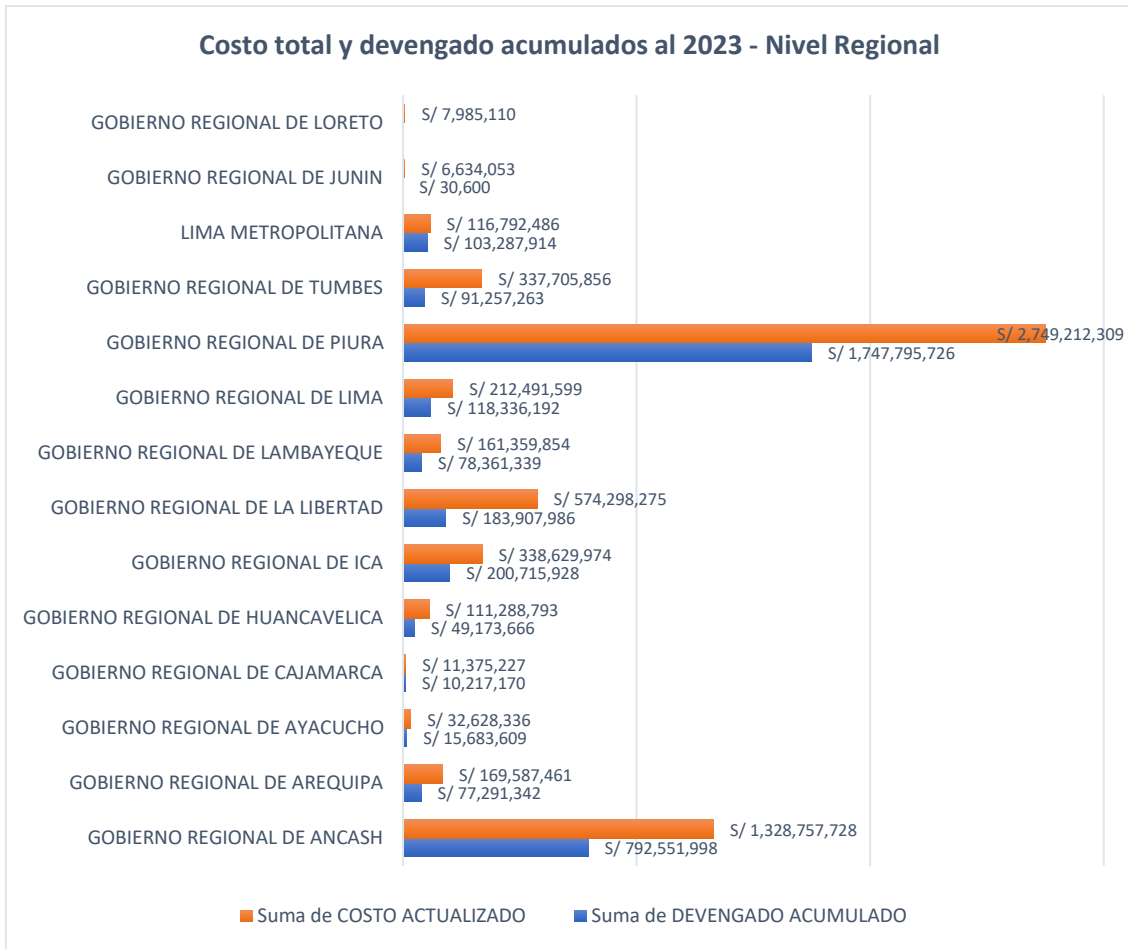
Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

Al revisar la lista de proyectos ejecutados por el nivel nacional registrados por FUR, encontramos que 785 tienen menos de un 5% devengado y 452 de ellos menos del 1%. Estos proyectos suman en total 2,300 millones de soles.

En el caso de los GOREs, la ejecución promedio es de 56.3% y las regiones que concentran la mayor proporción del presupuesto, tienen comportamientos muy diversos. Piura llega a 63.6%, siendo la región que más presupuesto maneja. Las otras que concentran una parte importante del presupuesto son Ancash, que logra un avance de 59.6% y La Libertad que sólo alcanza 32%.

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

**Gráfico 10**

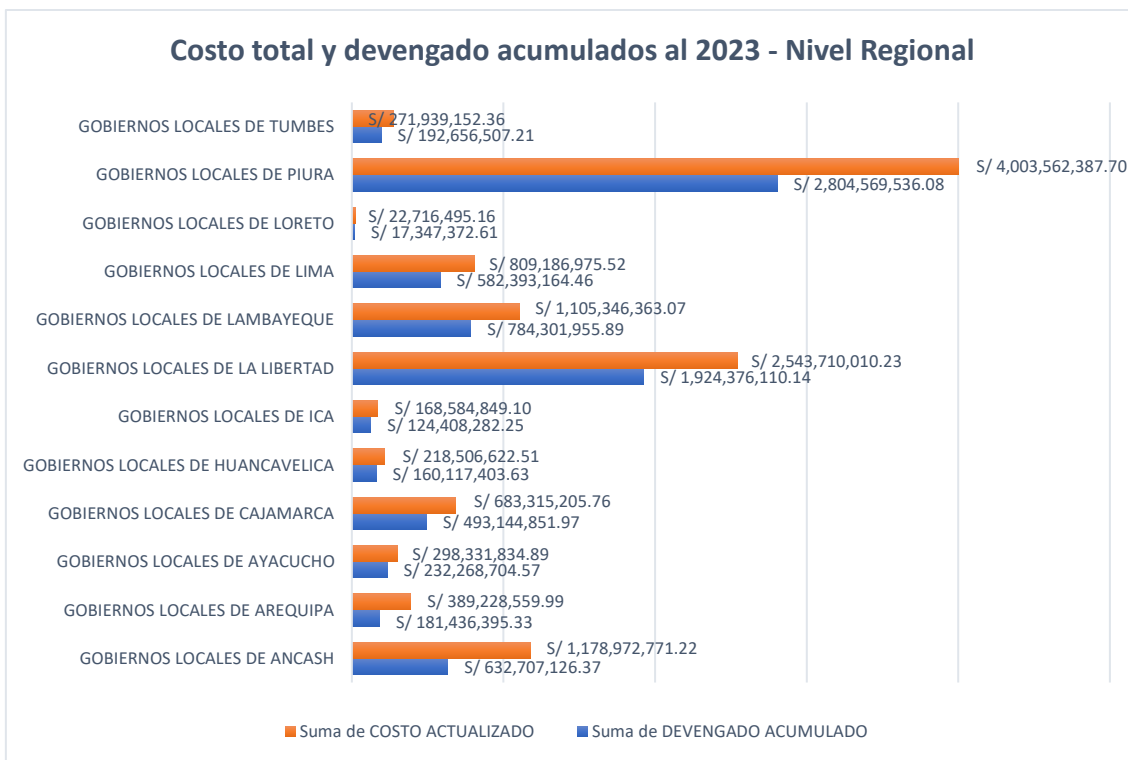


Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

Finalmente, en el caso de los gobiernos locales, como señalamos al inicio, manejan un presupuesto similar al del gobierno nacional, aunque distribuido en 770 municipalidades. En el gráfico 11 se puede ver la distancia entre el costo acumulado de los proyectos que manejan y el devengado. 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 nivel de avance de 75.6% y 70% respectivamente.

De los 5 mil proyectos de inversión que tienen a su cargo, casi 800 tienen menos de 1% de ejecución. Éstos suman 2 mil millones de soles.

**Gráfico 11**



Fuente: MEF – Sistema de Seguimiento y Consulta de Inversiones Públicas

El reporte de la CGR, de marzo 2023 de obras paralizadas a nivel nacional da cuenta de 1746 obras paralizadas. De ellas, 120 son ejecutadas bajo el marco normativo de la reconstrucción con cambios y representan 6.9% del total. Como se aprecia en la tabla 3, la mitad están a cargo del nivel nacional y por su valor, representan casi el 80% del presupuesto.

**Tabla 2: Obras paralizadas a nivel nacional. Marzo 2023**

Nivel de gobierno	Obras paralizadas		Monto actualizado de la inversión		Saldo de inversión S/
	N.º	%	S/.	%	
G. Nacional	61	49.5%	2,453,336,718	79.6%	1,426,473,501
G. Regional	16	12.6%	388,051,233	12.6%	121,111,781
G. Local	43	37.9%	239,454,184	7.8%	74,082,983
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>	<b>3,080,842,135</b>	<b>100%</b>	<b>1,621,668,265</b>

Fuente: Contraloría General de la República. Reporte N° 003-2023-CG/SESNC

### Las soluciones integrales y los proyectos en el marco del G2G

Medir el avance de las soluciones integrales resulta más complejo<sup>7</sup>, 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

<sup>7</sup> 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 los de construcción. Estos segundos se refieren a los que resultan nuevas infraestructuras, en el que se incluyen los proyectos de prevención, pero no son los únicos. Se toma para el análisis de seguimiento el informe de la CGR.

los que 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 de Oxl y APP que también se intentaron.

En la tabla 3 identificamos el nombre de los ríos, quebradas y posibles proyectos de drenaje en 7 regiones impactadas por el llamado Niño Costero. Una primera estrategia fue desarrollar unos 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.

**Tabla 3: Ríos, quebradas y drenajes posibles en 7 regiones afectadas por el Niño Costero**

Tumbes	Piura	Lambayeque	La Libertad	Ancash	Lima	Ica
<b>Ríos:</b> Tumbes y Zarumilla <b>Drenaje:</b> Tumbes	<b>Río:</b> Piura <b>Drenajes:</b> Talara, Sullana, Piura y Paita	<b>Ríos:</b> La Leche, Chancay, Olmos, Motupe, Zaña <b>Drenaje:</b> Chiclayo	<b>Ríos:</b> Chicama y Virú <b>Quebradas:</b> San Idelfonso, San Carlos y El León <b>Drenaje:</b> TRujillo	<b>Ríos:</b> Casma, Huarmey, Lacramarca.	<b>Ríos:</b> Huaura, Cañete, Rímac, Mala. <b>Quebrada:</b> Huaycolor	<b>Ríos:</b> Matagente, Ica <b>Quebrada:</b> Cansas

Fuente: Portal RCC

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 sólo incluyeron las 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 establecimientos de salud y educación por región.

**Tabla 4: Proyectos de salud y educación incorporados al G2G**

Establecimiento de Salud	Establecimientos Educativos
Piura: 5	Tumbes: 3
La Libertad: 1	Piura: 29
Lambayeque:1	Lambayeque: 5
Ancash: 7	Cajamarca: 2
Lima: 1	La Libertad: 8
	Ancash: 24
	Lima: 2
	Huancavelica: 1
<b>Total: 15</b>	<b>Total: 74</b>

Fuente: Portal RCC

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- ARD La Libertad*)

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*)

Finalmente, 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. En la tabla 5 se puede apreciar el monto presupuestado para cada componente y su incremento, pasando de 9,368 millones de soles a 15,873, una elevación del 69% del presupuesto.

**Tabla 5: Incrementos del monto presupuestado por componente**

Composición del Presupuesto Original (A)	Presupuesto Original (millones)	Presupuesto a partir de Nov. 21 (millones)	Presupuesto a Junio 2022 (millones)	Presupuesto Enero 2023 (millones)
Cartera Educación	S/ 889,7	S/ 889,7	S/ 889,7	S/ 2 770,3
Cartera Salud	S/ 1 423,2	S/ 1 423,2	S/ 1 423,2	S/ 2 118,1
Cartera Soluciones Integrales	S/ 5 170,7	S/ 4 722,7	S/ 5 170,7	S/ 10 012,5
Gestión Programa G2G	S/ 523,7	S/ 523,7	S/ 523,7	S/ 523,7
Riesgo Programa G2G	S/ 1 360,7	S/ 1 360,7	S/ 1 360,7	S/ 449,3
<b>Total</b>	<b>S/ 9 368,0</b>	<b>S/ 8 920,0</b>	<b>S/ 9 368,0</b>	<b>S/ 15 873,9</b>

Fuente: CGR- Informe N° 0001-2023-CG/SESNC

Las soluciones integrales, según reporta la CGR, se refieren a 17 cuencas-ríos<sup>8</sup>, 5 quebradas y 7 drenajes. Del total de 29 intervenciones, la CGR ha logrado agregar datos de ejecución sobre 24. A marzo del 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 siendo fácil el consenso en las regiones, además de la complejidad de la ejecución de los mismos 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 sólo de viviendas sino de canteras informales, botaderos y granjas de crianza. 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.

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 los panamericanos. (*Miguel Yamasaki – 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*)

<sup>8</sup> Difiere del número de cuencas-ríos que figuran en el portal de la RCC que es 19. Asimismo, la información sobre el avance en ejecución sólo da cuenta del trabajo en 14 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.

El nivel de avance de la RCC se ha visto afectado también por la alta rotación de las y los directores ejecutivos. 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: Jefes de la RCC 2017-2023**

Jefe	Gobierno	Período
Pablo de la Flor	PPK	5/5/2017 (6 meses)
Edgar Quispe	PPK	1/11/2017 (17 meses)
Nelson Chu	Vizcarra	28/03/2019 (7 meses)
Amalia Moreno	Vizcarra/Sagasti	29/10/2019 (30.5 meses)
Robert López	Castillo	18/05/2022 (7 meses)
Ernesto Mosqueira	Boluarte	24/12/2022 (0.5 meses)
Rosemary Cornejo	Boluarte	11/01/2023 (3 meses)
Rafael Anaya (encargado)	Boluarte	6/04/2023

### 3. Análisis del avance del PLANAGERD 2021 y los principales límites de la Gestión de Riesgo de Desastres en materia de gestión del territorio. Análisis de la ejecución del presupuesto para prevención y emergencia (PP 0068).

La GRD incluye siete procesos: estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Tiene dos instituciones especializadas, encargadas de llevarlos adelante, INDECI y CENEPRED. La primera centrada en la respuesta a los desastres, la segunda, en la prevención. Aunque no llegó a desarrollarla plenamente, CENEPRED también tiene entre sus funciones la reconstrucción, función que el 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.

Aunque la RCC tenía componentes de GRD, el énfasis central fue la reconstrucción de infraestructura existente dañada. No haberlo señalado con claridad, reforzando por el contrario el discurso del “cambio”, generó expectativas que hoy se sienten defraudadas con justa razón.

La autoridad para la reconstrucción con cambios no tenía por qué resolver los problemas de la GRD. En teoría en el Perú tenemos el PP 0068, 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, CENEPRED pasó al Ministerio de Defensa 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.

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 presentamos a continuación, recogida y actualizada del informe citado previamente, da cuenta del avance normativo en la GRD. Como se aprecia, el Perú desde el 2011 implementa formalmente el sistema y el 2015 se oficializa el primer plan de GRD. El único mecanismo con el que cuenta CENEPRED para medir el avance del PLANAGERD es una encuesta nacional, ENAGERD. El 2021 se publicó la última vinculada al cumplimiento del primer plan. Ese mismo año se aprobó la nueva política nacional y el nuevo plan nacional que establece responsabilidades en 1,900 entidades a nivel nacional, entre ministerios, gobiernos regionales 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 la GRD**

2011	2012	2014	2015	2017	2018	2021
Ley que crea Sistema Nacional de Riesgo de Desastres (SINAGERD)	Aprueba Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	Aprueba Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021	Línea de Base de PLANAGERD 2014-2021	Encuesta Nacional de Gestión de riesgo de Desastres (ENAGERD)	Aprueba Estrategia de Implementación del PLANAGERD 2014-2021	Aprueba la Política Nacional de Riesgo de Desastres al 2050 y el PLANAGERD 2022 – 2030. ENAGERD 2021

A continuación, presentamos algunos de los datos más preocupantes de la ENAGERD 2021, sobre todo en lo que a preparación del territorio se refiere. La tabla 7 muestra el nivel de avance en la elaboración de planes de prevención y reducción de riesgos. Tras 6 años de aprobado el plan de GRD, sólo 17.7% de las entidades obligadas elaboraron un plan. Si revisamos las municipalidades, veremos un promedio similar. Los casos más preocupantes son los de Apurímac, Cajamarca, Loreto, Tumbes, San Martín e Ica, donde menos del 10% de municipalidades elaboraron un plan.

**Tabla 8: Avance en la elaboración de planes de prevención y reducción de riesgos**

**CUENTA CON PLANES PARA DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
PPRD Y CON ASISTENCIA TÉCNICA DE CENEPRED, 2020 - 2021**

TIPO DE ENTIDAD	Cuenta con PPRD				Contó con asistencia técnica de CENEPRED para la elaboración de este plan			
	Sí	No	No respondió	Total entidades	Sí	No	No respondió	Total 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 %	17.70%	81.10%	1.20%	100%	10.70%	6.90%	82.40%	100%

Fuente: SIMSE - CENEPRED – Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020 - 2021.

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/territorios en los que se vive sean seguros. Para enfrentar la inseguridad y el riesgo de las viviendas, el 2012 se dictó la Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable (29869). Un paso central para avanzar en los reasentamientos es la declaración de zona de muy alto riesgo. Esta tarea, como se aprecia en la tabla 8, está prácticamente abandonada. Sólo el 2.5% de las entidades competentes ha desarrollado estudios de riesgo. Cabe señalar que esta responsabilidad recae en los gobiernos municipales, distritales y provinciales, aunque por el 2017 se autorizó, en el marco de la Ley que crea la RCC, que los GOREs y de no hacerlo el Ministerio de Vivienda puedan hacer esta declaración de riesgo. 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**

Cuenta con estudios de zonas de muy alto riesgo no mitigable				
TIPO DE ENTIDAD	Sí	No	No respondió	Total entidades
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 %	2.50%	96.70%	0.80%	100%

Fuente: SIMSE - CENEPRED – Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020 - 2021.

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 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 población en zonas de riesgo. La tabla 9 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 sólo hay 18 planes de reasentamiento, y de ellos, sólo 8 responden a estudios de riesgo.

**Tabla 10**  
**ENTIDADES QUE CUENTAN CON COMITÉ CONFORMADO DE REASENTAMIENTO**  
**POBLACIONAL, 2020 - 2021**

Tiene Comité Multisectorial de Reasentamiento Poblacional conformado						
TIPO DE ENTIDAD	Sí	No	No respondió	Total entidades	¿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 %	0.70%	98.50%	0.80%	100%	8	18

Fuente: SIMSE - CENEPRED – Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020 - 2021.

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, de interés social, fue compensada con políticas de formalización de la tenencia de la tierra. Procesos de formalización que no siempre han contemplado criterios de vulnerabilidad y riesgo. Recién el 2017, se realizaron dos cambios. Uno 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 30779, que fortalece el SINAGERD, donde se definió responsabilidad funcional, incluso causal de destitución de alcaldes y gobernadores si no se cumple con las funciones de GRD. Este segundo cambio ha sido eliminado de la legislación. Quizá sin real conciencia, pero igual con un efecto muy negativo al redefinir las causales de suspensión<sup>9</sup> y no incluir el incumplimiento de las responsabilidades de GRD.

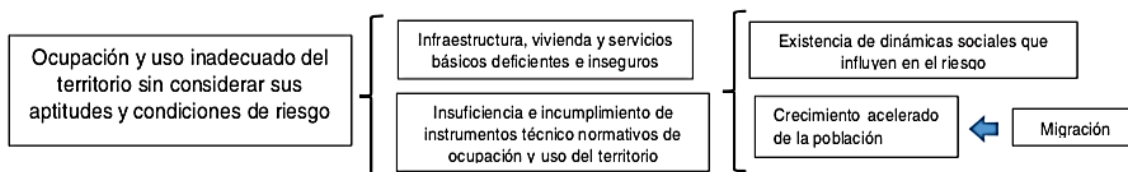
El factor clave en la GRD, dejado de lado, es el de la vivienda. En teoría hay un programa para mejorar vivienda en situación de riesgo, pero el programa no se conoce y tiene un presupuesto muy bajo. Lo que prima en el sector es la entrega de créditos, pero estos no llegan a los más pobres (*Pedro Ferradas,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

Los EVAR [Evaluación de Riesgo de Desastre] los 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 GL por incumplimiento de GRD. El 2018 se determinó responsabilidad y el 2022 lo anula el congreso. Ojalá se revierta esa decisión. (*Miguel Yamasaki – CENEPRED*)

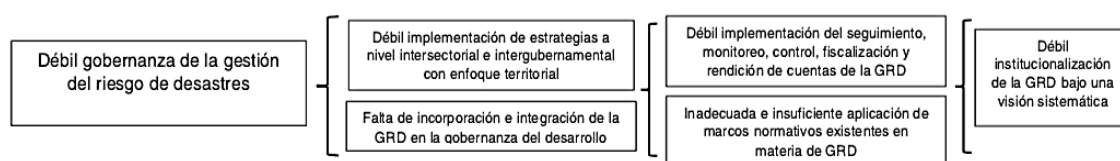
La nueva Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres al 2050, parte de una evaluación de la situación. Entre las principales causas del problema de vulnerabilidad y riesgo pone como primera: *“La ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo es 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”*.

<sup>9</sup> Se aprobó la Ley 31439, que incorpora sanciones a alcaldes y gobernadores en caso no se instalen las instancias de concertación de lucha contra la violencia a la mujer. Al aprobar la modificación de las leyes orgánicas de municipalidades y gobiernos regionales no se incluyó entre las casuales el incumplimiento de responsabilidades por GRD.

En el árbol de problemas de dicha política, esta causa se desarrolla de la siguiente manera:



Otro problema identificado es la débil gobernanza de la GRD. Como venimos señalando, pese a estar creado el SINAGERD desde el 2011, el nivel de avance es muy bajo y las entidades a cargo, en particular CENEPRED, están sumamente debilitadas.



Esperemos que la conciencia de estos problemas permita una mejor ejecución del nuevo PLANAGERD y no sólo la constatación de la inacción general del Estado ante la situación de vulnerabilidad y riesgo de amplios sectores de la población. Recordando que los municipios y los GOREs son actores centrales en la GRD, es fundamental definir responsabilidades claras entre ellos, mecanismos de seguimiento y recursos adecuados, no sólo presupuestales, sino humanos. Las y los funcionarios responsables de la GRD a nivel local tienen una muy alta rotación, volviéndose prácticamente inútil los esfuerzos del propio CENEPRED y de ONGs especializadas en capacitarlos.

Pese que la ley de creación de la RCC hace mención al enfoque de GRD, y a que la creación del SINAGERD el 2011 plantea entre uno de los procesos clave de la GRD la reconstrucción, no se definió ningún mecanismo formal, ni práctica informal, de conexión entre el trabajo que debía 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 el 2017 para se crear 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 sólo quedan 5 meses para actuar porque en octubre vuelven las lluvias. *(Miguel Yamasaki – CENEPRED)*

### Ejecución del PP 0068 entre el 2017 – 2023

El 2010, antes de que se dictara la ley de creación del SINAGERD, el Estado peruano decide crear el “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, conocido como el PP 0068. Desde su creación ha sido ha sido el componente central en los presupuestos de los GORE y GLs para desarrollar proyectos de prevención, pero sobre todo para atender emergencias.

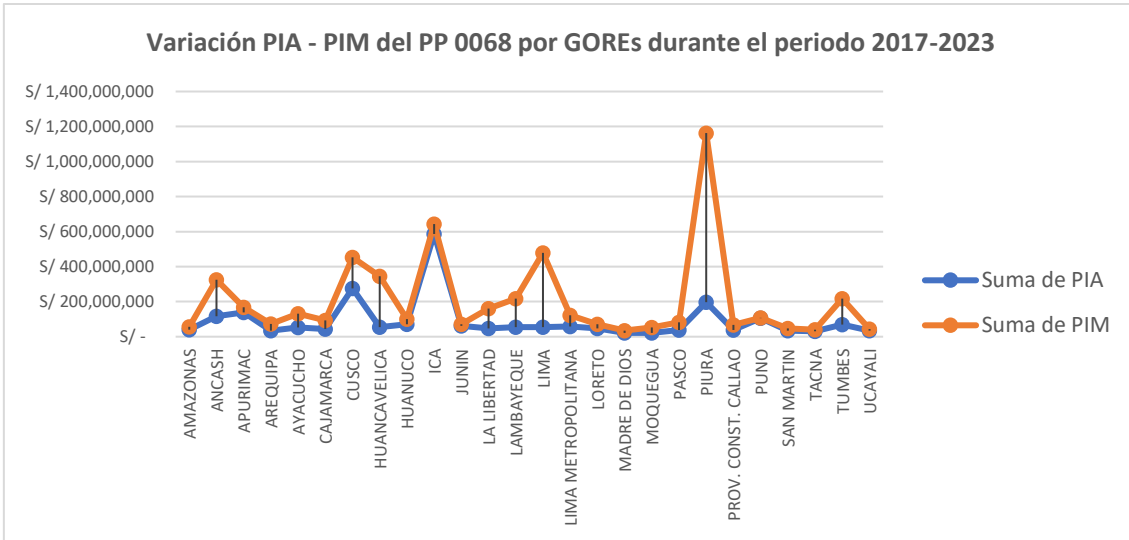
Entre el 2017 y el primer trimestre del 2023 el PP 0068 ha concentrado a nivel regional un total de S/ 5,345,477,533 entre actividades y proyectos. Estos últimos representan el 63% del presupuesto total. Como se aprecia en la tabla 11, Piura es la región con la mayor parte del presupuesto, seguida a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

**TABLA 11: PP 0068 2017-2023 por GORES**

REGION	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
ANCASH	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
APURIMAC	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
HUANUCO	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
JUNIN	22,747,545	48,628,835	71,376,380
LORETO	1,583,380	69,054,988	70,638,368
PROV. CONST. 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 MARTIN	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
<b>TOTAL</b>	<b>3,384,817,590</b>	<b>1,960,659,943</b>	<b>5,345,477,533</b>

Como ocurre con el resto de componentes del presupuesto, el PP 0068 tiene variaciones importantes entre el presupuesto inicial de apertura (PIA) y el modificado (PIM). El gráfico 12 permite ver la proporción de esta variación de manera acumulada entre el 2017 y el 2023 por cada región. Piura tiene una variación de 487% más que lo presupuestado originalmente.

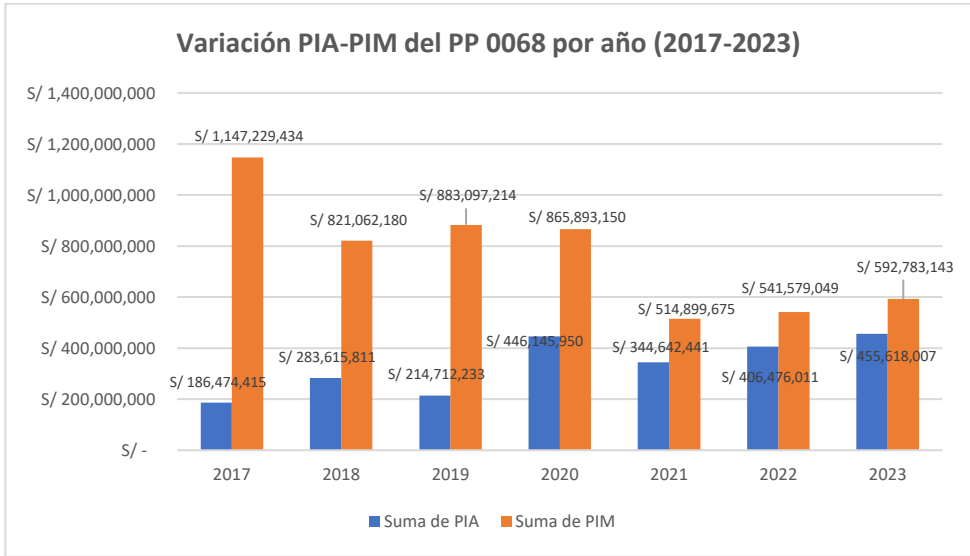
**Gráfico 12**



Fuente MEF: Transparencia Económica

El gráfico 13, permite ver la diferencia entre el PIA y el PIM de manera anual; el 2017 es el año de mayor incremento, dato asociado a la llegada del llamado Niño Costero y sus dramáticos efectos en el norte del país, particularmente en la región de Piura.

Gráfico 13

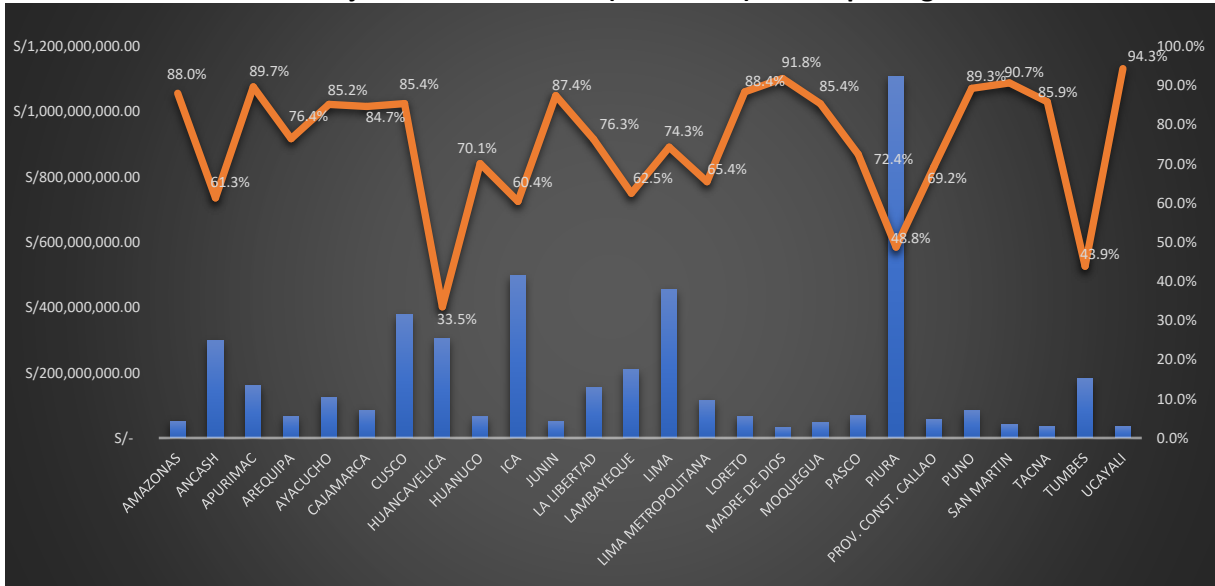


Fuente: MEF- Transparencia Económica

Con la llegada del ciclón Yaku, la atención de la prensa y la ciudadanía sobre el nivel de ejecución del PP 0068 reaparece. Una vez más caemos 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 podrá apreciar en el gráfico 14, hay regiones con una ejecución relativamente baja, como Piura (48.8%) pero cuyo presupuesto puede multiplicar por 10 al de otras regiones, como Madre de Dios que tiene una ejecución muy alta (91%) pero manejó uno de los presupuestos más bajos.

Gráfico 14

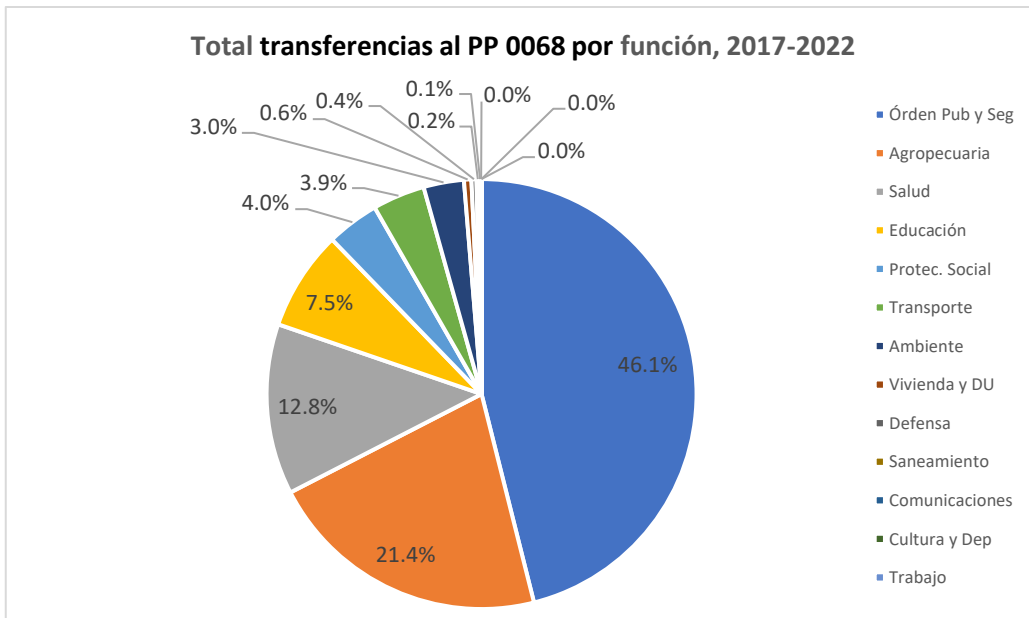
**Promedio de ejecución del PP 0068 (2017-2022) vs PIM por región**



Fuente: MEF-Transparencia Económica

Sobre el destino de los fondos por función, como se ve en el gráfico 15, la mayor proporción va a “orden interno y seguridad”, seguida muy de lejos por “agricultura”. Esto muestra el carácter reactivo y no de prevención de este fondo. Los principales proyectos de la función orden interno y seguridad son de sistemas de protección contra inundaciones o implementación de medidas contra inundaciones.

**Gráfico 15**



Fuente: MEF – Transparencia Económica

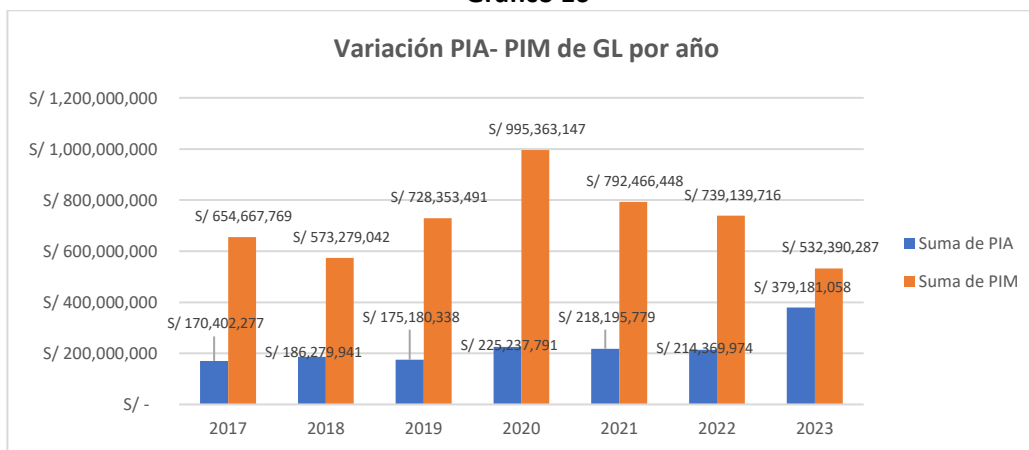
En el caso de los gobiernos locales, la situación es parecida. En total entre el 2017 y el primer trimestre del 2023 se manejó un presupuesto de 5 mil millones de soles. El 56% del presupuesto financia proyectos y el resto actividades. Lima y Piura tienen los gobiernos municipales que mayor presupuesto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

**Tabla 12: Presupuesto Acumulado por GLs, 2017- 2023**

REGION	SOLO PROYECTOS	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES Y PROYECTOS
AMAZONAS	S/ 34,696,678.00	S/ 34,482,611	S/ 69,179,289
ANCASH	S/ 381,092,714.00	S/ 119,592,636	S/ 500,685,350
APURIMAC	S/ 28,022,190.00	S/ 31,436,993	S/ 59,459,183
AREQUIPA	S/ 259,378,297.00	S/ 137,062,689	S/ 396,440,986
AYACUCHO	S/ 207,438,813.00	S/ 94,572,422	S/ 302,011,235
CAJAMARCA	S/ 90,694,020.00	S/ 112,211,630	S/ 202,905,650
CUSCO	S/ 160,915,271.00	S/ 168,602,391	S/ 329,517,662
HUANCAVELICA	S/ 49,928,216.00	S/ 55,173,510	S/ 105,101,726
HUANUCO	S/ 119,163,955.00	S/ 70,946,743	S/ 190,110,698
ICA	S/ 87,856,857.00	S/ 52,147,106	S/ 140,003,963
JUNIN	S/ 119,120,589.00	S/ 92,237,787	S/ 211,358,376
LA LIBERTAD	S/ 103,751,182.00	S/ 149,168,989	S/ 252,920,171
LAMBAYEQUE	S/ 2,444,038.00	S/ 53,213,778	S/ 55,657,816
LIMA	S/ 212,301,105.00	S/ 477,636,734	S/ 689,937,839
LORETO	S/ 41,292,270.00	S/ 50,737,142	S/ 92,029,412
MADRE DE DIOS	S/ 1,102,426.00	S/ 4,102,866	S/ 5,205,292
MOQUEGUA	S/ 70,898,448.00	S/ 27,751,266	S/ 98,649,714
PASCO	S/ 18,984,682.00	S/ 38,953,181	S/ 57,937,863
PIURA	S/ 281,835,118.00	S/ 231,214,274	S/ 513,049,392
PUNO	S/ 4,968,000.00	S/ 99,183,361	S/ 104,151,361
SAN MARTIN	S/ 30,126,898.00	S/ 287,527,053	S/ 317,653,951
TACNA	S/ 283,497,466.00	-S/ 157,598,768	S/ 125,898,698
TUMBES	S/ 92,506,380.00	S/ 2,818,166	S/ 95,324,546
UCAYALI	S/ 71,077,270.00	-S/ 8,688,493	S/ 62,388,777
PROV. CONST. CALLAO	S/ 31,709,146.00	S/ 6,371,804	S/ 38,080,950
<b>TOTAL</b>	<b>S/ 2,784,802,029.00</b>	<b>S/ 2,230,857,871</b>	<b>S/ 5,015,659,900</b>

Como en el caso de los GOREs, hay una variación importante entre el PIA y el PIM de los GL entre el 2017 y el 2023. El Gráfico 16 muestra la variación acumulada por años. En este caso, la mayor cantidad de recursos se concentra en el 2020.

**Gráfico 16**

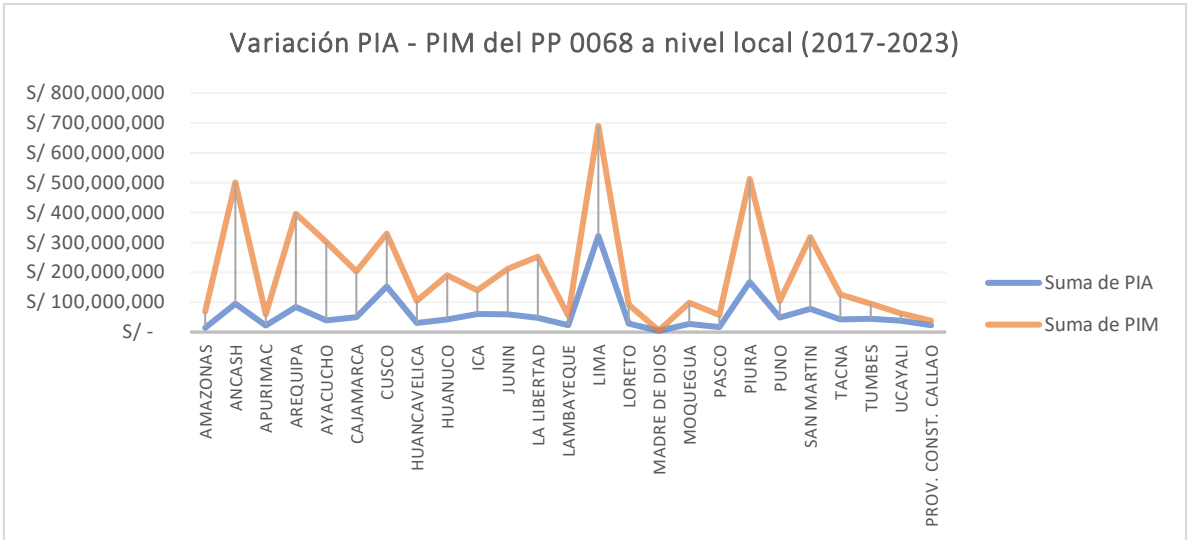


Fuente: MEF-Transparencia Económica

El gráfico 17 nos permite ver que en la mayoría de territorios hay variaciones importantes, en especial en Lima, Piura y Ancash.

**Gráfico 17**

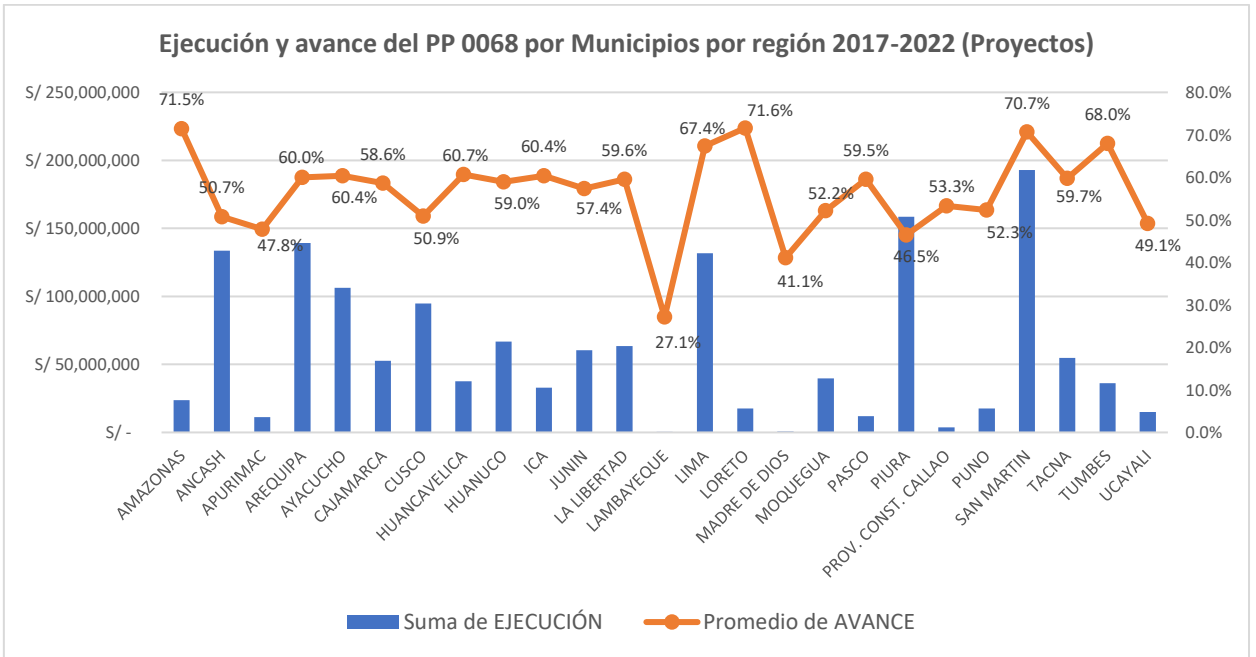




Fuente: MEF-Transparencia Económica

En relación a la ejecución de inversión por parte de los gobiernos locales, el gráfico 18 da cuenta del nivel de avance. Optamos por el gráfico comparativo para poder evaluar el nivel de ejecución en relación al presupuesto total que manejaron los 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.

**Gráfico 18**



Fuente: MEF-Transparencia Económica.

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

Los casos 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) los límites en la operación de las oficinas descentralizadas de la RCC.

### **Dificultades para establecer una ruta definitiva en la elaboración de los planes integrales.**

En el caso de **Piura**, en el segundo semestre del 2018, la RCC recibe del BID los TDR elaborados para licitar el plan integral para la cuenca del río Piura, como para el drenaje pluvial de la ciudad de Piura. El GORE-Piura los hace suyos e inicia el proceso de licitación bajo el marco normativo especial de la reconstrucción, para acelerar el procedimiento. El concurso es ganado por el consorcio español “Inundaciones Piura” y se suscribe el contrato a finales del 2018.

**Tabla 13: Línea de tiempo caso Piura**

2018	2020	2021	2022
BID entrega TDRs.	GORE-Piura resuelve contrato con “Inundaciones Piura	RCC contrata – en marco G2G – con empresa alemana Fichtner.	UKDT decide no renovar contrato con Cesar Alvarado Ancieta.
GORE-Piura firma contrato con consorcio español “inundaciones Piura”	GORE-Piura transfiere Unidad Ejecutora a RCC	RCC anula contrato con Fictner	UKDT presenta propuesta (perfil) de plan maestro en base a estudios parciales.
		UKDT asume directamente el manejo del proyecto y contrata directamente a ingeniero Cesar Alvarado Ancieta.	

Esta primera etapa generó muchas expectativas en la región. Sin embargo, en el segundo semestre del 2020 el GORE decide resolver el contrato. La decisión genera controversia. Hay quienes sostienen que la propuesta de solución presentada no convenció a los principales actores de sociedad civil, en particular colegios profesionales y universidades. Otros sostienen que no hubo mayor explicación al respecto y que esta decisión retrasó la ejecución de obras que permitan mitigar los riesgos. Lo cierto es que el consorcio ha demandado al GORE-Piura y el proceso sigue en curso.

Al final del 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, el 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. Sociedad Civil)*

Tras esta decisión el GORE hace una transferencia de unidad ejecutora hacia la RCC, que ya podía recibirlo. 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 del 2021, la propia RCC decide anular el contrato. Esta anulación 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 equipo técnico del Reino Unido (UKDT) que opera el G2G.

Se hace concurso de proyectos y gana una empresa alemana. Pero al poco tiempo se descubre en Piura que 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 de la RCC)*

Una siguiente fase arrancó con la contratación del ingeniero Cesar 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 Piura, así como con representantes de la sociedad civil regional. Gana rápidamente legitimidad y las propuestas expuestas por él y su equipo lograron consenso. Pero un nuevo revés impide que se concluya el trabajo.

Por demoras en la entrega del informe final, el UKDT decide 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 ocurre a la par que se produce un nuevo cambio de dirección ejecutiva en la RCC. Roberto López, el nuevo director, no tuvo capacidad de dar respuesta a esta controversia y responde ante la opinión pública que no puede tomar partido y que depende del UKDT la solución.

El ingeniero Alvarado ha señalado a la prensa que la información que usa UKDT no es completa y que espera una conciliación para poder entregar sus estudios, que asegura tienen cerca del 90% de avance<sup>10</sup>. 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 sean las soluciones definitivas.

La presentación de las conclusiones fue en colegio de ingenieros y se generó consenso. Se debía pasar a siguiente fase, elaboración de perfiles que debían entregarse creo que en abril o mayo del 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. Lo de UK 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)*

---

<sup>10</sup> El debate escaló a la prensa nacional. Para muestra este reporte de La República de julio del 2022 <https://larepublica.pe/sociedad/2022/07/14/piura-experto-asegura-que-reino-unido-enganara-a-piuranos-con-plan-integral-lrnd>

Mire, ahora anuncian que ya hay plan final, pero nadie lo conoce. Este nuevo plan no se ha consensuado 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 la poca claridad en torno a quién asumirá la ejecución del plan, si retornará la unidad ejecutora a la región o 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 a pocos meses de que un nuevo Niño 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 aún ¿quién va a administrar? Hay un problema de gobernanza.  
(Karina Morales-Consejera Regional)

En el caso de **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 el drenaje pluvial de Trujillo.

Originalmente se esperaba desarrollar los estudios con soluciones integrales para la quebrada de San Idelfonso por medio del mecanismo de obras por impuestos (Oxl). La empresa con la que se inicia el acuerdo el mismo 2017 es la Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston, que se compromete a elaborar los estudios y desarrollar la inversión en 18 meses, calculándose un monto de 120 millones. El GORE promueve esta solución y la RCC acepta rápidamente, anunciando que se financiará a cargo del FONDES.

**Tabla 14: Línea de tiempo de los estudios integrales de Quebrada San Idelfonso, La Libertad**

2017	2019	2020*	2021
GORE-La Libertad pide que se autorice usar mecanismo Oxl para proyecto “gestión de riesgo de quebrada San Idelfonso”  RCC aprueba pedido y se comunica a empresa Backus para inicio de estudios	Consortio conformado por empresas Backus, Minera Poderosa, Cemento Pacasmayo y Telefónica presenta propuesta de solución para quebrada San Idelfonso	GORE-La Libertad anula proceso Oxl	RCC suscribe contrato con Consorcio Besalco Stracon para la ejecución de soluciones integrales de las quebradas de San Idelfonso y San Carlos.

\* Fecha exacta de decisión no queda clara.

Como en el caso de Piura, el proceso se trunca cuando se presenta la propuesta de solución. Los Colegios Profesionales, de ingenieros y arquitectos, así como la Cámara de Comercio y otras entidades de sociedad civil expresan su rechazo a la propuesta. En paralelo, en la quebrada de San Carlos, el proyecto queda paralizado por el quiebre de la compañía a cargo.

Finalmente, la RCC, en el marco del G2G, saca a concurso las soluciones para La Libertad. La empresa Besalco Stracon se hace cargo de las quebradas de San Idelfonso y San

Carlos, integrándolas en un solo proyecto. El monto del contrato asciende a 360 millones de soles. Se incluye la construcción de diques en ambas quebradas, para contener sedimentos y disminuir la pendiente, se prevé el encauzamiento de las quebradas para asegurar su llegada al río Moche y obras de protección de este río. En julio del 2022 se iniciaron las obras.

El proyecto de la quebrada de León no ha generado mayor controversia en la región. Tiene ya un avance de 15% y se contrató en el marco del 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. Pero la segunda fue el error inicial en la propuesta de solución planteada para el proyecto desde su licitación. La empresa tuvo que desarrollar nuevos estudios de ingeniería para poder dar con la solución adecuada, además de que sea aceptada 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 2 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 km va a recibir más carga hasta su salida al mar. *(Winston Barber- Mesa de Proyectos Especiales- ARD La Libertad)*

### **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 GL 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 no resuelven los problemas de fondo, de decisión en caso de controversias, por ejemplo.

En las diversas entrevistas 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 2 o 3 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 presentes. *(Winston Barber- Mesa de Proyectos Especiales- ARD La Libertad)*

Tuvimos problemas con 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 prevenir el desastre, los técnicos de esa área de la RCC exigían “tal cual estaba, tal cual se hace”. Aunque nosotros somos los ejecutores, sólo nos permiten reconstruir, no hacer mejoras. *(Roger Ruiz-Subgerente general del 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 actualización de la WEB de la RCC. Cabe señalar que tanto para este estudio, así 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. Muchas son tareas de largo aliento que, de seguirse postergando, agravarán la situación de vulnerabilidad de millones de peruanas y peruanos

### **En relación al planeamiento y ordenamiento territorial**

- El primer problema del proceso de reconstrucción con cambios emprendido que salta a la vista es el propio PIRCC. Un listado general de obras, sin un componente de articulación territorial. Elaborado en base a peticiones parciales de autoridades locales y regionales, potenciando la fragmentación y restringiendo 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 planes de ordenamiento territorial 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 previsto<sup>11</sup> 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 están permitidas ha alentado el uso especulativo antes que planificado del suelo.
- Si bien durante el proceso de reconstrucción con cambios se alentó la elaboración de planes urbanos, éstos 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 plan nacional de gestión de riesgo de desastres, un

---

<sup>11</sup> Grupo Propuesta Ciudadana “El ordenamiento territorial en el Perú: avances y retos para las regiones y el país”. XXIII Ciclo de Formación. Lima 2014. Ver también, Ballón, Eduardo; Campana, Álvaro y Marisa Glave: *Otrdenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital*, en DESCO (editor): “Hacia otro desarrollo. Perú Hoy”. DESCO, Lima 2015

porcentaje muy pequeño de municipalidades ha realizado estudios básicos para identificar zonas de alto riesgo no mitigable; son menos aún las que han iniciado proceso de reubicación de la población. La vivienda sigue siendo vista como un problema privado y no público, dejando a millones de familia fuera del mercado formal, alentando la posesión informal, muchas veces en zonas de muy alto riesgo por activación de quebradas.

### En relación de la GRD

- Existe un marco normativo ambicioso, pero que no se cumple. Lejos de potenciar una GRD responsable, se continúa fragmentando su ejecución; el último ejemplo es la propia creación de la RCC extrayendo de CENEPRED una de las funciones clave: reconstrucción. Esto creó un problema de doble dimensión, una reconstrucción sin una verdadera GRD y una GRD sin conexión alguna con el proceso de reconstrucción.
- La gestión reactiva sigue primando. Respondemos a las emergencias cada que aparecen, pero no avanzamos en prevenirlas, en evitarlas. Hay un débil conocimiento y práctica de la GRD. Esto desgasta aún 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 Contraloría<sup>12</sup>.
- Los GORE y GL son las entidades encargadas de implementar la GRD en los territorios, pero lo hacen sin los recursos suficientes y sin las capacidades técnicas. La alta rotación de los funcionarios públicos responsables de implementar la GRD afecta aún 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 al 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 – volviendo a las llamadas “soluciones integrales”, es decir acciones no conectadas al proceso de reconstrucción en curso, 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.

### En relación a la gobernanza

---

<sup>12</sup> Según reportes de la Contraloría, se descubrieron 12.962 situaciones adversas en los proyectos de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC): 845 funcionarios son los responsables. De ese total, 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 (2.593 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 Contraloría](https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/03/15/emergencia-en-peru-corrupcion-afecto-ejecucion-de-obras-de-reconstruccion-autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-contraloria-ciclone-yaku-desastre-naturales-948300) durante las intervenciones a las obras de la ARCC. Mientras tanto, 42% no han sido corregidas o superadas y en un 20% no se han tomado acciones. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/03/15/emergencia-en-peru-corrupcion-afecto-ejecucion-de-obras-de-reconstruccion-autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-contraloria-ciclone-yaku-desastre-naturales-948300>

- En general en el país tenemos un problema serio de gobernanza. No existe una asignación clara de funciones y competencias, menos aún 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 PCM, pero cuyo brazo técnico (CENEPRED) está instalado en otro ministerio (Defensa) rompiéndose la lógica de transversalidad de su trabajo. El PLANAGERD, que venció el 2021 tuvo como uno de sus problemas el seguimiento y evaluación de su cumplimiento, relegando el mismo a una encuesta nacional que sólo permite medir el nivel de inacción. Las responsabilidades compartidas pueden alentar el incumplimiento.
- La GRD tiene límites en su cabeza técnica, CENEPRED, y en sus principales ejecutores, los gobiernos locales. El poco presupuesto para implementar la GRD, que se incrementa sólo en momentos de emergencia (como vimos con el PP 0068), así como la altísima rotación de funcionarios responsables de la implementación de la GRD, la vuelven una tarea postergada.
- Este problema de gobernanza es también heredado por la RCC. La relación entre el equipo central (Lima) y los gobiernos subnacionales, tuvo varias limitaciones. La mejora por momentos de la relación, se debió antes a las cualidades de quién 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 trunco y retrotrae el avance de proyectos.

### **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 la ejecución de los mismos. Este límite alcanza a todos los niveles del Estado, incluidos los programas especializados en infraestructura de algunos ministerios (como PRONIED y 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. Se vieron varios ejemplos en el estudio: (i) para la propia elaboración de los TDR para los estudios de soluciones integrales de cuencas y drenajes, se requirió apoyo del BID, reconociendo 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; (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 –, 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 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 entre los GORE-GL 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:

### **En relación al planeamiento y 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 OT y el planeamiento urbano, reduciendo la multiplicidad de planes que los gobiernos locales deben realizar, a fin de unificar instrumentos de gestión del suelo; (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, revisar la normativa municipal y regional para precisar responsabilidades funcionales de las autoridades en materia de planeamiento del uso del suelo, incluyendo revertir la anulación de la responsabilidad de las autoridades municipales en la implementación de la GRD en sus territorios.

### **En relación de la GRD**

- Corregir los límites en la rectoría y articulación de la GRD. Devolver CENEPRED a la PCM y elevar la unidad de seguimiento a una secretaría especializada.
- Otorgar herramientas de seguimiento y evaluación para la implementación del nuevo PLANAGERD, así como recursos para hacerlo a CENEPRED.
- Clarificar competencias entre las casi 2,000 entidades que tienen obligación de ejecutar el nuevo PLANAGERD y establecer responsabilidades claras, así como precisar los recursos para su implementación en particular en relación a los GORE y GL.
- La clarificación de competencias y la articulación interinstitucional necesaria para la GRD debe 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 debiera estar, como la ley lo manda, bajo el ámbito de acción de CENEPRED.

### **En relación a la gobernanza**

- Necesario 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.
- Suspender la lógica de oficinas descentralizadas por sectores y establecer mecanismos de trabajo coordinado. Un modelo posible es el usado en la transferencia de funciones de transporte (creación de Institutos Viales Provinciales) que permitió la contratación de funcionarios públicos especializados, que desarrollaron su trabajo en los territorios, contratados por las autoridades locales, pero pagados por el gobierno nacional, cumpliendo así una doble función, de apoyo directo a la gestión descentralizada y de información/coordinación a la autoridad nacional.
- Resolver 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 ellas.

### **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. 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 de dotación de recursos y el establecimiento de una escala salarial diferente a la que tenemos. 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 (ANI) que, desde nuestra perspectiva podría repetir los errores señalados en este informe. Sea cual sea el devenir de la RCC – reemplazada por un ANI 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 la GRD descentralizada. Proponemos que se empiece de manera gradual, con cinco pilotos (Piura – La Libertad – Cusco – Arequipa – San Martín) en los 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 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 debieran 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 las Oxl requiere del desarrollo de capacidades públicas, especializadas en el seguimiento de este tipo de proyectos, en particular la gestión de contratos de larga duración con sus consiguientes adendas y modificaciones.