

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**La reconstrucción del norte pos fenómeno El Niño Costero: Una mirada a la implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios en los locales escolares del distrito de Tambogrande en el período 2017-2019**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICO Y GOBIERNO**

**AUTOR**

Varas Huapaya, Paula Estefanía

**ASESOR**

Gondo Tanaka, Ricardo Martín

Lima, julio de 2019

## RESUMEN

El presente trabajo investigación busca explicar la dilatada reconstrucción de los locales escolares afectados por El Niño Costero del 2017 en el marco del Plan Integral para la Reconstrucción Cambios en un periodo que va desde septiembre de 2017 a febrero de 2019. Este es un tema aún pendiente en la agenda del Estado peruano, el cual urge ser atendido. Para identificar los factores que explicarían el lento proceso de reconstrucción, se toma como caso de estudio al distrito de Tambogrande en la región Piura.

Tambogrande es la localidad que concentra la mayor cantidad de locales escolares que necesitan ser reconstruidos, pero cuya reconstrucción no ha avanzado. La presente investigación propone que son tres de factores los cuales explicarían el motivo del lento avance de la reconstrucción de los locales escolares en Tambogrande. Se propone que un primer factor es la burocracia utilizada como un mecanismo de control en procedimientos administrativos. Un segundo factor es la capacidad de los niveles de gobierno, sobre todo del gobierno local. Un tercer factor es la inestabilidad política entendida como los cambios de autoridades políticas y la dinámica de poder que devinieron en una crisis política. Sin embargo, no se desestiman otros factores como la corrupción.

Se trata de una investigación cualitativa, puesto que centra en un solo caso de estudio, de manera que se busca estudiar a profundidad los factores que explicarían la lenta reconstrucción de los locales escolares en Tambogrande. Cabe resaltar que la investigación connota al distrito como un caso típico, ya que dentro el periodo estudiado no hay un distrito considerado por el Plan que haya avanzado en materia de reconstrucción de infraestructura educativa.

Palabras claves: Reconstrucción, Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios, Tambogrande, locales escolares.

## ÍNDICE

Introducción .....	i
II. Marco teórico .....	5
III. Hipótesis .....	10
IV. Estrategia de investigación .....	14
Conclusiones.....	17
Bibliografía .....	19



Índice de gráficos

Gráfico 1: Mecanismos causales de la Reconstrucción con Cambios ..... 19

Índice de tablas

Tabla 1: Inversión en el sector educación en la región Piura..... 17



## INTRODUCCIÓN

En el verano del 2017, el litoral costero de Perú fue afectado por el fenómeno de El Niño Costero. Según los datos del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), este fenómeno natural dejó aproximadamente 162 personas fallecidas, 19 desaparecidas, 285 955 damnificadas y 1 559 487 afectadas. Asimismo, se generaron daños en infraestructura traducidos en el 1.9% del PBI nacional. Es así que, a través de la Ley N°30556, se dispuso la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) como una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), liderada por un director ejecutivo con rango de ministro, cuya misión principal es diseñar, ejecutar y supervisar el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC); este se diseñó como una guía orientada a la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura dañada, prevención y el fortalecimiento de capacidades.

El Plan, desde sus inicios, presentó un enfoque descentralista e intersectorial. Fueron conscientes que reconstruir y rehabilitar 13 departamentos afectados por el fenómeno de El Niño Costero no era una tarea fácil. Por eso, el plan involucra a los tres niveles de gobierno y cinco ministerios. En efecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de Agricultura y Riego; el Ministerio de Transporte y Comunicaciones; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Educación; y los gobiernos regionales y locales, son considerados como unidades ejecutoras; es decir, se encuentran encargados de ejecutar obras para la reconstrucción de las zonas afectadas.

El presupuesto asignado para llevar a cabo la ejecución de las obras asciende a 25, 655 millones de soles para más de 12 mil intervenciones hasta el 2021. De acuerdo con la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (2017), el 77% de la intervención total sería destinada para la reconstrucción de la infraestructura afectada. Mientras tanto, solo el 2% sería destinado al fortalecimiento institucional y 21% a obras de prevención. No obstante, no es la primera vez que el Perú atraviesa por un fenómeno de El Niño o Niño

Costero. Y poco o nada se ha avanzado en la gestión de prevención tras los Niños de 1982-1983 y 1997-1998. De igual manera, poco o nada se ha hecho para fortalecer las capacidades de ejecución de los gobiernos locales. Cabe resaltar que para ser unidad ejecutar, no es suficiente determinar la capacidad de un gobierno local por haber ejecutado su presupuesto en obras; es decir, se debió observar la calidad y cantidad de obras desarrolladas durante 2015 y 2016.

En el 2018, se delegó el 45% de las obras a los gobiernos regionales y locales. Piura es el departamento con mayor cantidad de proyectos priorizados (2 563 intervenciones) y, por ende, mayor presupuesto (5, 380 millones de soles). Si bien Piura ha sido el departamento con mayor cantidad de intervenciones, estas corresponden al sector transporte y saneamiento, pues la reconstrucción de obras de otros sectores no ha avanzado. Siguiendo esta línea, sigue pendiente la reconstrucción de la infraestructura tanto el sector salud y educación. La presente investigación se centra en el sector educación, el cual cuenta con una inversión de 18,8% en Piura, tal como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1: Inversión en el sector educación en la región de Piura

Departamento	Locales escolares	Inversión
Piura	541	S/ 1,070,152,132

Fuente: Elaboración propia. En base a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, 2017: p. 51.

Concretamente, la presente propuesta de investigación se centra en el distrito de Tambogrande-Piura. La importancia de este distrito recae en la gran cantidad de proyectos priorizados en manos del gobierno local en el rubro educativo. En total, el Plan consideró a 54 de los 541 locales escolares para el distrito de Tambogrande. Asimismo, estimó una caja de 15, 952, 399 de soles para las respectivas intervenciones. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha reconstruido ningún local escolar por parte de las unidades ejecutoras correspondientes.

Es así que se han generado cuestionamientos por el lento trabajo que vienen realizando las unidades ejecutoras y por la gestión de la Autoridad; por este motivo surge la pregunta: ¿Por qué, hasta febrero de 2019, no se ha logrado reconstruir los locales escolares afectados por el fenómeno de El Niño Costero, en Tambogrande? La presente investigación busca encontrar los factores que explicarían el retraso de la reconstrucción de escuelas en Tambogrande. Para ello, se han identificado principalmente tres factores, aunque no podemos negar que existan y surjan otros más. Desde una mirada teórica desde la Ciencia Política, se han identificado los siguientes factores: la burocracia en la implementación de políticas públicas, la inestabilidad institucional y la capacidad estatal.

La propuesta de investigación presenta la siguiente estructura. En primer lugar, se desarrollará el estado de la cuestión o revisión de literatura; este ahondará en la respuesta del Estado frente a los fenómenos naturales que afectaron al Perú. En segundo lugar, se presentará el marco teórico. Un tercer punto será la hipótesis. Como cuarto punto, se detallará la estrategia de investigación que será utilizada. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

No cabe duda que el fenómeno de El Niño ha sido parte de la historia del Perú y muchos países en el mundo (Franco et al., 2007). Como consecuencia de la gran variabilidad climática y factores geológicos, el Perú está expuesto a la ocurrencia de eventos de gran magnitud e intensidad, como son los terremotos, el Fenómeno El Niño y las sequías. Históricamente, hemos atravesado grandes pérdidas sociales y económicas asociadas con la ocurrencia de los fenómenos climáticos, hidroclimatológicos y de la geodinámica interna y externa de la tierra. No obstante, los departamentos del país no son afectados homogéneamente. Franco et al. (2007) sostiene que es especialmente la región norte del país, y más aún Piura, la más sensible a la variación climática.

Fueron las experiencias de los Niños de 1982-1983 y de 1997-1998, las primeras que nos permitieron tomar en consideración la reconstrucción de infraestructura dañada en las zonas de mayor riesgo (Franco et al., 2007). Por un lado, El Niño de 1982-1983 es considerado como el de mayor intensidad del siglo XX. Pero, debido a que este no fue previsto, no se desarrollaron oportunamente obras gubernamentales de prevención (Cruzado, 2000). Sobre este fenómeno natural, Zapata (1999) sostiene la importancia que tuvo para descubrir el alcance nacional que podría efectuar un Niño. La economía del país devino seriamente como consecuencia del fenómeno acontecido.

Por otro lado, la tecnología iba dando grandes saltos. Así, El Niño de 1997-1998 puede ser considerado como el primer caso en la historia peruana en la que se elaboró un plan de previsión para restituir el bienestar de la población. Fue gracias al desarrollo de nuevas tecnologías meteorológicas, que se pudo prevenir El Niño de 1997-1998. Para ello, se presentó un plan al Congreso, en septiembre de 1998. Este primer plan comprendía las acciones que fueron realizadas durante diciembre a junio de 1998 (Zapata, 1999). Estas acciones adoptadas en las emergencias estuvieron relacionadas al apoyo técnico, asignación de personal médico, participación del Ejército, entre otras.

Durante 1998 y 1999, se presentó un segundo plan. Lo positivo de esta entrega era que la constitución del tema de reconstrucción en relación al desarrollo. El segundo plan comprendía la creación del Comité de Reconstrucción (CEREN). CEREN fue un ente autónomo coordinador intersectorial, encargado de la reconstrucción de la infraestructura dañada. Durante la segunda etapa del plan, se presentaron diversos problemas como duplicidad de competencias para ejecutar las obras y poca priorización en reconstrucción de viviendas y reasentamiento humano (Cooperación Andina de Fomento, 2000). Efectivamente, Zapata (1999) afirma que esta etapa de reconstrucción careció de un plan tan preciso como los anteriores e incluso existieron grandes dudas sobre el financiamiento. En adición, Zapata (1999) sostiene que existió un gran desinterés por parte los altos funcionarios en pensar en los detalles sociales. Por consiguiente, respecto a las medidas ejecutadas, después de los daños efectuados por El Niño de 1997-1998, podemos decir que fueron, por lo menos, insuficientes (Franco et al., 2007).

El Niño no es el único fenómeno natural que afecta al país. En realidad, el Perú lucha continuamente para recuperarse por los diversos eventos que generan daños irreversibles. Como ya se mencionó, el país es uno de los más vulnerables a desastres por inundaciones, deslizamientos de tierra, terremotos, tsunamis, sequías e incendios (Venkateswaran et al., 2017). Siguiendo esta línea, el 15 de agosto del 2007, en la zona sur de la región central del Perú, ocurrió un sismo de magnitud de 7,9 en la escala de Richter. Esa vez, la situación de emergencia no recaía en un Niño.

Producto del sismo, se estimaron cuantificables daños materiales. Además, fueron 722 000 los damnificados en tres departamentos del país: Lima, Ica y Huancavelica. Todo eso le generó al Estado una pérdida que ascendió a 220, 7 millones de dólares (Neyra, 2018). Por ello, las medidas ante la emergencia no se hicieron esperar. De este modo, aún sin haber, superado el momento de la emergencia, en agosto de 2007, el país tuvo que encarar la reconstrucción (Hubert y Navarrete, 2008). Es así que se emitió la Ley N°29078, la cual creó el Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR).

La creación de esta entidad tuvo como referente al modelo colombiano –Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero– para la atención de desastres de gran magnitud; esta adaptación es denominada como isomorfismo institucional. La finalidad de FORSUR fue lograr la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura afectada por el sismo (Neyra, 2018). Su Plan de Reconstrucción consideró los lineamientos en materia de reparación de los daños causados y la implementación de una estrategia de desarrollo local (FORSUR, 2008).

A grandes rasgos, el fondo puede dividirse en distintas etapas. En principio, se caracterizó por presentar un directorio compuesto por 19 miembros de los diversos niveles de gobierno y sectores del Estado. No obstante, en la práctica, el directorio reunía 25 miembros. En diciembre del 2007, se redujo a 10 la cantidad de miembros en el directorio. La situación de inestabilidad provocó, en el 2009, un cambio en la organización de FORSUR; no se pudo revertir el sendero de la entidad, por lo que, en 2011, el fondo terminó siendo adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Finalmente, meses después fue liquidado dejando múltiples proyectos priorizados como pendientes (Neyra 2018).

Hubert y Navarrete (2008) y los diversos medios periodísticos han sostenido una opinión muy negativa acerca de la labor de FORUR. Hubert y Navarrete (2008) evaluaron a FORSUR desfavorablemente y afirmaron que, en general, los avances en la reconstrucción son aún muy pobres. El terremoto del 15 de agosto puso en evidencia algo que todos sabíamos: el Perú no cuenta con mecanismos suficientes para afrontar un desastre de esta naturaleza. Sumado a esto, el panorama de las zonas periféricas, donde vive la gente más pobre y en donde aún continúan esperando apoyo para la reconstrucción. En líneas generales, Neyra (2018) espera que la historia no vuelva a repetirse con El Niño Costero del 2017.

En la actualidad, el Perú atraviesa una nueva etapa con la reconstrucción del litoral costero después de El Niño Costero del 2017. Esta es una anomalía extrema de El Niño que se presenta cada cierto tiempo, siendo el evento de 1925 su manifestación más cercana. Como se ha

comentado en la presente revisión de literatura, existen experiencias previas sobre fenómenos naturales que han devastado la infraestructura de las zonas del país y la economía. A pesar de esto, existen problemas que han ido prevaleciendo. Por esta razón, Hubert y Navarrete (2008) mencionan que se requiere decisiones precisas y rápidas, con competencias claramente definidas. Adicionalmente, precisan que nuestras instituciones carecen de una visión panorámica para llevar adelante el proceso de reconstrucción.

Por su lado, Cruzado (2000) argumenta que las actividades del Estado no han conseguido disminuir la vulnerabilidad de la población frente al fenómeno de El Niño. Asimismo, estas actividades se caracterizan por su centralismo. Cruzado (2000) coincide con las recomendaciones de Neyra (2018) y Hubert y Navarrete (2008). Los autores han sabido analizar los problemas que implicaron la implementación de las políticas públicas, mas no solucionar los problemas.

En suma, la presente revisión de literatura ha analizado tres contextos distintos que se produjeron en el Perú. Los Niños de 1982-1983 y 1997-1998, y el sismo de Pisco de 2007 se caracterizan por involucrar una entidad para la reconstrucción de las zonas afectadas en el país. Es importante la construcción de un estado de la cuestión en relación a ambas situaciones, puesto que nos permite observar una tendencia que ha persistido en el tiempo. En efecto, en el Perú, las políticas sobre prevención y reconstrucción son ineficientes. De hecho, no se ha encontrado algún caso de éxito relacionado a la reconstrucción de infraestructura por parte del Estado peruano después de algún evento natural que ha afectado a un cuantioso porcentaje de la población.

## II. MARCO TEÓRICO

La Reconstrucción con Cambios pos fenómeno natural es considerada una política pública que está orientada a la reconstrucción de la infraestructura dañada de 13 departamentos del Perú. Sin embargo, luego de dos años, se puede afirmar que los diversos actores involucrados no han podido garantizar un avance eficaz en beneficio de la población perjudicada.

La propuesta de investigación acoge tres factores que buscarían explicar el problema en cuestión. En primer lugar, Merino (2013) define que es una política pública. Para este autor, la política pública es la intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. De igual manera, May (2018) establece que las políticas públicas son líneas de acción para abordar problemas o para proporcionar bienes y servicios a sectores de la sociedad. Estas pueden adoptar varias formas, que incluyen las leyes, los decretos, las normas y otras acciones gubernamentales.

Lindblom (1991) nos plantea que “para entender quién y cómo se elaboran políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros”. Siguiendo esta línea, De León (2007) comenta:

Existen muchos encargados de elaborar las políticas. El problema que este autor resalta es que los actores llegaron a considerar al proceso un conjunto completamente distinto de movimientos. Por lo tanto, preferían un proceso episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo, y un fenómeno de las políticas que en apariencia se realizara en un plazo relativamente corto, que fuera más adecuado para la agenda del encargado de elaborar las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada.

Sin embargo, al mismo tiempo estos análisis de las etapas específicas en el modelo del proceso de las políticas tenían una clara desventaja, pues hacían que los estudiosos se dirigieran solo a una etapa a la vez, negando, por tanto el proceso completo (De León, 2007). Ello devenía en el posible

fracaso de la política pública. Hogwood y Gunn (2018) usan la terminología de *implementación no exitosa*. Para ambos autores, esta ocurre cuando una política pública se lleva a cabo en su totalidad, y las circunstancias externas no son desfavorables, pero de todas maneras no logra producir los resultados finales (o efectos deseados). Además, Hogwood y Gunn (2018) sostienen tres causas por la que una política pública “corre peligro”: mala ejecución, mala política pública o mala suerte. Entonces, es posible que la política se implemente de manera ineficaz y se considere como causante una mala ejecución.

En efecto, implementar una política es desafiante. Con frecuencia ocurre que por el uso excesivo de reglas excesivamente rígidas, durante el proceso de políticas públicas, ponga en riesgo el éxito de la política pública (Oszlak, 2015). Merino (2013) plantea que los aparatos burocráticos rígidos no solamente limitan la acción pública, sino que también afecta al proceso de creación del conocimiento y su empleo inteligente en la solución de problemas sociales.

Por ello, se necesitan instrumentos que regularicen los excesos de la burocracia. No obstante, diversos autores exponen que no es la burocracia el “gran problema”. Es más bien, el mal diseño de las reglas; de ahí que, se necesitan reglas bien diseñadas que den sentido entre lo que se busca y se ordena (Merino 2013). Continuando con este enunciado, Terry Moe (2007) propone la teoría positiva de la burocracia. El autor hace hincapié que la burocracia es necesaria para un sistema de frenos y contrapesos para el control político. También, funcionaría un mecanismo de control a una nueva gestión orientada en los resultados (Merino 2013).

La investigación también considera la teoría de capacidad estatal bajo la perspectiva de diversos actores. Capacidad estatal puede ser entendida como la capacidad de los Estados para alcanzar los objetivos autónomos propuestos (Skocpol, 2007). También, la capacidad estatal puede ser entendida como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas

acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto, 2003).

Es decir, la capacidad estatal está asociada a su papel envuelto en el desempeño de las políticas públicas en general (Repetto, 2003). De acuerdo con este punto, el Estado juega un papel significativo en el proceso de cambio estructural o, mejor dicho, ajuste estructural. Acorde con esta instancia, no se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política requiere institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos, por lo que no es suficiente la instrumentalización de las reglas (Skocpol, 2007).

Repetto (2003) considera ámbitos en donde se pone de manifiesto la capacidad estatal, siendo el orden político uno de los cinco puntos. Así, se pone en juego la capacidad, y nos permite entender por qué la misma no es algo que pueda limitarse a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal. Para Repetto (2003), las instituciones constituyen son clave para la construcción de capacidad.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2003).

En el Estado peruano, existen diversos actores esenciales que juegan un papel clave en la construcción de capacidad estatal. Son los gobiernos regionales y locales fundamentales para la edificación de capacidad del Estado. Según Loaiza (2004), el municipio se inserta dentro del Estado y se halla bajo la influencia de la supremacía de este, pero no es el Estado mismo. Así, los nuevos gobiernos regionales y locales enfrentan nuevos desafíos. Estos sobrepasaron sus aún frágiles capacidades y también las de un Estado

central con débil llegada en el territorio y permeado por intereses particulares (Muñoz 2014).

En vista de ello, se debe endurecer la capacidad de los gobiernos subnacionales, ya que poseen una escasa capacidad de gestión. Sumado a esto, el plano local no ejecuta correctamente su presupuesto y se ve involucrado en casos de corrupción. Pero eso no es todo, puesto que no se han ejercido los mecanismos para el fortalecimiento de sus capacidades (Arroyo, 2017). Por esa razón, se necesitan capacitaciones y asistencias técnicas para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, un tercer factor que considera la propuesta de investigación es la inestabilidad institucional. Sobre esto, Mann (2007) menciona que la dinámica de transición introduce inestabilidad, pero no cambios, extremadamente, profundos. Es así que, se dan diferentes matices, componentes y desfases. Es decir, la transición genera reacomodos. Similarmente, Spiller y Tommasi (2007) proponen que la inestabilidad política, sumada a ciertas características institucionales, impide que la sociedad evolucione hacia una trama institucional que posibilite el logro de políticas públicas de largo plazo y alta calidad. Ello puede conllevar a una baja calidad, coherencia y durabilidad de las políticas públicas.

Para Spiller y Tommasi (2007), la inestabilidad afecta la capacidad de adopción de políticas eficientes de largo plazo por parte de los actores políticos lo cual genera incertidumbre. La rotación continua de miembros reduce la efectividad y profundiza en la politización de la administración pública. Scartascini, Stein y Tommasi (2008) plantean diversos casos de inestabilidad institucional y cambio de autoridades como la organización del gabinete de ministros. Como se sabe, el papel de los ministros es clave para poder desarrollar políticas públicas sectoriales. Así, la fortaleza y las capacidades de organización de los gabinetes de ministros pueden tener importantes efectos en los resultados de la política pública (Scartascini, Stein y Tommasi, 2008). Al contrario, si se altera el grado de estabilidad lo más probable es que la orientación de las políticas sea a corto plazo. Además, se

pondría en juego la eficacia y la coordinación eficaz entre los ministros e instituciones estatales (Scartascini, Stein y Tommasi 2008).



### III. HIPÓTESIS

Durante el verano del 2017, El Niño Costero afectó gran parte de la costa norte del Perú, dejando así cuantiosos daños en infraestructura. Con la aprobación de la Ley N°30556, se creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Y, meses después, se instituyó el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios. Así, se empezó una fase de respuesta ante la emergencia pos fenómeno natural. El Plan se configuró considerando una propuesta descentralista e intersectorial. De esta manera, se buscó reinstaurar la infraestructura afectada en 13 departamentos del país. A pesar de considerar una reconstrucción integral, no todas las localidades involucradas han conseguido restaurar la infraestructura perjudicada.

Edgar Quispe, ex Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, afirmó que la reconstrucción está avanzando, pero que existen problemas relacionados con el sector educación (Comunicación personal, 22 de mayo 2019). En relación a los locales escolares, el PIRCC ha priorizado 1 585. Del total de escuelas priorizada para ser reconstruidas, Piura es el departamento con mayor cantidad de proyectos de este rubro. Por su parte, Tambogrande, distrito de Piura, es la localidad con mayor cantidad de locales escolares que necesitan ser reconstruidos. Pues, al igual que muchos otros distritos, se ha trabajado en la reconstrucción de carreteras, pistas y saneamiento, pero no en la reconstrucción de colegios.

Por esa circunstancia, la presente propuesta de investigación se centra en los casos de los locales escolares del distrito de Tambogrande en Piura. En esta localidad, la presencia de ejecución de obras relacionadas a las escuelas se encuentra muy retrasada; aunque, en la actualidad, ocho expedientes técnicos ya han sido aprobados y están en la espera del financiamiento por parte de la Autoridad. Es así que, la investigación busca identificar los factores que nos permitirían entender la situación de retraso.

En primer lugar, la implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios no ha sido ajena a los procedimientos burocráticos existentes en el sistema peruano. En el país, la burocracia es

dada, muchas veces, por dos razones; por un lado, puede servir como un mecanismo de control; por otro lado, puede ser consecuencia de la falta de modernización de nuestra gestión pública. Por ende, a pesar de que el plan de reconstrucción acató un régimen excepcional desde sus inicios, los procedimientos se presentaron muy engorrosos.

Bajo esta circunstancia, en el 2018, el equipo de Reconstrucción con Cambios vio la necesidad de agilizar el proceso establecido, ya que el año 2017 cerró con un bajo porcentaje de ejecución del presupuesto y proyectos. Esto último generó pocas excepciones en la población. Supuestamente, con la nueva normativa, el proceso de reconstrucción se reduciría a 13 meses, desde su inicio a fin. No obstante, solo se atacó un problema burocrático de los muchos existentes. Pues, la reconstrucción de los locales escolares involucra la contratación vía pública, las consultorías previas, entre otros.

En segundo lugar, la poca capacidad estatal es un factor importante de analizar. Por un lado, la continua ineficacia de políticas públicas establecidas sobre reconstrucción, en el país, nos permite entender que poco o nada se ha avanzado. De hecho, el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios presenta sus propias limitaciones; es decir, la metodología efectuada para la asignación de unidades ejecutoras no es la más adecuada, ya que la ejecución de su presupuesto no es necesariamente correlativa a la calidad del servicio brindado.

Sumado a esto, si bien el Perú atravesó el proceso de descentralización, en el 2002, este se enfrenta aún a la persistente centralización focalizada en Lima Metropolitana. Así, los gobiernos locales presentan diversos problemas como poca autonomía, poca capacidad administrativa, baja calidad democrática, corrupción, poco presupuesto, descoordinación con otros niveles de gobierno, etcétera. Además, el Perú atraviesa por el gran desafío de restablecer sus instituciones las cuales han sido cooptadas por grupos de poder, por la corrupción, otros. Por lo tanto, en la actualidad, el país está involucrado en la reestructuración de su estructura política.

Por último, en el Perú, existe una tendencia en relación al cambio continuo de autoridades de alta dirección como los ministros. Un claro ejemplo de ello, es el cambio continuo de ministros del sector educación en los últimos dos años. El cambio de autoridades es perjudicial si se da esporádicamente, ya que no nos permite continuar de manera lineal con los planes de desarrollo de la institución. Asimismo, las elecciones, si bien son obligatorias, la autoridad elegida establece una política basada en sus lineamientos. De esta forma, se pueden excluir diversos proyectos que habían sido considerados.

En adición, en el año 2018, la política peruana se vio involucrada en un juego por el poder que terminó con un cambio de presidente en menos de los cinco años contemplados por la Constitución. En otras palabras, el desenlace devino en un clima de inestabilidad, en la política peruana, producto de una continua conflictividad por parte de grupos de poder como los partidos políticos con representación en el Congreso de la República.

Así, la inestabilidad institucional en Perú puede ser entendida como el resultado de la coyuntura política conflictiva que atravesó el país por los grupos de poder y la cooptación de nuestro aparato estatal. También, puede comprender al continuo cambio de autoridades como consecuencia de la conflictividad o la obligatoriedad del cambio en el gobierno que deviene, muchas veces, en la ruptura de un plan de desarrollo. Estos tres son los factores que se han identificado para explicar la situación de retraso en relación a la reconstrucción de locales escolares en la localidad de Tambogrande. Cabe mencionar que la reconstrucción de la infraestructura dañada en el norte del país aún no ha concluido; esta es una política desarrollada con miras al 2021.

De ahí que, esta investigación no desestima que se desarrollen más adelante otros factores que puedan incurrir en la explicación del fracaso de la Reconstrucción con Cambios o en su posible éxito si es que la situación es remediada a tiempo. Por lo tanto, podemos considerar otros factores que nos permitirían entender qué pasó para que la reconstrucción avance de manera tan lenta. Un principal problema podría ser la corrupción, la cual se hizo presente en FORSUR tras las averiguaciones de los casos, pero que, hasta

la actualidad, en Reconstrucción con Cambios aún no se ha hecho visible. Otro problema puede ser el destino del financiamiento de un determinado proyecto en otros de interés por parte de las autoridades; este último punto se encuentra ligado a los intereses por parte de las autoridades. También, podemos considerar como uno de los factores, la falta de voluntad política de las autoridades para llevar a cabo la ejecución de las obras del sector educación.



#### IV. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La presente propuesta propone desarrollar una investigación cualitativa. Se centra en un solo caso de estudio: la reconstrucción de los locales escolares de Tambogrande. Una investigación cualitativa nos permite estudiar en detalle o profundidad el caso de estudio (Guibert y Aragón, 2015). Asimismo, se desarrollará el *process tracing*, puesto que es una herramienta fundamental para un análisis cualitativo (Collier, 2011).

Bennett (2015) sostiene que esta técnica es clave para capturar mecanismos causales en acción, aunque se debe utilizar con cuidado ante posibles errores metodológicos. Es así que el *process tracing* es una herramienta elemental para identificar los mecanismos causales que permitirían comprender el problema sobre la reconstrucción del norte. El Gráfico 1 nos permite observar cómo los mecanismos causales nos permitirían comprender los problemas que explicarían el fenómeno.

Gráfico 1: Mecanismos causales de la Reconstrucción con Cambios



Fuente: Elaboración propia. En base a Aguirre, 2017: p.164.

Además, el caso de estudio puede ser considerado como un caso típico. Basado en la definición de Seawright y Gerring (2008), el concepto de

“caso típico” nos permite probar, explorar y analizar los mecanismos causales que pueden confirmar o no una teoría dada. La reconstrucción de locales escolares puede enmarcarse en esta terminología. La respuesta se basa en una tendencia repetitiva, no solo en materia de reconstrucción de locales escolares: las débiles políticas públicas que no atacan el núcleo de problema y la poca presencia del Estado en zonas rurales.

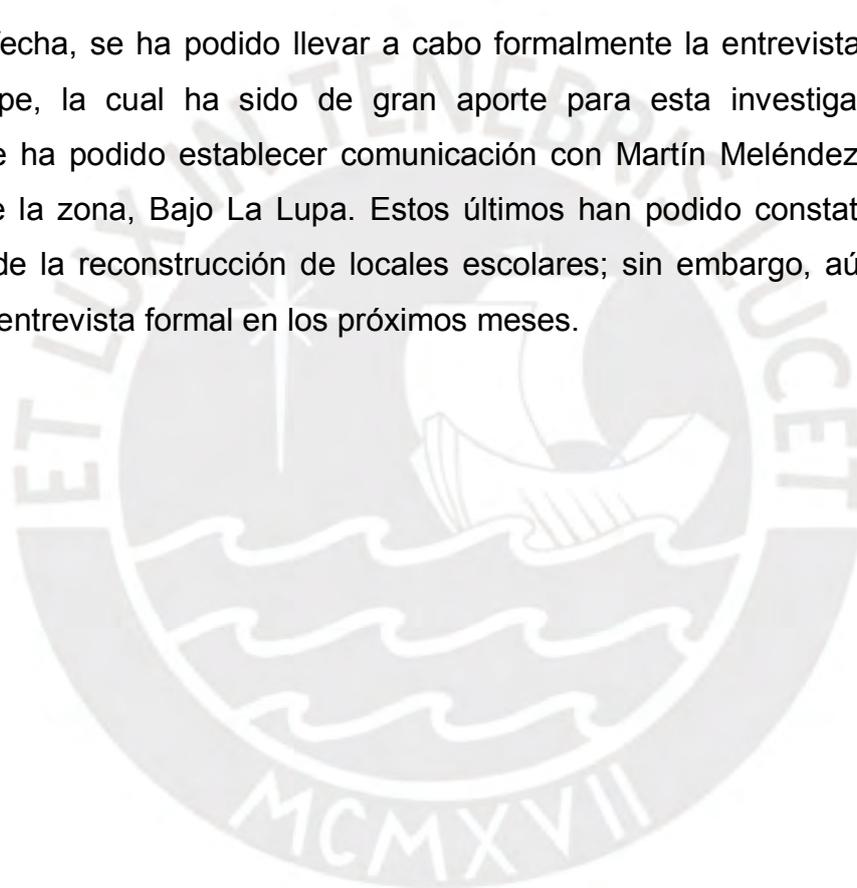
Para el recojo de la información, la observación será empírica. Por ello, se realizarán entrevistas semi estructuradas y se analizarán diversas fuentes. Por un lado, las entrevistas semi estructuradas permiten una discusión más abierta para poder recoger más información en base a puntos de interés del entrevistador. Por otro lado, el análisis de fuentes, sobre todo, secundarias es fundamental porque del tema hay poco o nada escrito. Por ello, es importante la investigación continua en redes sociales, periódicos y leyes. Además, es determinante hacer trabajo de campo a la localidad para corroborar la hipótesis planteada.

Para las entrevistas semi estructuradas, se ha elaborado una lista que contempla tanto a autoridades, tecnócratas como a la sociedad civil. A continuación, se expondrá la lista de los actores considerados. Cabe mencionar que la investigación se centra en un periodo que va desde septiembre de 2017 a febrero de 2019.

- A. Pablo de la Flor: Director Ejecutivo de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios hasta noviembre de 2017
- B. Edgar Alberto Quispe Remón: Director Ejecutivo de la Autoridad para la Reconstrucción hasta el año 2019
- C. María del Carmen Bastos Ruíz: Gerente de Seguimiento y Análisis de Autoridad de Reconstrucción con Cambios
- D. Giovanna Almeida
- E. Karla Schaefer Cuculiza: Presidenta de la Comisión Especial Multipartidaria de seguimiento al proceso de reconstrucción en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño Costero
- F. Reynaldo Hilbck Guzmán: Gobernador Regional de Piura hasta el 2018

- G. Servando García Correa: Actual Gobernador Regional de Piura
- H. Gabriel Madrid Orue: Alcalde del distrito de Tambogrande hasta el 2018
- I. Alfredo Rengifo Navarrete: Actual Alcalde del distrito de Tambogrande
- J. Martín Meléndez: Responsable de las obras de Tambogrande
- K. María Gutiérrez Prado: Directora de la Unidad Gerencial de Reconstrucción frente a Desastres del PRONIED
- L. Directores de locales educativos del distrito de Tambogrande

A la fecha, se ha podido llevar a cabo formalmente la entrevista con Edgar Quispe, la cual ha sido de gran aporte para esta investigación. También, se ha podido establecer comunicación con Martín Meléndez y el periódico de la zona, Bajo La Lupa. Estos últimos han podido constatar la inactividad de la reconstrucción de locales escolares; sin embargo, aún se espera una entrevista formal en los próximos meses.



## CONCLUSIONES

Ha pasado aproximadamente un año y medio desde que se inició la reconstrucción de la infraestructura afectada por El Niño Costero desde el 2017. Desde entonces, muy poco se ha avanzado en la reconstrucción del sector educación. Pese a que Tambogrande es el distrito con la mayor cantidad de infraestructura educativa que necesita ser reconstruida, las unidades ejecutoras correspondientes poco o nada han hecho hasta febrero de 2019. En ese sentido, la investigación se centra en la reconstrucción de los locales escolares en el distrito de Tambogrande, el cual toma como guía orientadora al Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios. Esta investigación considera los principios por los cuales se guía el proceso; delega proyectos a las unidades ejecutoras; estima montos de cada uno de los proyectos; y especifica cómo debe ser intervenida la infraestructura educativa según su tipología.

La investigación busca identificar los factores que explicarían por qué a la fecha no se ha avanzado como debería en la reconstrucción de los locales escolares en el distrito de Tambogrande. El objetivo de la investigación es indagar a profundidad sobre los principales factores que afectan el proceso, puesto que en la implementación de una política pública se pueden presentar un sinnúmero de razones como se identificó en la literatura de los eventos de El Niño de 1982-1983 y 1997-1998, y el sismo de Ica de 2007.

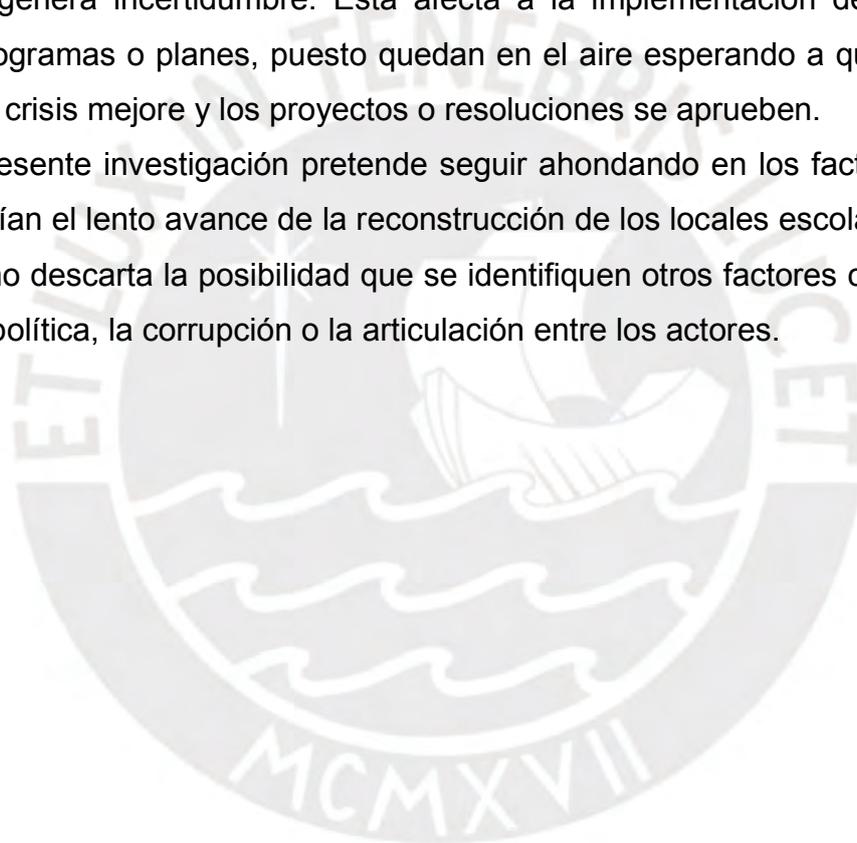
La presente investigación ha identificado tres factores. En primer lugar, se considera que es la burocracia en los procedimientos administrativos los cuales alargarían los procesos, sobre todo, relacionados al sistema de contratación pública. Para llevar a cabo la reconstrucción de infraestructura, se desarrolla contratación con empresas con la capacidad de restaurar la infraestructura dañada, el cual es un proceso engorroso por los plazos incumplidos producto de continuas observaciones y modificaciones de la normativa.

En segundo lugar, se expone que es la poca capacidad estatal la que afectaría el avance de la reconstrucción de los locales escolares. La

Reconstrucción con Cambios sostiene un enfoque descentralizado; en ese escenario, las unidades ejecutoras son el gobierno central, del gobierno regional, de las municipalidades provinciales y distritales. Sin embargo, la capacidad, sobre todo, administrativa de los niveles involucrados es limitado afectando al proceso de reconstrucción.

Por último, se considera que la inestabilidad política es un factor que genera que la reconstrucción de los locales escolares no avance. La crisis surgida por la dinámica de poder entre los actores políticos considerados de alta esfera genera incertidumbre. Esta afecta a la implementación de las políticas, programas o planes, puesto quedan en el aire esperando a que la situación de crisis mejore y los proyectos o resoluciones se aprueben.

La presente investigación pretende seguir ahondando en los factores que explicarían el lento avance de la reconstrucción de los locales escolares; es así que no descarta la posibilidad que se identifiquen otros factores como la voluntad política, la corrupción o la articulación entre los actores.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, J. (2017). Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, Vol. 11, N°1, pp. 164. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v11n1/v11n1a06.pdf>

Aragón, J. y Guibert, Y. (2013). *Metodología y diseños en Política Comparada*. PUCP: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Arroyo, J. (2017). ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 69, pp. 159-190.

Bennet, Andrew y Jeffrey Checkel. (2015). *Process Tracing. From Metaphor o Analytical Tool*. New York: Cambridge University Press.

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics* 44, N°4, pp.823-830. University of California.

Cruzado, E. (2000). Políticas sociales y desastres naturales: el caso del fenómeno El Niño en Perú. En *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes* (pp.259-279). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

De León, P. (2007). La revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 463-473). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Fondo de Reconstrucción del Sur. (2008). *Balance y Plan de reconstrucción del Sur: Memoria Forsur*. Lima: FORSUR.

Franco, E., Centro de Promoción y Desarrollo Andino., & Oxfam America. (2007). *Siempre habrá un Niño en nuestro futuro: Aportes de Eduardo Franco al estudio de las respuestas sociales a El Niño y Cambio Climático*. Lima: Rosa Rivero Editora.

Hogwood, B. y Gunn L. (2018). Implementación. En *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 29-58). Ciudad de México: CIDE.

Huber, L. & Navarrete, L. (2008). *El Estado en Emergencia: Ica 2007*. Lima: Proética.

Ley N°30556. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 29 de abril de 2017.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México DF: Grupo editorial MAP.

Loaiza, H. (2004). Relaciones del municipio con el Estado: Autonomía municipal y descentralización. En *Gobierno y administración municipales* (pp. 103-116). Bogotá: Esap.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 557-6). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

May, P. (2018). El diseño y la implementación de las políticas públicas. En *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 149-170). Ciudad de México: CIDE.

Merino. (2013). *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F: CIDE.

Moe, T. (2007). La teoría positiva de la burocracia pública. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 527-550). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Muñoz, Paula. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Universidad del Pacífico.

Neyra, A. (2018). *Lecciones aprendidas del Fondo de Reconstrucción del Sur – FORSUR 2007*. Lima: CIES.

Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. (2017). Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

Repetto F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Panamá: CLAD.

Scartascini, C., Stein, E. y Tommasi, M. (2008). *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: internacional evidence*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Seawright, J. y Gerring J. (2008). The Design of Social and Political Research. *En Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective* (pp. 263-295). Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol. T (2007). El Estado regresa a primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-199). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Spiller, P. y Tommasi, M. (2007). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: Una aproximación desde la nueva economía institucional. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas*

*públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 721-760). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Oszlak, O. (2015). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla* (pp.289-340). Argentina: CAF.

Oxhorn, P. (2004). Gobierno local trabajando con el Estado. Los límites y el potencial de la descentralización democrática en Bolivia. En *Descentralización y políticas sociales en América Latina* (pp. 269-292). Barcelona: Fundación CIDOB.

Varas, Paula (2019, 22 de mayo). Entrevista con Edgar Quispe Remón, ex autoridad de la Reconstrucción con Cambios.

Venkateswaran, K. MacClune, K., Enriquez M y ISET-INTERNACIONAL. (2017). Introducción. En *El Niño Costero: Las inundaciones de 2017 en el Perú* (pp. 1-5). Zurich Flood Resilience Alliance.

Zapata, A. (1999). *Naturaleza y Política: El Gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú 1997-1998*. Lima: IEP/ CooperAcción.

