

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Desastres y brechas de implementación: Estudio del proceso de reconstrucción de la infraestructura educativa en Piura entre julio de 2020 y enero de 2023, tras el Fenómeno de El Niño Costero

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Valverde Ramos, Luis Eduardo

Asesora:

Toledo Orozco, Zarái Jezabel


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Toledo Orozco, Zarai Jezabel, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Desastres naturales y brechas de implementación: Estudio del proceso de reconstrucción de la infraestructura educativa en Piura entre julio de 2020 y enero de 2023, tras el Fenómeno de El Niño Costero del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Valverde Ramos, Luis Eduardo de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 11%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 03/10/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 06 de octubre del 2025

| | |
|--|---|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Toledo Orozco, Zarai Jezabel</u> | |
| DNI: 44731278 | Firma  |
| ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1194-538X | |

Agradecimientos

Me tomaré este espacio para expresar mi más profundo agradecimiento a cinco actores que han sido fundamentales no solo para la culminación de mi tesis, sino a lo largo de toda mi etapa universitaria y esta etapa de mi vida. Ellos han sido mi sostén en los momentos más desafiantes, que, sin esperarlo, han sido muchos; mi impulso cuando dudaba y mi inspiración para seguir adelante. Por eso me detendré en cada uno de ellos, porque siento que se lo merecen.

En primer lugar, a mi familia, especialmente a mis papás, Justo Valverde Inga y Martha Isabel Ramos Lalupú, son mi mayor inspiración en estos momentos y a quienes le debo tanto. Me han enseñado a luchar por lo que quiero, a trabajar duro para lograr mis metas y a levantarme más fuerte después de cada caída. Me hace muy feliz tenerles conmigo. A mi tío, Julio Ramos Lalupú. A pesar de todos los obstáculos que ha enfrentado, nunca me has dejado solo cuando te he necesitado y siempre me has apoyado incondicionalmente. A mi hermano Iván, por estar siempre presente para mí, por aconsejarme, apoyarme y por ser un gran hermano. Y a mi hermanita María, a quien le espera un futuro brillante. Verla crecer me anima cada día. Muchas gracias por todos sus ánimos durante todo el proceso. Ustedes se merecen mucho más que los agradecimientos de mi tesis, pero este es solo el inicio de lo que será un camino con un final feliz.

También quiero agradecer a quienes, si bien no están físicamente aquí, me han acompañado en este camino: mi abuelita Carmen, mi abuelo Santiago, mi papá Segundo y mi tía Faustina. En estos cinco años, se han ido de mi lado, pero su recuerdo y enseñanzas permanecen conmigo. Han sido años difíciles sin ellos, pero me reconforta todo los aprendizajes que me dejaron y el impacto que tuvieron en mi vida.

En segundo lugar, a Zaraí, mi asesora. Cuando Zaraí aceptó ser mi asesora, rápidamente me di cuenta de que estaba siendo guiado por una de las mejores académicas jóvenes que tiene este país. Zaraí es una persona a quien genuinamente admiro no solo por todo lo que ha logrado académicamente, sino porque considero que es una gran persona. Te agradezco por haberme acompañado en esta etapa y por nunca negarme tu ayuda cuando te lo he pedido. Sinceramente, no podría haber tenido una mejor asesora. Muchas gracias por tus comentarios minuciosos y siempre valiosos, por brindarme no sólo un conocimiento académico enriquecedor, sino también motivación, tranquilidad y ánimos cuando más los necesitaba. Gracias por siempre confiar en mí, lo valoro mucho.

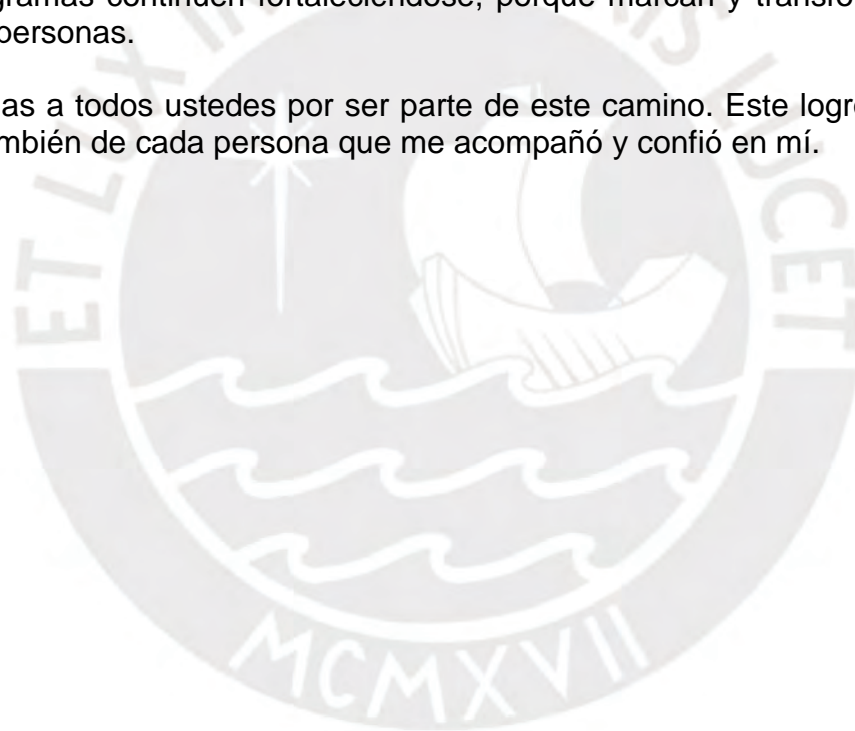
En tercer lugar, al grupo humano que ha estado conmigo durante esta etapa de mi vida. He tenido la suerte de forjar relaciones muy valiosas, que poco a poco han trascendido la amistad para convertirse en lazos mucho más fuertes. Le agradezco a Joel, mi hermano de la vida, por estar siempre conmigo cuando lo necesitaba. Muchas gracias por tus consejos y apoyo incondicional hermano. A Javier, Gianfranco y Leonardo, por su compañía a lo largo de todo este proceso. Asimismo, quiero expresar mi gratitud a mi gran amigo Miguel, a Tipis, Mariela, Diego, Cristian, Martín, Marlon, Tony, Sebastián, Leandro, Daniel, Valeria, Angie y a todos los demás por estar siempre allí cuando los he necesitado. Su apoyo ha sido

fundamental para mí. Estoy seguro de que, sin ustedes, este camino hubiera sido más difícil.

En cuarto lugar, a los actores que han hecho posible esta tesis, brindándome información y compartiendo su valiosa experiencia. A los funcionarios de la ARCC, del sector privado, a los directivos de los colegios y, en especial, a los colectivos sociales, muchas gracias por su tiempo, por su disposición y por permitirme conocer de cerca su labor y perspectivas. Cuando viví de primera mano las consecuencias del Fenómeno del Niño en 2017, comprendí no sólo la vulnerabilidad de mi comunidad, sino también la importancia de investigar y visibilizar estos temas con la seriedad que requieren. Si bien aún queda mucho por hacer para reducir la vulnerabilidad de miles de personas en el país, espero que este trabajo represente un pequeño aporte en esa dirección.

Por último, al PRONABEC. Sin el financiamiento que me han brindado durante estos cinco años, no habría podido estudiar en esta universidad. Estoy profundamente agradecido por la oportunidad que me han dado. Espero que este tipo de programas continúen fortaleciéndose, porque marcan y transforman la vida de muchas personas.

Gracias a todos ustedes por ser parte de este camino. Este logro no es solo mío, sino también de cada persona que me acompañó y confió en mí.



Resumen

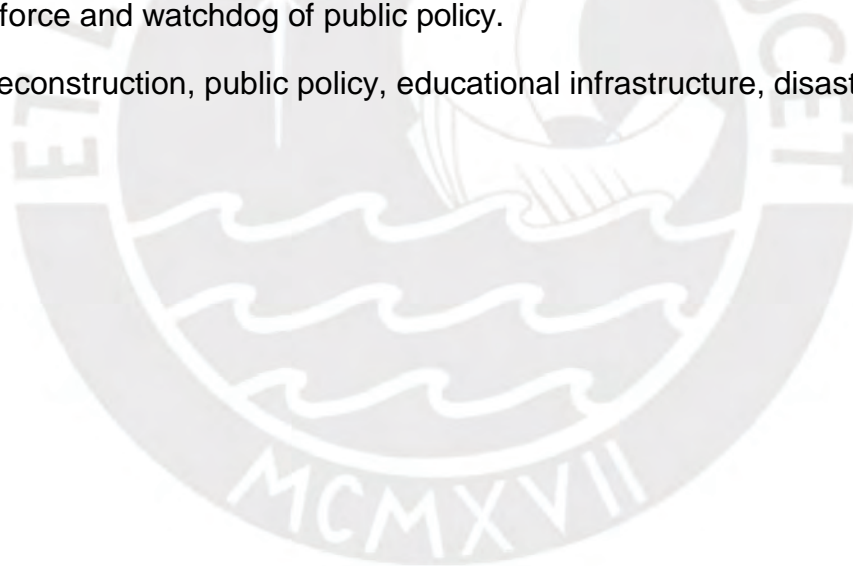
En respuesta a los daños causados por el fenómeno El Niño Costero, en 2017, el Estado peruano creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, una agencia encargada de reconstruir la infraestructura pública afectada en las regiones del norte del país. Aunque con un presupuesto amplio y gran acogida social, para el 2023 había gran diferencia en la ejecución de las obras entre y también dentro de las regiones norteñas ¿Qué factores explican las brechas de implementación en la reconstrucción post-Niño Costero? Esta tesis argumenta que estas brechas son el producto de factores técnicos y políticos, específicamente, la capacidad de la unidad encargada de gestionar la reconstrucción y la presión de colectivos sociales pro-reconstrucción. Por un lado, la capacidad de la unidad gestora contribuye a administrar adecuadamente los recursos y adaptarse a los cambios del entorno. Por otro lado, la presión de los colectivos sociales permite la articulación de demandas e impulsa la fiscalización. Esta tesis se basa en una investigación cualitativa y comparada, utilizando como casos de estudio la reconstrucción de dos colegios entre 2020 y 2023, en Catacaos, Piura, una de las zonas más afectadas por El Niño Costero. La investigación se apoyó en entrevistas a funcionarios públicos y privados, autoridades locales, líderes sociales y la revisión de informes oficiales. La tesis resalta que las brechas de implementación se reducen cuando la capacidad institucional converge con organización social activa, mostrando que la sociedad civil puede desempeñar un rol fundamental como ente que presiona y orienta las políticas públicas.

Palabras clave: reconstrucción, políticas públicas, infraestructura educativa, desastres, arcc.

Abstract

In response to the damage caused by the natural phenomenon *El Niño Costero* in 2017, the Peruvian State created the *Autoridad para la Reconstrucción con Cambios* (ARCC), an agency in charge of rebuilding public infrastructure affected in the northern regions of the country. Although it was provided with a broad budget and strong social support, by January 2023 there remained significant disparities in project implementation both between and within northern regions. What factors explain these implementation gaps in the post-*Niño Costero* reconstruction? This thesis argues that such gaps stem from both technical and political factors, specifically the capacity of the unit responsible for managing reconstruction and the pressure exerted by pro-reconstruction social collectives. On the one hand, the management unit's institutional capacity contributes to the effective administration of resources and adaptation to changing contexts. On the other hand, social collectives exert pressure that facilitates the articulation of demands and drives accountability. The thesis relies on a qualitative and comparative research design, using as case studies the reconstruction of two schools between 2020 and January 2023 in Catacaos, Piura, one of the regions most affected by *El Niño Costero*. The research draws on interviews with public and private officials, local authorities, and social leaders, as well as a review of official reports on reconstruction. The findings highlight that implementation gaps are reduced when institutional capacity converges with active social organization, showing that civil society can play a fundamental role as a driving force and watchdog of public policy.

Keywords: reconstruction, public policy, educational infrastructure, disasters, arcc.



Índice de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1. Marco Teórico Conceptual | 5 |
| 1.1. Las políticas públicas y la relevancia del proceso de implementación..... | 5 |
| 1.2. La Gestión de los desastres..... | 8 |
| 1.3. Factores de gestión asociados a los procesos de reconstrucción..... | 11 |
| 1.4. Factores sociales asociados a los procesos de reconstrucción | 14 |
| Capítulo 2. Argumento e Hipótesis de Investigación..... | 17 |
| Capítulo 3. Metodología | 22 |
| 3.1. Selección de casos de estudio..... | 23 |
| 3.3. Operacionalización de las variables | 27 |
| 3.4. Instrumentos de recolección de información | 31 |
| Capítulo 4. Contexto: El Fenómeno del Niño y el proceso de reconstrucción de infraestructura educativa | 32 |
| 4.1. El impacto del Fenómeno del Niño Costero del 2017 en Piura | 32 |
| 4.2. La evolución de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios..... | 35 |
| 4.3. La reconstrucción de infraestructura educativa por parte de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios en el marco de los contratos G2G | 36 |
| Capítulo 5. Hallazgos de la investigación..... | 39 |
| 5.1. Caso 1, brecha de implementación grande: El proceso de reconstrucción en el colegio Genaro Martínez Silva - Paquete N ^o 1 | 39 |
| 5.1.1. El caso del colegio Genaro Martínez Silva..... | 39 |
| 5.1.2. La influencia de la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto | 41 |
| 5.1.2.1. La coordinación público - privada en el colegio Genaro Martínez Silva | 41 |
| 5.1.2.2. La gestión financiera en el colegio Genaro Martínez Silva..... | 44 |
| 5.1.2.3. La capacidad de adaptación en el colegio Genaro Martinez Silva | 47 |
| 5.1.3. La influencia de los colectivos sociales en la reconstrucción del colegio Genaro Martínez Silva..... | 50 |
| 5.1.3.1. La presión en espacios institucionales | 50 |
| 5.1.3.2. La presión en espacios no institucionales | 53 |
| 5.2. Caso 2, brecha de implementación pequeña: El proceso de reconstrucción del colegio Santiago Requena - Paquete N ^o 7 | 55 |
| 5.2.1. El caso del Colegio Santiago Requena | 55 |
| 5.2.2 La influencia de la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto | 57 |
| 5.2.2.1. La coordinación público - privada en el colegio Santiago Requena | 58 |
| 5.2.2.2 La capacidad de gestión financiera en el colegio Santiago Requena | 61 |
| 5.2.2.3. La capacidad de adaptación institucional durante la ejecución del colegio Santiago Requena | 63 |
| 5.2.3. La influencia de los colectivos sociales en la reconstrucción del colegio Santiago Requena | 65 |
| 5.2.3.1. La presión en espacios institucionales | 65 |

| | |
|--|----|
| 5.2.3.1. La presión en espacios no institucionales | 67 |
| Conclusiones..... | 69 |
| Referencias Bibliográficas..... | 73 |
| Anexos | 84 |
| Anexo A. Actores entrevistados | 84 |



Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Condicionantes del desempeño de la ARCC en la reconstrucción de infraestructura educativa | 20 |
| Tabla 2. Locales escolares afectados e inversión total, por región | 24 |
| Tabla 3. Avance de los proyectos de reconstrucción de la cartera de Educación en el marco de los contratos G2G a enero del 2023..... | 25 |
| Tabla 4. Operacionalización de variables | 30 |
| Tabla 5. Rehabilitación del local escolar Genaro Martínez Silva con código local 413604 | 40 |
| Tabla 6. Directores ejecutivos de la ARCC del 2017 al 2023 | 52 |
| Tabla 7. Rehabilitación Del Local Escolar 14037 Santiago A Requena Castro | 56 |
| Tabla 8. Tabla de actores entrevistados..... | 84 |



Índice de figuras

Figura 1. Personas damnificadas y afectadas por los efectos del Niño Costero 2017
.....33



Introducción

Es bien sabido que, en América Latina, la mera existencia de una política pública no garantiza su efectiva implementación. De hecho, la creación de una política rara vez asegura su ejecución en la práctica, lo que ha dado lugar a una notable variación entre el diseño original y los resultados obtenidos. En ese sentido, en los últimos años, dentro de la disciplina de ciencia política, ha surgido un creciente interés por el análisis de los procesos de implementación de las políticas públicas. Diversos autores han identificado que, en esta región, persiste una marcada brecha entre lo que se planifica y lo que finalmente se ejecuta (Grindle, 2009; Levitsky y Murillo, 2021), fenómeno que Grindle (2009) denomina como “brechas de implementación”. Estas brechas están presentes en los países, entre regiones, pero también dentro de ellas. Aunque las brechas de implementación *entre* países han tenido mucha atención por la ciencia política, se sabe menos sobre qué explica las brechas a nivel subnacional y, específicamente, *dentro* de una misma región.

Veamos por ejemplo un caso extremo donde la implementación de una política es de carácter urgente y requerida tanto por el Estado como por la población – el proceso de reconstrucción post-desastre en el Perú. En el 2017, la región norteña de Piura fue severamente afectada por el Fenómeno del Niño Costero, un fenómeno caracterizado por intensas precipitaciones, inundaciones y desbordes que dejó como resultado 89,709 personas damnificadas y 375,265 afectadas (INDECI, 2017). En respuesta a la tragedia, en abril del mismo año, se creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) – una institución estatal encargada de coordinar la implementación de nueva infraestructura pública como colegios. Dada la magnitud de esta tragedia, a la ARCC se le asignó un gran presupuesto, de cerca de siete mil millones de soles en 2018 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), y la expectativa ciudadana era que la reconstrucción y las medidas preventivas se implementaran de manera inmediata y efectiva (IPSOS, 2018). Sin embargo, el avance de la ARCC en varios proyectos ha sido relativamente lento e inefectivo (Glave y Ballón, 2023; Orihuela, 2019; Solis y Valverde, 2023).

De manera concreta, en el caso de la cartera de educación, en el que se planificó hasta enero del 2023, un avance físico de cerca del 91%, se obtuvo un avance real de un 69.13%. En la cartera de educación, los proyectos se agruparon en 9 paquetes, cada uno con un contrato para su implementación. En el contexto de la reconstrucción, un paquete agrupa varias obras o proyectos bajo un mismo contrato, y en el caso del sector educación de la ARCC, incluía instituciones educativas que necesitaban ser reconstruidas o remodeladas. Mediante esta agrupación se buscaba optimizar la gestión, los recursos y los tiempos de ejecución, siendo esta una estrategia utilizada por la ARCC para facilitar la implementación de los proyectos.

Sin embargo, el avance físico y financiero de estos paquetes dentro del sector educación ha sido diferenciado, incluso en una misma región como Piura. Por ejemplo, en el paquete 1, que tenía por objetivo la reconstrucción de trece colegios, el avance físico planificado hasta enero del 2023 fue de 89.14%, sin embargo, el avance real fue de 48.05%. Por otro lado, en el paquete 7, que tenía por objetivo la reconstrucción de once colegios, el avance físico planificado fue de 62%, sin embargo, hubo un avance del 48.17%. Es decir, hasta enero del 2023, mientras en el paquete 1, hubo una brecha entre el avance físico planeado y el avance físico real de 41.09 puntos porcentuales; en el paquete 7, esta brecha fue solo 13.39 puntos porcentuales. Cabe precisar que ambos paquetes se implementan en la misma región de Piura.

¿Por qué una misma política en una misma región se implementa en algunos casos, pero no en otros? ¿Qué explica la variación en las brechas de implementación de una política a nivel subnacional? La literatura sobre el manejo post desastres ha destacado factores macro que influyen en los procesos de reconstrucción, como el diseño institucional (Harvey, 2023), la inestabilidad de las élites políticas (Spiller y Tommasi, 2007) y la corrupción (Sarkar, 2016). Aunque estos factores son claves para entender las brechas de implementación, a nivel subnacional resultan insuficientes para explicar las brechas de ejecución de una misma política. Esta limitación radica en que los factores macro no capturan las dinámicas locales que igualmente impactan las posibilidades de la ejecución de las políticas en escenarios más micro.

En ese sentido, esta investigación sostiene que las brechas en la implementación de infraestructura post desastres en una misma región pueden explicarse por dos factores clave: la capacidad de la unidad gestora del proyecto y el nivel de presión ejercida por los colectivos sociales pro-reconstrucción. La implementación efectiva se define como la ausencia de brechas entre el nivel de avance planificado y el nivel de avance real. A nivel técnico, una unidad gestora con alta capacidad, caracterizada por una gestión de recursos, coordinación interinstitucional y capacidad de adaptación a cambios del entorno, facilita una ejecución más eficiente de las obras. Por su parte, a nivel político, una sociedad civil activa y organizada mediante colectivos, que monitorea y exige el cumplimiento de los plazos y la calidad de las obras, actúa como un mecanismo de control que reduce los riesgos de paralización y brechas en los proyectos.

Esta tesis se basa en una investigación cualitativa y comparada, utilizando como casos de estudio la reconstrucción de los colegios Genaro Martínez Silva, dentro del Paquete 1 y Santiago Requena Castro, dentro del Paquete 7, entre 2020 y enero de 2023, en Catacaos, una de las ciudades más afectadas por el Fenómeno de El Niño en Piura. La investigación se apoyó en 19 entrevistas a funcionarios públicos y privados, autoridades locales, líderes sociales; así como en la revisión de informes oficiales sobre la reconstrucción.

Esta investigación presenta dos importantes contribuciones. En primer lugar, este estudio complementa las investigaciones sobre brechas de implementación en contextos de desastres. Esta tesis demuestra la importancia del rol de una sociedad civil activa y organizada en la reducción de las brechas de implementación en contextos posteriores a desastres. A nivel internacional, algunos estudios, como los de Bilau, Witt y Lill (2017), así como Sadiqi, Trigunarsyah y Coffey (2015), han resaltado la relevancia de la participación comunitaria en los procesos de reconstrucción. Sin embargo, aún existen pocas investigaciones que exploren esta variable en el contexto sudamericano o andino. En Perú, en particular, la movilización de la sociedad civil ha sido estudiada a partir de su capacidad de resistir políticas adversas a sus intereses o derechos (Durand, 2014; Palao, 2019; Alvarado, 2019). En contraste, esta tesis evidencia que la organización social

también es proactiva, es decir, puede desempeñar un papel crucial para garantizar la correcta ejecución de proyectos liderados por actores privados. En este respecto, esta investigación demuestra que la inclusión y articulación entre actores civiles y privados favorece la implementación de políticas más efectivas y adaptadas a las necesidades del contexto.

En segundo lugar, a nivel práctico, analizar el caso de Piura resulta relevante puesto que fue una de las regiones más afectadas a nivel de infraestructura educativa por el Fenómeno de El Niño del 2017 y cuyas brechas de infraestructura cada vez son mayores (Ballón y Glave, 2023). Mediante este análisis, se busca proponer estrategias para optimizar el rendimiento en futuros proyectos de reconstrucción, mejorando así la efectividad de las intervenciones en situaciones similares. Esto adquiere mayor importancia considerando que, hasta 2025, aún se están ejecutando proyectos de reconstrucción que pueden beneficiarse de las conclusiones de esta investigación.

Esta tesis se estructura en cinco capítulos. En el Capítulo I se presenta el marco teórico conceptual, en el que se exponen conceptos e investigaciones sobre políticas públicas vinculadas a la implementación de proyectos de reconstrucción post-desastre. En el Capítulo II se desarrolla el argumento y las hipótesis, mientras que el Capítulo III detalla la metodología. En el Capítulo IV, con el objetivo de ofrecer un contexto más detallado sobre el proceso de reconstrucción en Piura, se describe el impacto del Fenómeno del Niño 2017 en Piura y el rol de la ARCC como institución encargada del proceso de reconstrucción. En el Capítulo V se exponen los hallazgos, comparando los procesos de reconstrucción de los colegios Genaro Martínez Silva (Paquete N°1) y Santiago Requena (Paquete N°7), destacando la influencia de la capacidad de la institución gestora y los colectivos sociales en el desempeño de los proyectos. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo 1. Marco Teórico Conceptual

Para articular la discusión teórica, esta sección se ha dividido en cuatro ejes temáticos: primero, se expondrán los estudios sobre el proceso de implementación de las políticas públicas. Este apartado permitirá definir e identificar los factores que afectan este proceso. Luego, se expondrán los estudios referidos a los procesos de gestión de desastres. En este apartado se hará énfasis sobre la manera en que se entienden los desastres y los factores asociados a su gestión. A continuación, se expondrán los estudios que dan cuenta de la influencia de los factores de gestión pública en los procesos de reconstrucción, tales como el diseño institucional, la inestabilidad de los liderazgos, entre otros. Después, se explicarán los estudios que resaltan la influencia de los factores sociales en los procesos de reconstrucción, tales como, el nivel de presión e incidencia de los colectivos sociales.

1.1. Las políticas públicas y la relevancia del proceso de implementación

La literatura muestra que las políticas públicas tienen cuatro características centrales. En primer lugar, corresponden a cursos de acción y flujos de información que tienen como objetivo hacer frente a un problema público (Lahera, 2004). Según Olavarría (2007), un problema público es un asunto que afecta negativamente a un grupo considerable de personas, además, se considera que se necesita tomar una acción para combatirlo, y que la acción puede ser tomada por alguna entidad del Estado. Es decir, un problema público se define socialmente y se ve afectado por el contexto en el que se desarrolla.

En segundo lugar, las políticas públicas se implementan con la participación del Estado, pero necesitan de la sociedad civil y el sector privado para poder ser consistentes (Lahera 2004). En concordancia con ello, Murillo et al (2021), considera que, si las reformas que se buscan implementar sólo están diseñadas por un puñado de actores del Estado, sin coaliciones sociales fuertes, es probable que durante su implementación enfrenten fuertes resistencia, por lo tanto, impliquen un fuerte gasto en recursos humanos y financieros. En ese sentido, es necesario que las políticas públicas puedan crear mecanismos de articulación con la sociedad civil y el sector privado.

En tercer lugar, las políticas públicas incluyen orientaciones, contenidos, instrumentos y definiciones, que guían el accionar de estos cursos de acción

(Lahera, 2004). Para ello, se crean reglas formales, tales como normas y planes, que dirigen y crean candados institucionales que limitan el comportamiento de los actores que implementan las políticas públicas. Sin embargo, en escenarios de debilidad institucional como el de América Latina se pueden crear reglas informales por parte de los actores que se encargan de implementar las políticas públicas (Murillo et al, 2021). En cuarto lugar, y en concordancia con Stein y Tommasi (2006), las políticas públicas también necesitan adaptarse a los cambios o necesidades en el entorno. Precisamente, estos cambios pueden dar lugar a redistribuciones de gran porte en la asignación de los fondos por áreas geográficas y los arreglos institucionales pueden contribuir a responder mejor al contexto (Legnick-Hall y Beck, 2005; Tommasi, 2010, p. 392). Sin embargo, pueden haber escenarios en donde estos cambios traigan resultados negativos. Al respecto, Stein y Tommasi consideran que para evitar impactos negativos los ajustes implementados deberían responder a cambios de las condiciones económicas o defectos de las políticas, más que a caprichos políticos (2006).

Asimismo, las políticas públicas suelen articularse en base a cuatro fases centrales: agendamiento, diseño, implementación y evaluación. Cabe precisar que esta separación, “en muchos casos se hace con fines analíticos puesto que las políticas públicas siguen un proceso caracterizado por etapas caóticas, desordenadas y superpuestas” (Navarro, 2008: 237). En particular, el proceso de implementación de las políticas públicas se refiere al proceso en el que los planes de los tomadores de decisión se ejecutan. Asimismo, existen dos tendencias desde donde se entiende el proceso de implementación: el enfoque top-down y el enfoque bottom-up. Por un lado, “el primero parte de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implica que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar, se “conforman” con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas” (Navarro, 2008, p.247). Es decir, tiene un enfoque más jerárquico y apela a la idea de que los planes y reglas diseñadas por las entidades superiores serán aplicadas de manera efectiva por los organismos de nivel intermedio e inferior.

Por otro lado, el enfoque bottom-up “parte de la convicción de que la realización de una política pública no depende sólo de la conformidad de los implementadores sino de otros factores no previstos y que no están a disposición de los que deciden” (Navarro, 2008, p.247). Dentro de estos actores, se pueden

identificar a actores sociales, políticos y privados de la zona donde se implementa la política pública. Para Lahera (2004), no tener en cuenta la política dentro del proceso de formulación e implementación de las políticas puede debilitar la gobernabilidad social. Esto debido a que el resultado de esta combinación genera que no se parta de un consenso suficiente por parte de los actores políticos, lo cual puede generar resistencias durante el proceso de implementación.

Analizar la etapa de implementación es particularmente relevante debido a que es la etapa en donde se materializan los planes generados por los tomadores de decisiones (Murillo et al, 2021; Navarro, 2008). Asimismo, tal como señala Everett (2003), en varios casos, el proceso de formulación y diseño de políticas públicas no siempre garantiza un buen resultado político. Por el contrario, durante el proceso de implementación este se puede ver influenciado por las reglas informales en la que opera la política pública (Helmke y Levitsky, 2006), la resistencia de los actores locales (Everett, 2003) y la capacidad del propio Estado al momento de implementar estas obras (Urteaga, 2017). Es decir, el proceso de implementación se ve influenciado por varios factores contextuales que pueden limitar el resultado esperado.

Todo esto toma mayor relevancia debido a que se encuadra dentro de lo que Murillo et al (2021) describen como la debilidad institucional de los países de América Latina. Para estos autores, los países de América Latina, incluido el Perú, desarrollan políticas y reformas en un escenario de debilidad institucional debido al contexto de desigualdad socioeconómica en el que actúan, la persistencia de una capacidad estatal débil por parte de los Estados y la volatilidad económica y política que caracteriza a la región. En particular, “la volatilidad de los actores, es decir, los cambios frecuentes de los redactores de las reglas y las coaliciones detrás de cada institución específica aumentan la debilidad institucional de ciertos Estados” (Murillo et al, 2021). Todos estos factores aumentan la probabilidad de que se generen brechas entre los resultados esperados en la formulación de una política pública y los resultados reales obtenidos durante la implementación de la misma.

En resumen, el proceso de implementación de las políticas públicas, al igual que las demás fases del ciclo de generación de políticas, está profundamente influenciado por factores políticos. Su ejecución no depende únicamente de la capacidad del Estado para diseñar y ejecutar planes, sino también de la cooperación y el consentimiento de los actores sociales, políticos y privados

directamente afectados por dichas políticas. Esta dinámica se vuelve especialmente relevante en el contexto latinoamericano, donde la debilidad institucional y la volatilidad política agravan las brechas entre el diseño original de las políticas y sus resultados reales.

1.2. La Gestión de los desastres

En este apartado se exponen y analizan los estudios relacionados a las características de los procesos de implementación y gestión de las políticas vinculadas a los desastres. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, un desastre ocurre cuando un evento peligroso interrumpe gravemente el funcionamiento de una comunidad. Esto sucede debido a la interacción entre la exposición al peligro, la vulnerabilidad de la población y la capacidad de respuesta, lo que puede ocasionar daños humanos, materiales, económicos y ambientales (Gonzales, 2022, p. 4). Este concepto es a fin a lo planteado desde las Ciencias Sociales, disciplina que ha entendido a los desastres como un evento que involucra una combinación de un agente potencialmente destructivo proveniente de un medio natural y/o tecnológico y una población vulnerable (Oliver-Smith, 1999). Cabe precisar que, la vulnerabilidad de ciertas comunidades es algo que se va construyendo en el tiempo y depende no sólo de factores geográficos, sino también de factores políticos (Coates, 2022; Oliver-Smith, 1995; Oliver-Smith, 1999). Es decir, se trata esencialmente de un fenómeno sociopolítico. Por ejemplo, en el marco del desarrollo de la modernidad, se han diseñado infraestructuras que han intentado organizar los flujos de agua, energía y personas; sin embargo, como en el caso de Nova Friburgo en Brasil, donde las viviendas se construyeron cerca del cauce del río, se ha puesto en situación de vulnerabilidad a ciertos grupos (Coates, 2022).

Como resultado de lo anterior, las consecuencias de los desastres se expresan de manera diferenciada en distintos grupos sociales (Bello et al, 2020; Bass et al, 2009; Isla, 2018). Para Bello y otros (2020), los impactos de los desastres dependen del contexto social y geográfico de la zona. Esta premisa, es reafirmada por varios estudios. Por un lado, para Ize Lema (2002), el clima de la zona puede fortalecer los impactos negativos de estos fenómenos. Por ejemplo, posterior a situaciones de inundaciones, los climas cálidos fortalecen la presencia y

reproducción de mosquitos, generando un aumento de personas afectadas por las enfermedades que transmiten estos insectos (Anstey, 2013; Ize Lema, 2002). Por otro lado, los desastres, tales como terremotos e inundaciones suelen expresarse con mayor intensidad en los lugares con construcciones vulnerables y con poca cultura de planificación urbana (Isla, 2018; Coates, 2022). En este contexto, se requiere una gestión del riesgo que se enfoque en los sectores potencialmente vulnerables.

Cabe precisar que, la Gestión de Riesgos de Desastres (en adelante GRD) ha sido entendida predominantemente bajo dos enfoques. Por un lado, en el primer enfoque, alineado a lo planteado por Chuquisengo, la GRD está compuesta por 3 dimensiones: correctiva, prospectiva y reactiva (2011). En concordancia con Narváez, Lavell y Pérez (2009), mientras la visión correctiva busca incidir en la condición de inseguridad mediante obras de mitigación, la prospectiva se refiere a todas aquellas prácticas que se orientan a evitar la ocurrencia y consolidación de factores y procesos que puedan generar nuevas condiciones de riesgo. En otras palabras, trata de evitar que se generen nuevas vulnerabilidades. Por otro lado, según Chuquisengo, el enfoque reactivo se refiere a las acciones dirigidas a minimizar los impactos que se generan posterior a los desastres.

El otro enfoque es el propuesto por Beatley (2009). Para este autor, la GRD puede estar dividida en 4 etapas: Prevención/Mitigación, Preparación, Respuesta y Recuperación (Citado en Isla, 2018). En contraste a Chuquisengo, Beatley establece de manera más clara una división temporal. No obstante, algunas de las dimensiones establecidas por Chuquisengo pueden integrarse en las etapas de Beatley; por ejemplo, según Isla (2018), la visión de prevención y mitigación puede integrarse dentro de la gestión correctiva. Independientemente de ello, ambos autores hacen hincapié en que es necesario que la GRD articule una visión preventiva y que no solo se centre en reaccionar posterior a ocurrido el desastre.

En tercer lugar, existe un acuerdo en que la GRD debería tener un enfoque interinstitucional e intersectorial. Tal como se ha señalado, un desastre tiene consecuencias que van más allá del factor geográfico, sino que afectan aspectos como la economía, la educación, la salud y la manera en la que se establecen las relaciones sociales en la zona (Bass y otros 2009; Salucci, 2014). En ese sentido, las medidas para hacer frente a los desastres deben tener un enfoque multidimensional que articule las distintas áreas afectadas. Para Salucci (2014), la

multidimensionalidad permite identificar las posibles consecuencias que no suelen ser evidentes en un análisis económico.

En esa misma línea, Bello y otros proponen que la GRD debe tener un enfoque multisectorial y un abordaje de múltiples actores (2020). Esto con el objetivo de mitigar el impacto multidimensional que señalaba Bass y otros (2009) y priorizar el enfoque preventivo, resaltado por Batley (2009). Tal como se puede percibir, todos estos autores tienen una visión de coordinación horizontal e interinstitucional. A pesar de ello, otros autores como Moncayo (2001) explican que la gestión vertical permite una mayor rapidez al momento de distribuir los recursos y dirigir las acciones. No obstante, el mismo autor, reivindica la importancia de la coordinación horizontal para garantizar resultados con un enfoque más integral.

Respecto a la inclusión de los actores en los procesos de reconstrucción, por un lado, para Prieto y otros, se debe incluir prioritariamente a la sociedad civil puesto que han sido los actores más cercanos al desastre (2022). Cabe precisar que Prieto y otros (2022), explican que la participación ciudadana no solo se debe integrar mediante consultas, como históricamente se ha hecho, por el contrario, se debe incluir en la mayoría de etapas del proceso de gestión. Por ejemplo, en la toma de decisiones, planificación, ejecución, control y evaluación de la gestión de riesgo. Asimismo, se deben incluir en los procesos de reconstrucción post desastre (Sadiqi, Coffey y Trigunarsyah, 2017). Si bien la inclusión de la sociedad es relevante, para Isla, esto es insuficiente y la respuesta del Estado también se debe articular también con el sector privado (2018, p.157). Esto debido a que los actores económicos también son afectados por los desastres o su accionar puede generar nuevas condiciones de vulnerabilidad (Coates, 2022). Cabe precisar que, estas miradas no son excluyentes, por el contrario, la Gestión de Riesgos de Desastres debería incluir actores políticos, sociales como los que menciona Prieto, y privados como por expuestos por Isla.

En conclusión, la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) es un proceso integral que va más allá de la respuesta inmediata a los eventos naturales, abarcando la prevención, mitigación y recuperación. Su efectividad radica en la articulación de un enfoque interinstitucional e intersectorial, que considere tanto a los actores sociales como a los privados. Además, la participación activa de la sociedad civil en todas las fases del proceso es esencial para reducir la

vulnerabilidad y garantizar una respuesta más equitativa y sostenible frente a los desastres.

1.3. Factores de gestión asociados a los procesos de reconstrucción

Respecto a los procesos de reconstrucción, la literatura delimita algunos factores relevantes para su gestión efectiva. Uno de estos factores es el diseño institucional, que influye directamente en el desarrollo e implementación de una política pública. Coelho y otros (2006, p. 144) destacan que las políticas públicas, al basarse en mecanismos de recompensas y sanciones, reglas claras y universales, generan incentivos que condicionan el comportamiento de los actores políticos. En este sentido, McNulty (2019) sostiene que el diseño institucional también impacta la gestión de la política, especialmente en la distribución de poder entre los actores involucrados. A través de su estudio sobre el presupuesto participativo en Perú, McNulty concluye que el diseño institucional de esta política limita el poder de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, empoderando a las autoridades políticas y generando asimetrías de poder. Por lo tanto, tanto Coelho y otros (2006) como McNulty (2019) evidencian que el diseño institucional no solo condiciona el comportamiento de los actores, sino que también influye en la gestión de los procesos de reconstrucción al alterar la dinámica de poder y la toma de decisiones. Esta perspectiva permite comprender cómo ciertos arreglos institucionales pueden facilitar o dificultar la coordinación y la implementación efectiva de las políticas de reconstrucción.

Cabe precisar que, los procesos de reconstrucción se suelen llevar a cabo por instituciones estatales con distintos diseños institucionales. En esa línea, “Fengler, Ihsan & Kaiser (2008) identifican cuatro tipos o modelos de arreglos institucionales para la gestión de la reconstrucción: Junta de coordinación centralizada, Junta de coordinación descentralizada, Agencia de reconstrucción independiente o Intervención internacional” (Citado en Aparcana, 2018, p.7). No obstante, no hay un consenso respecto al mejor modelo para seguir el proceso de reconstrucción. Por un lado, para Harvey (2009), son preferibles los sistemas de Junta de Coordinación centralizada debido a que pueden coordinar directamente las acciones con una serie de ministerios y departamentos sectoriales; mientras que las

agencias independientes suelen tener dificultades para establecer coordinación intersectorial y pueden caer en actos de corrupción con mayor frecuencia. Dicho esto, a diferencia del segundo modelo, el primero suele tener un trabajo articulado de las distintas instituciones del Estado que contribuye a una respuesta más integral al problema.

En contraste a esta visión, Fengler y otros (2008) concluyen que las agencias de reconstrucción, en la que estaría incluido, la ARCC, son a menudo el único arreglo institucional viable en desastres a gran escala, a pesar de los altos riesgos y experiencias mixtas. En efecto, como menciona Aparcana (2018), este tipo de agencias contribuye en la creación de un modelo propio de gestión logística, por ejemplo, para la asignación de recursos y los procesos de contratación, con el fin de concentrar los esfuerzos en la reconstrucción como meta principal. Además, según Bilau et al., este enfoque organizativo se orienta a integrar de manera más efectiva a los actores involucrados en la reconstrucción, lo que facilita la coordinación y mejora tanto la planificación como la utilización de los recursos disponibles (citado en Aparcana, 2018). Es decir, este modelo de institución de reconstrucción suele proporcionar mayor rapidez y practicidad al momento de implementar las obras.

Independientemente del modelo de institución implementada, la buena información y comunicación interinstitucional son factores fundamentales para garantizar una reconstrucción exitosa (Fengler, Ihsan, Kaiser, 2008). Para ello, es necesario que la institución encargada de la reconstrucción pueda tener un diseño que agilice y garantice la efectividad de estos procesos. En adición a lo anterior, la buena comunicación se debe articular con un enfoque contextual a la zona. Según Oliver Smith, “cualquier análisis de la reconstrucción posterior al desastre debe tomar en cuenta el elemento de cambio ocasionado tanto por la catástrofe en sí como por sus consecuencias micro y macroscópicas” (1994, p. 13). Tal como se mencionó líneas arriba, los desastres suelen tener impactos diferenciados en cada zona. Por tanto, las políticas de reconstrucción deben tomar en cuenta la especificidad de cada caso.

En ese sentido, para Harvey (2009), en concordancia con Oliver - Smith (1994), las autoridades de la reconstrucción deben responder a los cambios constantes en las comunidades y ajustarlos en sus planes. Por tanto, el diseño institucional no debe atacar la flexibilidad que necesitan estos procesos. En esa misma línea, basado en el concepto de flexibilidad robusta propuesto por Legnick –

Hall y Beck (2005), Illanes (2021) explora cómo en el proceso de reconstrucción de vivienda promovido por el Estado peruano en Lambayeque posterior al fenómeno del niño del 2017, se adaptó en el corto plazo para responder a las nuevas necesidades que iban surgiendo. Precisamente, el análisis de este caso prueba la importancia que tiene el fenómeno de la adaptación institucional durante los procesos de reconstrucción.

Asimismo, según Contreras y Arriagada (2016, citados en Vallejos, 2017, y retomados por Benavides, 2019), estos procesos se enmarcan dentro de la gobernanza del desastre, el cual consiste en un proceso colectivo donde múltiples actores definen, mediante su articulación, los espacios y momentos adecuados para implementar medidas de respuesta. Dicho esto, la literatura muestra que la articulación entre múltiples actores políticos, privados y de sociedad civil contribuye a una reconstrucción más efectiva.

A nivel del Perú, ha habido dos estudios cuantitativos que han tratado de medir la influencia del diseño institucional sobre el proceso de reconstrucción llevado a cabo por la ARCC. Por un lado, en un estudio referente a los factores asociados a la gestión gubernamental en el proceso de Reconstrucción con Cambios al 2019, Pezo (2020) analiza seis factores que podrían haber afectado este proceso: Diseño Institucional, Sistema de Seguimiento y evaluación, Sistema de Gestión Financiera, Sistema de Coordinación, Capacidad de ejecución de las intervenciones y Propensión a la corrupción. El texto concluye que existe una relación significativa entre las variables analizadas y la eficacia del proceso de reconstrucción. No obstante, una limitación del estudio es que algunas bases de datos se encontraban desactualizadas, por tanto, las conclusiones son limitadas.

Por otro lado, un estudio cuantitativo en cuanto a la reconstrucción con cambios en el Perú, es el realizado por Aparcana (2018). En este se analizó la efectividad de la Reconstrucción al 2018. Por un lado, según Aparcana (2018), la distribución de los recursos en el marco del plan de reconstrucción se realizó de manera proporcional a la magnitud de las pérdidas ocasionadas por el desastre, es decir, mientras mayor fueron los daños, mayor fue el presupuesto asignado. Es decir, hubo una distribución aparentemente apropiada de los recursos, según los daños generados por el fenómeno en el 2017. Respecto al diseño institucional, se concluye que también tiene una relación fuerte con la variable eficacia. Así como en el otro estudio, las bases de datos, hasta ese momento, no estaban totalmente

actualizadas. Ambos casos muestran la importancia del diseño institucional en la reconstrucción con cambios en Perú, no obstante, no profundizan en los mecanismos causales que producen esta relación.

1.4. Factores sociales asociados a los procesos de reconstrucción

Un segundo factor que ha sido asociado a los procesos de reconstrucción posterior a los desastres es la participación de la sociedad civil. Por un lado, los estudios en Ciencia Política muestran que la participación ciudadana puede tener efectos sobre el diseño e implementación de las políticas públicas. Por ejemplo, en el Perú, la Asociación de Familiares de Personas Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos (ANFASEP) ha sido capaz de promover la creación del Santuario La Hoyada, un lugar simbólico que pretende convertirse en un espacio de memoria para recordar a seres desaparecidos durante la época del Conflicto Armado Interno en el Perú. Para Iris Jave (2017), “la ANFASEP, como organización y colectivo de mujeres, ha logrado articular a diversas instancias del estado para concretar sus demandas: el proceso judicial, las exhumaciones, las reparaciones simbólicas, sus nuevos vínculos con la academia y con autoridades nacionales e internacionales” (p.30). Es decir, mediante una participación activa ha logrado objetivos que consideraban como valiosos.

Asimismo, a pesar de sus limitaciones, el presupuesto participativo en el Perú ha funcionado como un espacio de empoderamiento para la sociedad civil. En particular, esto ha permitido que puedan promoverse algunos proyectos de infraestructura valiosos para la población (McNulty, 2019). El objetivo de ambos ejemplos es mostrar cómo la participación ciudadana, a pesar de ser limitada, puede generar el surgimiento de nuevas políticas o el redireccionamiento de las mismas. Cabe precisar que, este énfasis en la participación ciudadana se da en un contexto de democratización y apertura de canales de participación ciudadana efectiva desde los años 2000 (Escobar, 2004). Precisamente, en este contexto se han abierto una mayor cantidad de foros de participación que reivindican la importancia de estudiar este factor.

Sin embargo, es importante señalar que en escenarios post desastres, la relación entre el Estado y la sociedad civil es diferente a los contextos de normalidad. Tal como señala la antropóloga Maria Luisa Burneo (2020), en

referencia al impacto del fenómeno del niño del 2017 en el centro poblado de Santa Rosa - Piura, un desastre se puede traducir en la culminación de formas de organización e imposición de nuevas formas de organización. En efecto, en estos escenarios se puede generar un cambio en la práctica discursiva y estrategias de los colectivos sociales, para entrar en la lógica de la negociación con el Estado y con agentes privados que se encuentran en el territorio. Así, en estos contextos, la sociedad civil puede adoptar múltiples roles en su relación con el Estado. Por ejemplo, se argumenta que la vigilancia comunitaria durante los procesos de reconstrucción es relevante para garantizar que los recursos no sean asignados de manera desigual (CEPAL, 2018). En particular, esta investigación muestra que las redes de vigilancia comunitaria contribuyen a generar espacios de fiscalización y presión a las autoridades que hacen las obras.

En esa misma línea, Marengo y otros concluyen que en los sistemas de participación comunitaria más fuertes y cohesionados, el proceso de reconstrucción se realiza de manera más eficiente (2020). Para este autor, en concordancia con la CEPAL (2018), un sistema fuerte y cohesionado se caracteriza por tener la participación de varios actores relevantes de la sociedad civil pero que, sin embargo, sus intereses convergen a un objetivo común. Aparentemente, este podría ser el caso de Piura puesto que, según Montoya (2021), posterior al fenómeno del niño del 2017, los intereses de las familias piuranas se articulan en base al objetivo de la reconstrucción. Precisamente, esto puede producir mayores mecanismos de vigilancia y presión que tal como se ha señalado, amplían la posibilidad de que los procesos de reconstrucción se realicen de manera más acelerada y con menos fallas técnicas. No obstante, tal como señala Burneo (2020), un desastre también puede desarticular formas de organización social, dejando en situación de vulnerabilidad a sus miembros frente a intereses privados.

Cabe precisar que, la participación ciudadana se puede traducir de distintas formas. En un estudio del PNUD (2020), en el que se analizan procesos de reconstrucción post desastres en países como Indonesia, Dominica, Tailandia y otros Estados; se concluye que la población civil contribuye mediante redes de monitoreo de las políticas implementadas, involucrándose en mayor medida en los procesos de reconstrucción. Esto contribuye a que los procesos de reconstrucción tengan un enfoque más contextual a la zona y se cubran las necesidades de los ciudadanos en mayor medida. Sin embargo, según Bilau y otros (2016), para que la participación

de la sociedad civil sea efectiva, se debe articular con un diseño institucional que permita la participación real de estos actores; de lo contrario, su capacidad de presión seguirá siendo limitada. Por otro lado, la participación también se puede traducir en los procesos de implementación, por ejemplo, en la reconstrucción de sus propias viviendas con el fin de garantizar la resiliencia de los edificios y la recuperación de las comunidades beneficiarias (Bilau y otros, 2016).

Cabe precisar que, si bien la participación permite una serie de beneficios en los procesos de reconstrucción, la sociedad civil que lo ejerce también se enfrenta a una serie de limitaciones. Sadiqi, Coffey y Trigunarsyah (2017), en un estudio sobre la participación comunitaria en proyectos de reconstrucción post-desastre en Afganistán, concluyen que las barreras que enfrentan estos grupos pueden agruparse en nueve factores: “proceso de reconstrucción opaco, deseo de los patrocinadores de una reconstrucción apresurada, bajo capacidad y compromiso comunitario, tema de género, ONG falta de competencia, dificultades y debilidades inherentes a la comunidad, lento proceso de adquisición de tierras, política gubernamental y la falta de seguridad adecuada” (Sadiqi, Coffey y Trigunarsyah, 2017, p. 14). Dentro de todos estos, un factor relevante suele ser las dificultades y debilidades inherentes a la comunidad. Estos se refieren a las limitaciones físicas y materiales que las comunidades enfrentan para establecer mecanismos de presión. Tal como señala, Ize Lema (2018), en condiciones de vulnerabilidad, las comunidades suelen tener menor capital para ejercer presión. Asimismo, en contextos de emergencia humanitaria, la vulnerabilidad puede ser utilizada por intereses privados para generar condicionamientos que afectan el accionar de estas comunidades.

Capítulo 2. Argumento e Hipótesis de Investigación

Centrado en el contexto de presión post-desastre, esta tesis busca responder ¿qué explica la variación en las brechas de implementación de una misma política en una misma región?

Este estudio argumenta que la variación en las brechas de implementación, en estos contextos, pueden explicarse por dos factores interrelacionados: la capacidad de la unidad encargada del proceso de reconstrucción y el nivel de presión de los colectivos sociales. En primer lugar, a nivel técnico, la capacidad de la unidad gestora se refiere a las aptitudes de la institución encargada de coordinar el proceso de reconstrucción en cuanto a financiamiento, coordinación público-privada y adaptación institucional para llevar a cabo los proyectos. Por un lado, se espera que una institución con capacidades fuertes pueda garantizar el uso efectivo de los recursos humanos, logísticos, financieros y de gestión que contribuyan al logro de los objetivos planteados. En cambio, las instituciones débiles tienen brechas de implementación más grandes en tanto no son capaces de garantizar estos elementos. A continuación, se detallan los mecanismos causales de cada elemento para esta variable.

Por un lado, la gestión financiera efectiva evita problemas en la cadena de pagos que podrían afectar a proveedores y empresas contratistas y, por tanto, generar retrasos en los proyectos. Una gestión financiera deficiente aumenta la posibilidad de que los proyectos tengan procesos de retención de pagos o impagos y, por tanto, conduzcan a la generación de brechas o en su defecto a la paralización del proyecto. Por otro lado, la coordinación público-privada implica la capacidad de organizar y generar acuerdos entre la unidad gestora y las empresas contratadas y subcontratadas. Cabe precisar que, estos acuerdos pueden estar direccionados a definir las reglas de juego que definirán el comportamiento de ambos actores, por ejemplo, mecanismos de resolución de conflictos y la definición de porcentajes de avance en el proyecto. Por último, la capacidad de adaptación institucional se refiere a la capacidad de la institución para ajustar su estructura, objetivos y planes a los cambios en el entorno, minimizando conflictos administrativos con las empresas contratadas y reduciendo la incertidumbre en la ejecución de los proyectos.

Precisamente, cuando una unidad gestora posee una gestión financiera eficiente, una coordinación efectiva con actores privados y una buena capacidad de adaptación institucional, logra optimizar el uso de recursos y anticiparse a posibles obstáculos en la ejecución de los proyectos. Esto, a su vez, reduce las brechas de implementación al evitar demoras, minimizar errores administrativos y fortalecer la confianza entre las partes involucradas, lo que garantiza una reconstrucción más ágil y efectiva.

En segundo lugar, el otro factor que explica la variación en las brechas de implementación a nivel subnacional, es la presión de colectivos sociales. A diferencia de la primera variable, este factor tiene una dimensión más direccionada a lo político. Los colectivos actúan como espacios ciudadanos que buscan influir en temas de interés público. Estos pueden variar en fuerza y organización. Los colectivos que ejercen una presión fuerte cuentan con una estructura sólida, mayor organización y sellos identitarios que refuerzan el sentido de pertenencia y la participación. En cambio, los colectivos débiles tienen menor capacidad organizativa, reduciendo su presencia política y capacidad de presión.

En particular, la presión social puede manifestarse a través de dos tipos de espacios: espacios institucionales y no institucionales. Los institucionales incluyen la participación en mesas de diálogo y trabajo, la colaboración con partidos políticos y el acceso a espacios formales de toma de decisiones. La presión en estos espacios generan incentivos para que las instituciones respondan a las demandas de manera más ágil y eficiente, ya que permiten canalizar las preocupaciones ciudadanas dentro de marcos de negociación formales, reduciendo los tiempos de respuesta y aumentando la legitimidad de las decisiones. Es importante señalar que la existencia de estos espacios, no garantiza una presión efectiva. Para que la presión se manifieste, estos espacios deben garantizar la escucha activa hacia los colectivos. Además, es fundamental que los colectivos dispongan de información y capacitación sobre el proyecto, de manera que estén suficientemente empoderados para poder fiscalizar el proyecto.

Por otro lado, los espacios no institucionales, como paros y manifestaciones públicas, buscan influir en la agenda pública mediante acciones disruptivas que generan visibilidad mediática y presionan a las autoridades para acelerar la toma de

decisiones. Aunque estas estrategias pueden ser efectivas para priorizar ciertas políticas y generar respuestas inmediatas debido a la presión que ejercen sobre los actores políticos, también implican altos costos en términos de recursos humanos y organizativos. Esto hace que no siempre se elijan estos espacios a priori.

Precisamente, cuando los colectivos sociales ejercen una presión fuerte, logran incidir de manera más efectiva en la implementación de políticas al canalizar las demandas ciudadanas a través de espacios tanto institucionales como no institucionales. Esto contribuye a reducir las brechas de implementación, ya que la participación en mesas de diálogo y otros marcos formales facilita una respuesta ágil y legitimada por parte de las instituciones. Asimismo, las acciones disruptivas, como paros y protestas, visibilizan las demandas y obligan a las autoridades a priorizar las respuestas a ciertos proyectos, acelerando la toma de decisiones y garantizando una mayor rendición de cuentas.

En ese sentido, se puede resumir el argumento en la siguiente hipótesis:

H1: La capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto sumado a la presión de los colectivos sociales hacen más probable la implementación de una misma política en la región.

Cuando estas variables interactúan entre sí, se pueden producir los siguientes escenarios.

Tabla 1.

Determinantes de la variación en las brechas de implementación de políticas post desastres a nivel subnacional.

| Variables | Presión de colectivos sociales (Fuerte) | Presión de colectivos sociales (Débil) |
|--|--|--|
| Capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto (Fuerte) | <i>Implementación efectiva de infraestructura:</i> No hay brecha entre la ejecución física planificada y la ejecución física real. | <i>Implementación medianamente efectiva de la infraestructura:</i> Hay una brecha moderada entre la ejecución física planificada y la ejecución física real. |
| Capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto (Débil) | <i>Implementación medianamente efectiva de la infraestructura:</i> Hay una brecha moderada entre la ejecución física planificada y la ejecución física real. | <i>Implementación inefectiva de infraestructura:</i> Hay una brecha muy grande entre la ejecución física planificada y la ejecución física real. |

Fuente: Elaboración propia

Por un lado, cuando la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto y la presión de los colectivos sociales son fuertes, la implementación de la infraestructura es efectiva, es decir, no existen brechas entre lo planificado y lo ejecutado. En efecto, esto se explica debido a que como institución se cuenta con recursos suficientes y mecanismos efectivos para garantizar la adaptación frente a eventualidades, la cadena de pagos y la coordinación público-privada. Asimismo, la presión de los colectivos permite fortalecer los mecanismos de fiscalización y agiliza la toma de decisiones.

Sin embargo, cuando la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto es fuerte, pero la presión social es débil, se observa una implementación medianamente efectiva, con una brecha moderada entre el avance planificado y lo ejecutado. Precisamente, si bien la institución tiene capacidades en cuanto a coordinación público - privada, adaptación institucional y gestión financiera, la ausencia de presión social mitiga fuertemente los incentivos para acelerar procesos de ejecución y fiscalizar los proyectos de manera efectiva. Esto cobra mayor relevancia en contextos donde factores como escenarios climáticos adversos o procesos burocráticos de niveles superiores o de instituciones nacionales, que influyen en las obras a nivel subnacional, pueden retrasar su ejecución. En ese

sentido, sin la fiscalización y presión social activa, se producen demoras en el proceso de ejecución de los proyectos.

Por otro lado, cuando la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto es débil, incluso si la presión de los colectivos sociales es fuerte, la implementación sigue siendo medianamente efectiva, con una brecha moderada. En este escenario, la presión social logra mitigar en parte las deficiencias institucionales, forzando respuestas y garantizando cierto nivel de cumplimiento. No obstante, las limitaciones estructurales de la institución tales como problemas para establecer mecanismos de fiscalización, una mala gestión financiera y falta de coordinación público - privada adecuada impiden una ejecución completamente eficiente. Además, aunque la presión social puede aumentar los incentivos políticos para mejorar la capacidad institucional, en muchos casos, la brecha generada es tan amplia que resulta imposible revertirla, consolidando así una implementación sólo parcialmente efectiva.

Por último, cuando tanto la capacidad de la Unidad Gestora es débil como la presión de los colectivos sociales es baja, la implementación es inefectiva. Es decir, existe una brecha muy grande entre lo planificado y lo ejecutado. Esto ocurre porque no es posible garantizar la disponibilidad de recursos financieros, ni existen capacidades en términos de adaptación institucional y coordinación. Asimismo, tampoco hay una sociedad civil organizada ni espacios para canalizar sus demandas. Por tanto, se genera un círculo vicioso que se retroalimenta: las capacidades limitadas obstaculizan la implementación y, ante la ausencia de presión social, estos problemas se profundizan dado que no existen actores que intenten presionar por revertir esta situación. En este contexto, los proyectos enfrentan serias dificultades, sufren retrasos prolongados, fallas en la calidad y un mayor riesgo de paralización.

Capítulo 3. Metodología

Para explicar la variación en las brechas de implementación de políticas post desastre en una misma región, esta investigación empleará una metodología cualitativa con pocos N. Tal como señalan Manheim y Rich, “los diseños observacionales hacen estudios explicativos después de ocurrido el hecho aparentemente causal” (1988, p. 112). Precisamente, esta característica permitirá que la información recolectada sobre las variables independientes – capacidad de la unidad gestora del proyecto y la presión de colectivos sociales – se relacionen con los resultados correspondientes a las brechas de implementación. Para ello, tal como se estableció en la hipótesis, se probará como estos dos factores han tenido influencia sobre la variable dependiente, es decir, la construcción efectiva de colegios.

Asimismo, esta investigación seguirá un enfoque cualitativo. En particular, los diseños cualitativos trabajan con un número pequeño de casos y establecen relaciones del tipo causa del efecto (Mahoney y Goertz, 2006, p. 229). Es decir, mediante el análisis profundo de casos particulares, se teoriza sobre posibles causas que han llevado a ese efecto. Por tanto, profundiza en la complejidad de la relación entre las variables estudiadas. Cabe precisar que este estudio también tiene un enfoque comparativo, para el cual se utilizará el método de la diferencia de Mill. Este método consiste en “comparar situaciones en las que un fenómeno ocurre con situaciones en donde ese fenómeno no ocurre. Para ello, se trata de tener homogeneidad entre las variables de contexto y diferencias entre las variables explicativas” (Nohlen, 2011, p.45). En relación a esto, Lijphart sostiene que, para aplicar el método de la diferencia, es fundamental seleccionar casos que compartan muchas características relevantes, pero que presenten diferencias en la variable que se desea explicar o en la que se plantea una hipótesis (Lijphart, 1975). Dicho esto, este método permite comparar casos que comparten similitudes a nivel macro, pero tienen ciertas diferencias a un nivel más específico.

Precisamente, este método se adapta al objetivo del estudio, ya que permitirá identificar las diferencias específicas de cada caso en relación con las brechas a nivel subnacional. Dado que, a nivel macro, ambos casos estuvieron influenciados por variables similares, este estudio busca analizar las causas a nivel micro que explican dichas diferencias. Con ello, se pretende aportar una comprensión más

profunda sobre cómo las particularidades del contexto subnacional afectan la implementación de políticas públicas, en este caso proyectos de infraestructura educativa, más allá de los condicionantes macroestructurales compartidos.

3.1. Selección de casos de estudio

Los casos que se analizarán serán los proyectos de reconstrucción de los colegios Genaro Martínez Silva, del Paquete 1, y Santiago Requena, del Paquete 7, ambos ubicados en el distrito de Catacaos, Piura. En este apartado se explican las razones por las que se escogió analizar estos dos proyectos de reconstrucción de infraestructura educativa.

En primer lugar, se escogió analizar el departamento de Piura debido a que fue la región más afectada a nivel de infraestructura educativa por el Fenómeno del Niño del 2017. Tal como se muestra en la tabla N°3, en total 541 locales escolares fueron afectados en este departamento. En perspectiva comparada, esta cifra es superior al número de locales escolares afectados en otros departamentos como Ancash (381), La Libertad (324) y Lambayeque (169). Asimismo, tal como se muestra en la misma tabla, Piura fue el departamento al que se le asignó el mayor porcentaje de inversión para la reconstrucción de locales escolares. De manera concreta, el 40,06% de la inversión total, en este sector, fue destinada hacia este departamento. Este fuerte porcentaje de inversión supera ampliamente a departamentos como Ancash (19,89%), La Libertad (16,99%) y Lambayeque (16,99%). Dicho esto, Piura no solo fue el departamento más afectado por el Fenómeno del Niño, sino que también fue el departamento en donde se planificó un mayor nivel de inversión en este sector. Por tanto, es relevante hacer un análisis sobre qué tan efectivo ha sido el proceso de implementación de infraestructura educativa en esta región.

Tabla 2.
Locales escolares afectados e inversión total, por región

| Región | Locales escolares afectados | Inversión | | |
|----------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------|----------------------|
| | | Soles | Porcentaje | Porcentaje acumulado |
| Piura | 541 | S/.1.070.152.132 | 40,06% | 40,06% |
| Ancash | 381 | S/.531.457.060 | 19,89% | 59,95% |
| La Libertad | 324 | S/.453.986.414 | 16,99% | 76,95% |
| Lambayeque | 169 | S/.316.552.456 | 11,85% | 88,80% |
| Lima | 80 | S/.128.538.213 | 4,81% | 93,61% |
| Tumbes | 47 | S/.78.296.384 | 2,93% | 96,54% |
| Huancavelica | 25 | S/.29.949.354 | 1,12% | 97,66% |
| Arequipa | 12 | S/.27.177.165 | 1,02% | 98,68% |
| Cajamarca | 22 | S/.15.591.412 | 0,58% | 99,26% |
| Ayacucho | 6 | S/.8.750.000 | 0,33% | 99,59% |
| Ica | 7 | S/.7.016.667 | 0,26% | 99,85% |
| Junín | 3 | S/.2.761.752 | 0,10% | 99,95% |
| Loreto | 1 | S/.1.250.000 | 0,05% | 100,00% |
| Total general | 1618 | S/.2.671.479.009 | 100,00% | |

Fuente: Adaptado de “Seguimiento a las intervenciones del Estado post fenómeno El Niño Costero 2017, en el marco de los procesos de rehabilitación y reconstrucción”, por Defensoría del Pueblo, 2018.

En segundo lugar, es necesario especificar las razones por las que se escogió trabajar con colegios presentes en el Paquete 1 y 7 y no con otros paquetes, que también fueron implementados en el departamento de Piura. Al inicio del proceso de reconstrucción, en la cartera de educación los proyectos se agruparon en 9 paquetes, que luego fueron aumentando, cada uno con un contrato para su implementación. Un paquete agrupa varias obras o proyectos bajo un mismo contrato, y en el caso del sector educación de la ARCC, incluía instituciones educativas que necesitaban ser reconstruidas o remodeladas. A continuación, se detalla el avance físico y financiero de 10 de los paquetes de la cartera de Educación en el marco de los contratos G2G a enero del 2023.

Tabla 3.

Avance de los proyectos de reconstrucción de la cartera de Educación en el marco de los contratos G2G a enero del 2023

| Paquete | Intervención | Región | Avance financiero % | Avance físico | | Brecha entre Avance Físico Planeado y Real |
|---------|---|---------------------------------|---------------------|---------------|---------|--|
| | | | | Planeado | Real | |
| 1 | 13 IIEE - Piura | Piura | 59.42% | 89.14% | 48.05% | 41.09% |
| 2 | 4 IIEE - La Libertad | La Libertad | 93.33% | 100.00% | 100.00% | 0.00% |
| 3 | 10 IIEE - Ancash | Ancash | 92.97% | 100.00% | 98.73% | 1.27% |
| 4 | 5 IIEE - Lambayeque | Lambayeque | 95.47% | 98.63% | 97.70% | 0.93% |
| 5 | 2 IIEE - Tumbes | Tumbes | 93.28% | 100.00% | 97.80% | 2.20% |
| 6 | 12 IIEE - Ancash, Cajamarca y La Libertad | Ancash, Cajamarca y La Libertad | 56.12% | 100.00% | 39.74% | 60.26% |
| 7 | 11 IIEE - Piura | Piura | 75.30% | 62.00% | 48.61% | 13.39% |
| 8 | 9 IIEE - Ancash, Huancavelica | Ancash, Huancavelica | 69.39% | 77.08% | 48.17% | 28.91% |
| 9 | 6 IIEE - La Libertad, Piura y Tumbes | La Libertad, Piura y Tumbes | 77.28% | 72.46% | 63.91% | 8.55% |
| 10 | 2 IIEE - Piura | Piura | 20.95% | 97.84% | 27.70% | 70.14% |
| Total | | | | 91.26% | 69.13% | 22.13% |

Fuente: Adaptado de "Informe de seguimiento a los proyectos/actividades pertenecientes a la reconstrucción con cambios monitoreados por las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República Resumen Nacional N° 0001-2023-CG/SESNC" por Contraloría General de la República del Perú, 2023.

Tal como se observa en la Tabla N°3, hasta esa fecha en el departamento de Piura, se venían construyendo colegios en el paquete 9 y 10 y también mantenían brechas entre la ejecución física real y la ejecución física planificada. A pesar de ello, se optó solo por comparar los paquetes 1 y 7 debido a tres criterios. Primero, en contraste al Paquete 9, cuyos proyectos de reconstrucción se desarrollaban en tres departamentos a la vez (Piura, La Libertad y Ancash); el Paquete 1 y 7 se implementan sólo en el departamento de Piura. Esta característica es relevante porque permite limitar la influencia de variables macro como el espacio geográfico y político sobre los resultados del proyecto. Por el contrario, los proyectos del Paquete 1 y 7 se dan en un mismo departamento y se ven afectados por las mismas características políticas que se dan a nivel general en la región, pero a pesar de eso, presentan resultados diferenciados en cuanto a las brechas de implementación. Segundo, se escogieron sólo esos dos paquetes debido a que, para ese momento, tenían a cargo una cantidad similar de colegios: 13 colegios en el paquete 1 y 11 colegios en el paquete 7. Esto contrasta con el caso del Paquete 10, en el que solo se reconstruyeron 2 colegios. Cabe precisar que, mantener una misma cantidad de colegios es importante debido a que permite que los paquetes que se comparen tiendan a la homogeneidad, por ejemplo, que la cantidad de recursos materiales y humanos que se les hayan asignado sean similares. Precisamente, esto reduce la influencia de esa variable sobre el resultado del proyecto. Tercero, se escogió ambos paquetes debido a que sus contratos se dieron en periodos similares, es decir, ambas obras partieron en momentos similares. Dicho esto, ambos son casos interesantes de analizar dado que han tenido resultados distintos, a pesar de compartir muchos factores contextuales.

Para resumir, los proyectos de infraestructura educativa presentes en el paquete 1 Y el paquete 7, comparten factores contextuales similares. Por un lado, ambos proyectos fueron realizados durante el proceso de reconstrucción posterior al fenómeno del niño del 2017. Por otro lado, ambos han sido realizados por la misma Unidad Ejecutora, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, en el marco del convenio Gobierno a Gobierno. Asimismo, nacieron con el mismo tipo de contrato, e iniciaron sus proyectos en periodos similares. Además, ambos paquetes elegidos dentro de los paquetes 1 y 7 se realizan en Piura. Es decir, comparten hasta cierto punto las mismas características geográficas. Cabe precisar que, ambos paquetes también se han visto afectados de manera similar por fenómenos políticos macro,

tales como la inestabilidad de los líderes políticos. A pesar de ello, han tenido resultados distintos.

Para un análisis más detallado y poder graficar la influencia de las variables independientes, capacidad de la Unidad Gestora y presión de colectivos sociales, se escogieron proyectos de infraestructura educativa, uno del paquete 1 y otro del paquete 7.

Por un lado, dentro del paquete 1, se escogió al proyecto “Rehabilitación del local escolar Genaro Martínez Silva”. Este proyecto se realiza en el Centro Poblado Villa Pedregal Grande y, tal como señaló el exalcalde de este lugar, hasta enero del 2023, tuvo una serie de retrasos que ha ocasionado que no se culmine a tiempo, y que muchos estudiantes tuvieron que llevar clases en lugares provisionales (Entrevista a Nazario Aquino, 2023). Por otro lado, dentro del paquete 7, se escogió al proyecto “Rehabilitación del local escolar 14037 Santiago A Requena Castro”. Este proyecto se ubica en el propio distrito de Catacaos y, al menos hasta enero del 2023, tuvo pocos retrasos en su ejecución. Para graficar, a marzo del 2023, mientras el colegio Genaro Martínez Silva seguía en construcción, el colegio Santiago Requena ya albergaba estudiantes de educación inicial (ARCC, 2023).

3.3. Operacionalización de las variables

La capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto se refiere a las competencias que poseen las instancias de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan dar una respuesta efectiva a un problema público (Repetto, 2003). Esta capacidad se descompone en varias dimensiones clave: gestión financiera, adaptación institucional y coordinación público-privada.

En primer lugar, la capacidad de adaptación institucional se evalúa a través de la existencia de planes de contingencia frente a factores externos e internos que generen retrasos en las obras, así como las estrategias implementadas durante la existencia de imprevistos. Las herramientas de análisis incluyen el contrato NEC3, documentos del avance de los proyectos de la ARCC, y entrevistas a la Directora Ejecutiva de la ARCC (2020-2022), al gestor de los paquetes 1 y 7, al Jefe de la Oficina de Gestión de Proyectos de la ARCC y a funcionarios de las empresas privadas encargadas.

En segundo lugar, la capacidad de gestión financiera se mide a través del cumplimiento de los procesos de pago en los periodos establecidos en el contrato. Para ello, se realizan entrevistas a funcionarios del sector privado y a los gestores del Paquete 1 y 7. Además, se revisan informes de Contraloría y noticias sobre paralizaciones en medios locales.

Finalmente, la capacidad de coordinación público-privada se evidencia en los espacios y mecanismos de coordinación entre la Unidad Gestora del Proyecto y las empresas subcontratadas de los Paquetes 1 y 7. Para recopilar información de este indicador, se realizan entrevistas al Gestor del Paquete 1 y 7, al Jefe de la Oficina de Gestión de Proyectos de la ARCC, a los trabajadores del sector privado, complementadas con noticias en medios locales sobre conflictos o problemas entre la ARCC y las empresas constructoras.

Por otro lado, la presión de los colectivos sociales, como variable independiente, se entiende como la acción ciudadana orientada a influir en los temas de interés público, ya sea a través de canales institucionales o mediante el diálogo directo con el Estado (Gil, 2021). Tal como se ha mencionado previamente, esta presión se divide en dos dimensiones: la participación en espacios formales, como mesas de diálogo y reuniones de trabajo, y la presión en espacios informales, como paralizaciones y plantones.

La presión en espacios formales se evalúa a través de entrevistas a líderes de colectivos como “Inundación Nunca Más”, al exalcalde del Centro Poblado Villa Pedregal Grande (2020-2022), a los presidentes de APAFA de ambas instituciones educativas y a autoridades de la ARCC. Además, se utilizan como fuentes algunos documentos que reflejan acuerdos posteriores a reuniones y noticias en medios locales.

Por otro lado, la presión en espacios informales se examina a través de entrevistas a líderes de colectivos, funcionarios de los colegios afectados, al exalcalde de Villa Pedregal Grande y a autoridades de la ARCC. Asimismo, se consideran documentos y acuerdos tomados tras manifestaciones y paralizaciones. En esta dimensión, también se estudian sobre protestas y movilizaciones.

Por último, la variable dependiente, definida como la brecha de implementación, se refiere al nivel de avance físico real de la infraestructura en comparación con el avance planificado. Esta dimensión se mide a través de la brecha porcentual entre ambos avances. Para ello, se hace uso de los informes de hitos de control elaborados por la Contraloría.

A continuación, se presenta una tabla que resume la manera en la que se dimensionan y se medirán las variables.



Tabla 4.
Operacionalización de variables

| Variable | Dimensiones | Indicadores | Herramientas y estrategias de recolección de información |
|---|---|---|---|
| Capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto | Capacidad de administración financiera | Cumplimiento de pagos en plazos establecidos | Entrevistas a CEO y trabajadores, informes de Contraloría |
| | Capacidad de adaptación institucional | Planes de contingencia y acciones ante imprevistos | Análisis de contratos y documentos PIRCC, entrevistas |
| | Capacidad de coordinación público-privada | Mecanismos de coordinación y conflictos | Entrevistas y noticias en medios locales |
| Presión de colectivos sociales | Presión en espacios formales | Participación en mesas de diálogo y acuerdos logrados | Entrevistas, documentos y noticias locales |
| | Presión en espacios informales | Participación en protestas y logros obtenidos | Entrevistas, documentos y reportajes |
| Construcción de infraestructura educativa | Avance físico real | Brecha entre avance real y planificado | Contratos NEC3 e informes de hitos de control |

Fuente: Elaboración propia

3.4. Instrumentos de recolección de información

Para el recojo de información, se utilizará un análisis documental y realización de entrevistas semiestructuradas. Por un lado, se analizarán fuentes secundarias, tales como la revisión de plataformas digitales del gobierno peruano y noticias en medios de prensa local. Asimismo, se procederá a realizar un análisis de documentos, planes e hitos de control emitidas por la ARCC y la Contraloría General de la República ligados al proceso de reconstrucción. Esto permitirá analizar el avance de ambos proyectos, así como los retrasos y algunos factores ligados a estos. Además, se hará uso de entrevistas semiestructuradas dirigidas a autoridades ejecutivas e intermedias de la ARCC, así como a los principales líderes de los colectivos sociales tales como “Inundación Nunca Más” y autoridades subnacionales (alcaldes de centros poblados).

Cabe precisar que, se eligió hacer uso de entrevistas semiestructuradas debido a que se alinean mejor con los objetivos de investigación. Por un lado, “presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, y permiten ajustarse a los distintos tipos de entrevistados. Por último, permiten aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.” (Díaz - Bravo et al, 2013, p. 7). Esta característica es relevante debido a que, en este estudio se entrevistaron a diferentes tipos de actores con conocimiento técnico, por tanto, es necesario aclarar términos y respuestas durante el proceso. Precisamente, las entrevistas semiestructuradas contribuyen a ello. En ese sentido, el uso de la metodología cualitativa combinada con esta técnica de recolección permite que la información recolectada mediante estas diversas herramientas puedan ser utilizadas a mayor profundidad durante el desarrollo de la investigación. Los detalles de los entrevistados y sus cargos están en el Anexo A.

Capítulo 4. Contexto: El Fenómeno del Niño y el proceso de reconstrucción de infraestructura educativa

Este capítulo proporciona el contexto necesario para entender el impacto del Fenómeno del Niño Costero de 2017 en la región de Piura, particularmente en la infraestructura educativa. Asimismo, se analiza la respuesta institucional a través de la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), detallando su evolución y las estrategias implementadas para afrontar los desafíos de la recuperación. Además, se aborda el proceso de reconstrucción de la infraestructura educativa, con especial atención en la ejecución de los contratos G2G, los cuales fueron fundamentales en la restauración de los servicios educativos. Este análisis establece el marco para estudiar los casos específicos que se examinan en los capítulos siguientes.

4.1. El impacto del Fenómeno del Niño Costero del 2017 en Piura

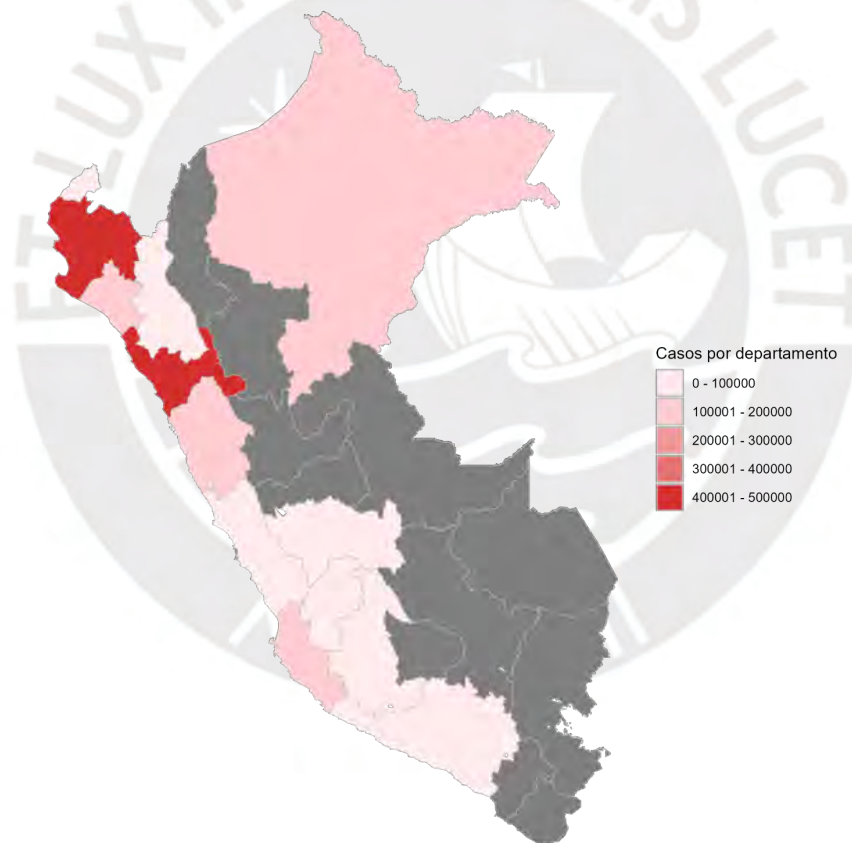
El departamento de Piura está ubicado en el norte del Perú. Según el último censo realizado en 2017, tiene una población de 1,856,809 habitantes, posicionándose hasta entonces como la segunda región más poblada del país, solo superada por Lima (INEI, 2017). A nivel geográfico, Piura abarca el 3,1% del territorio nacional (SINEACE, 2020) y se distribuye en 7 provincias, abarcando tanto la costa como la sierra del Perú. A nivel económico, “el 37% de las exportaciones corresponden a bienes agroindustriales y sus derivados, seguidos de productos hidrobiológicos, minerales e hidrocarburos” (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2023, p. 1). Es decir, gran parte de la economía de Piura está basada en la explotación de recursos naturales.

Cabe precisar que, el mar de Piura es atravesado por la corriente del Niño, un flujo de aguas cálidas que se mueve hacia el sur y aparece cada año frente a las costas áridas del norte del Perú (SENAMHI, 2014). Como resultado de esta corriente, se generan lluvias intensas durante los meses de diciembre, enero, febrero y marzo que a su vez generan daños a la infraestructura pública y privada, la aparición de plagas y enfermedades, y la alteración del ecosistema marino (Organización Panamericana de la Salud, 2018). En ese sentido, los impactos de este fenómeno trascienden la dimensión ecológica o geográfica y tienen un impacto real sobre las condiciones de vida de las personas.

Si bien la región de Piura ha experimentado varios Fenómenos de El Niño, tales como el de los años 1983 y 1998, los cuales tuvieron un impacto considerable

a nivel de infraestructura y de personas damnificadas; según INDECI, el Fenómeno de El Niño del 2017, fue uno de los fenómenos más intenso de al menos los últimos cien años para el Perú (Enfen, 2017). Para graficar, para mayo de 2017, en todo el país, se registraron 285,453 personas damnificadas y 1,454,051 personas afectadas, siendo Piura el departamento con el mayor número de personas damnificadas, con 89,709 afectados, y el segundo con el mayor número de personas afectadas, con aproximadamente 375.265 (INDECI, 2017). A continuación, se muestra un mapa que ilustra la distribución de las personas damnificadas y afectadas por este fenómeno en el 2017.

Figura 1.
Personas damnificadas y afectadas por los efectos del Niño Costero 2017



Fuente: Adaptado de “BOLETÍN ESTADÍSTICO VIRTUAL DE LA GESTIÓN REACTIVA N° 07 / AÑO 4/ JUL 2017”, por INDECI, 2018

Tal como se puede apreciar, La Libertad y Piura concentraron el mayor número de personas damnificadas y afectadas debido a la intensidad del Fenómeno

del Niño en ambos departamentos. En ambos departamentos, este fenómeno provocó fuertes lluvias, desbordes de ríos y deslizamientos de tierra, afectando gravemente viviendas, cultivos y carreteras. Sin embargo, más allá de la magnitud del evento climático, la alta vulnerabilidad de muchas comunidades amplificó sus efectos. La precariedad de las viviendas, la falta de infraestructura adecuada para el drenaje pluvial y la limitada capacidad de respuesta ante desastres fueron factores determinantes en el impacto de este fenómeno (Glave y Ballón, 2023). En ese sentido, las comunidades más afectadas fueron las que se encontraban cercanas a los ríos y tenían infraestructura precaria y poco resiliente a estos fenómenos.

A un nivel más detallado, Velásquez et al. (2024) reportan que 981 kilómetros de caminos rurales resultaron afectados, de los cuales 674 kilómetros fueron completamente destruidos. Además, 1,214 kilómetros de carreteras también sufrieron daños. En el sector salud, 299 establecimientos de salud fueron impactados, y 16 de ellos quedaron destruidos e inhabitables, lo que comprometió gravemente la capacidad de atención sanitaria en la región. Asimismo, tal como se ha mostrado en los capítulos anteriores, la infraestructura educativa fue fuertemente dañada, imposibilitando el inicio de clases. Más allá de las cifras, estos daños representan el sufrimiento de miles de familias que perdieron sus viviendas, sus fuentes de empleo y espacios fundamentales para el desarrollo de sus hijos. Las secuelas de este fenómeno no sólo afectan la infraestructura, sino que dejan una profunda huella en la vida y el bienestar de las comunidades afectadas.

Uno de los distritos más afectados fue Catacaos, un distrito situado a diez kilómetros al sur de Piura. Tras el desborde del río, “la población sufrió grandes pérdidas: los cultivos y áreas agrícolas fueron destruidos por completo, y la ciudad se inundó en su mayoría, alcanzando una altura de hasta 1.8 metros” (Velásquez et al., 2024, p. 121). Un ciudadano que vivió las inundaciones de 1983, 1998 y 2017 destacó que, en 2017, el impacto fue mucho más severo y cambió el estilo de vida de las comunidades afectadas quienes tuvieron que abandonar sus hogares y emigrar (comunicación personal, 18 de noviembre de 2023). En efecto, tal como se pudo evidenciar en el trabajo de campo, muchas familias tuvieron que migrar de las comunidades afectadas hacia otras zonas que si bien estaban más lejos de la zona del desborde, no tenían servicios básicos. Este es el caso del caserío San Pablo, en la carretera Piura - Chiclayo, que se convirtió en un lugar que albergó a miles de familias que salieron de zonas como Pedregal Grande, Pedregal Chico, Narihualá.

A pesar de que, en años anteriores, la comunidad había desarrollado mecanismos de resiliencia para soportar las inundaciones, en esta ocasión no fueron suficientes para hacer frente a la magnitud del desastre. Como resultado, se crearon nuevos asentamientos humanos tal como el caso del Caserío San Pablo y se establecieron iniciativas para facilitar el proceso de reconstrucción y recuperación del área afectada, como la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

4.2. La evolución de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) se creó con el propósito de restaurar la infraestructura devastada por el Fenómeno de El Niño Costero ocurrido en 2017. Esta entidad nació con el objetivo de coordinar las labores de reconstrucción en las zonas afectadas por el Fenómeno del Niño Costero, incluyendo la región de Piura. De manera más específica, buscaba impulsar la recuperación y reconstrucción de la infraestructura dañada, así como fomentar la implementación de medidas de prevención y reducción del riesgo frente a futuros eventos climáticos adversos.

Desde su creación, esta entidad ha tenido dos hitos importantes. Por un lado, con el objetivo de acelerar el avance de las obras planteadas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, en el 2020, la ARCC se convirtió en una unidad ejecutora capaz de licitar, contratar, ejecutar y supervisar presupuesto para las obras a su cargo. Este cambio representó un avance significativo en la gestión de la reconstrucción, ya que permitió reducir los trámites burocráticos y agilizar la ejecución de proyectos. Sin embargo, también implicó mayores responsabilidades en términos de transparencia, eficiencia y fiscalización del uso de los recursos públicos.

Por otro lado, el 6 de julio de 2020, bajo el convenio de entendimiento de Gobierno a Gobierno firmado con el Gobierno de Reino Unido, la ARCC y el consorcio británico UKDT3 suscribieron un Contrato Operativo, “que consistía en brindar asesoría y asistencia técnica especializada a favor de la ARCC, en la implementación de 118 intervenciones (74 instituciones educativas, 15 establecimientos de salud y 29 soluciones integrales), que forman parte del PIRCC” (Contraloría General de la República, 2023, p.23). Este acuerdo representó un paso clave en la modernización y eficiencia de la reconstrucción, al permitir el acceso a

conocimientos técnicos avanzados y buenas prácticas internacionales en gestión de infraestructura. Sin embargo, también planteó retos en la coordinación entre ambas partes y en la adaptación de estos modelos a la realidad local.

Tal como se ha mostrado, la infraestructura educativa fue uno de los sectores más afectados en Piura. Para su reconstrucción, estos proyectos estuvieron a cargo de dos tipos de instituciones: por un lado, las municipalidades distritales, provinciales y el gobierno regional actuaron como unidades ejecutoras; por otro, la ARCC gestionó una parte significativa de las intervenciones mediante el marco de los contratos de Gobierno a Gobierno. El hecho de que la ARCC se convirtiera en una unidad ejecutora y pudiera firmar un convenio con UKDT3 fortaleció sus capacidades para gestionar proyectos de infraestructura de manera mucho más efectiva.

4.3. La reconstrucción de infraestructura educativa por parte de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios en el marco de los contratos G2G

En el marco del convenio de Gobierno a Gobierno (G2G), la ARCC estuvo a cargo de la intervención en 74 locales escolares. En 2021, estos colegios fueron agrupados en nueve paquetes para su ejecución. Un paquete se refiere a un conjunto de colegios que requieren reconstrucción y que comparten un mismo contrato operativo para la asistencia técnica en la gestión de su implementación. Dicha asistencia técnica es brindada por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como parte del acuerdo G2G, a través del consorcio UKDT3. La reconstrucción de esta infraestructura educativa tuvo tres características clave que marcaron su desarrollo.

En primer lugar, estos contratos se realizaron con la asistencia del consorcio UKDT, respaldado por el Reino Unido, lo que generó una dinámica distinta en el proceso de la implementación de las obras. Por un lado, el consorcio brindó apoyo en la planificación, reporte, seguimiento, monitoreo y control de las intervenciones del Plan Integral, así como en los procesos de contratación. Según Peter Medina, exjefe de la Oficina de Gestión de Proyectos de la ARCC, esta característica marcó una gran diferencia, ya que UKDT transmitió sus conocimientos y buenas prácticas sobre el funcionamiento institucional. Sin embargo, también generó algunos contratiempos al inicio de los proyectos, ya que algunos funcionarios y entidades del

Estado no estaban acostumbrados a esa dinámica de trabajo (comunicación personal, 24 de octubre de 2024).

En ese sentido, uno de los retos principales dentro del proceso de reconstrucción fue la institucionalización del proceso de reconstrucción bajo el modelo G2G. En ese marco, la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO por sus siglas en inglés) de la ARCC jugó un rol central. Como menciona un ex funcionario del Estado:

La PMO de la ARCC fue la primera PMO peruana, ya que la que existió antes, en el marco de los Juegos Panamericanos, estaba administrada principalmente por los ingleses. En el caso de la ARCC, la PMO peruana contaba con el apoyo inglés, pero la gestión era dirigida por un equipo peruano (comunicación personal, 24 de octubre de 2024)

Este desafío inicial se centró en la institucionalización de una PMO dentro del aparato del Estado peruano. Esta institución se encargaba del diseño de los perfiles necesarios y de la implementación de controles, manuales e instrumentos para garantizar el seguimiento y la correcta ejecución del proyecto. Sin embargo, al principio surgieron problemas de coordinación con otras entidades del Estado, ya que no estaban acostumbradas a trabajar bajo este tipo de dinámicas.

En segundo lugar, otra característica importante de la reconstrucción de este tipo de infraestructura fue que la mayoría de los contratos se formalizaron mediante el uso de los New Engineering Contract (NEC). Estos son contratos estandarizados, originados en Reino Unido y cuyo uso, en los últimos años, se ha extendido a nivel internacional. Estos cuentan con cuatro principios clave: simplicidad del lenguaje, espíritu colaborativo y de confianza, enfoque hacia la correcta gestión del proyecto y la gestión de riesgos (Hernandez, 2023). A diferencia de los contratos tradicionales del Estado peruano, los contratos NEC garantizan una mayor flexibilidad para las partes involucradas, pero también exigen un nivel más alto de confianza y cooperación. Como se menciona en este tipo de contratos, “las partes evitarán la cultura de culpar a la otra parte, favoreciendo la búsqueda de soluciones durante la vigencia del contrato” (Hernandez, 2023, p.15).

Cabe precisar que hay varios tipos de contratos NEC, sin embargo, la mayoría de paquetes del sector educación utilizaron el tipo de contrato NEC Opción F: Contratista Administrador. Bajo este tipo de contrato, la empresa que lidera el

proyecto se encarga de apoyar en la gestión de los distintos colegios que forman parte del Paquete y, en el proceso, subcontrata empresas para la ejecución de las obras (Hernández, 2023). Bajo esta modalidad, el contratista no tiene la responsabilidad de ser el principal ejecutor del diseño y de las obras, sino que se convierte en un gestor del proyecto, encargándose de coordinar y supervisar la ejecución, lo que permite una mayor flexibilidad en la administración de los recursos y tiempos del proyecto (Roberth Medina, comunicación personal, 18 de octubre 2024). En ese sentido, bajo los Contratos NEC Opción F, el nivel de coordinación que tiene que haber con el sector público cobra mayor relevancia

En tercer lugar, gran parte de los paquetes se diseñaron bajo metodología *Fast Track*, con el objetivo de acelerar los procesos de construcción. Esta metodología permite la ejecución simultánea del diseño y la construcción, lo que contribuye a una mayor agilidad en la ejecución de las obras (Hernández, 2023). Sin embargo, este enfoque ha sido objeto de algunos cuestionamientos puesto que, en algunos proyectos vinculados a la ARCC, se ha reportado un aumento significativo de los precios de los colegios construidos bajo esta estrategia.

Respecto al avance de los proyectos de infraestructura, a pesar de las críticas y los cuestionamientos que ha recibido la ARCC, los avances en la ejecución de esta institución han sido superiores en comparación con otros proyectos. Aunque se han identificado algunas brechas entre lo planeado y lo realizado, tal como se ha mostrado en la tabla N°3; lo cierto es que, a diferencia de otros proyectos gestionados por otras entidades del Estado, muchos de los colegios ya han sido entregados. En particular, todos los funcionarios del Estado entrevistados han expresado una percepción positiva sobre el funcionamiento de la institución, destacando que, a pesar de las dificultades, se ha logrado completar y entregar gran parte de la infraestructura educativa.

Capítulo 5. Hallazgos de la investigación

El objetivo de esta investigación era identificar qué factores explican las brechas de implementación en la reconstrucción de infraestructura educativa en un escenario postdesastre. Para ello, se analizan los casos de la reconstrucción de los colegios Genaro Martínez Silva (Paquete N°1) y el Colegio Santiago Requena (Paquete N°7), posterior al Fenómeno del Niño del 2017. En este apartado se analiza cada caso de manera detallada, explorando la influencia de la capacidad de la unidad gestora del proyecto en aspectos clave como la coordinación público-privada, la administración financiera y la capacidad de adaptación durante la ejecución de los paquetes asignados. Asimismo, se examina el rol de los colectivos sociales en espacios institucionales y no institucionales.

5.1. Caso 1, brecha de implementación grande: El proceso de reconstrucción en el colegio Genaro Martínez Silva - Paquete N°1

5.1.1. El caso del colegio Genaro Martínez Silva

El colegio Genaro Martínez Silva, ubicado en el Centro Poblado de Villa Pedregal Grande, Catacaos, Piura, acoge a aproximadamente 1300 estudiantes de inicial, primaria y secundaria. Situado a dos kilómetros del Río Piura, la institución enfrenta una alta vulnerabilidad debido a los desbordes provocados por el Fenómeno del Niño y a las deficiencias en infraestructura y servicios básicos, como agua potable y desagüe (Enrique Chero, comunicación personal, 24 de octubre 2023). En 2017, el desborde del río causó graves daños en las aulas, áreas administrativas y mobiliario escolar, con marcas de agua que superaron los 1.80 metros de altura, interrumpiendo las actividades académicas y afectando la calidad educativa (Manuel Coveñas, comunicación personal, 23 de septiembre 2024).

Ante esta situación, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) incluyó al colegio en su plan de rehabilitación. El contrato, adjudicado a J.E. Construcciones Generales, inició el 5 de enero de 2021, con una inversión total de S/ 178,860,347.00 para el Paquete 1, que contemplaba la reconstrucción de varias instituciones educativas, con fecha de finalización prevista para octubre de 2021. Sin embargo, debido a problemas contractuales, en julio de 2022, la empresa EPCM

Experts asumió la ejecución directa de las obras, garantizando la continuidad del proyecto.

Tabla 5.

Rehabilitación del local escolar Genaro Martínez Silva con código local 413604

| Componentes | Inversión Registrada (S/) | Inversión Actualizada (S/) | Variación (S/) |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------|
| Infraestructura | 60,201,264.25 | 60,201,264.25 | 0.00 |
| Mobiliario | 865,080.28 | 865,080.28 | 0.00 |
| Equipamiento | 406,582.00 | 406,582.00 | 0.00 |
| Módulo de Atención Temporal | 1,433,344.21 | 1,433,344.21 | 0.00 |
| Gestión y Otros NEC3-G2G ARCC | 1,083,040.55 | 1,648,933.14 | 565,892.59 |
| Expediente Técnico | 937,547.03 | 937,547.03 | 0.00 |
| Supervisión | 1,827,049.95 | 1,827,049.95 | 0.00 |
| TOTAL | 66,753,908.27 | 67,319,800.86 | 565,892.59 |

Fuente: Adaptado de "Informe sobre avance del proceso de Reconstrucción", por ARCC, 2023

La inversión total específica para la rehabilitación del colegio Genaro Martínez Silva, hasta enero del 2023, fue de S/ 66,753,908.27, que posteriormente se actualizó a S/ 67,319,800.86, mostrando una variación de S/ 565,892.59. Este incremento se debió al aumento en el rubro de "Gestión y Otros NEC3-G2G ARCC", lo cual sugiere un posible ajuste en los costos de gestión del proyecto, por dificultades administrativas o técnicas. En los componentes de infraestructura, mobiliario, equipamiento, módulo de atención temporal, expediente técnico y supervisión, no ha habido una variación según el último presupuesto.

A pesar de la planificación y la considerable inversión, la culminación del colegio enfrentó varios retrasos. Según el contrato que suscribió la ARCC y la empresa JE, las obras debieron concluir en noviembre de 2021, pero diversos factores que serán analizados más adelante impidieron que se cumplieran los plazos previstos. Como consecuencia, y tal como señala el exalcalde del Centro Poblado y un ex docente de la institución, muchos estudiantes tuvieron que recibir clases en instalaciones provisionales, afectando su acceso a una educación

adecuada (comunicación personal, 18 de octubre 2024). Estos retrasos no solamente tuvieron un impacto en el cronograma, sino también en la comunidad educativa de Villa Pedregal Grande, que hasta enero del 2023, seguía esperando la culminación de la obra para contar con un espacio educativo seguro y adecuado.

5.1.2. La influencia de la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto

Se argumenta que en el proyecto de reconstrucción del colegio Genaro Martínez Silva la unidad gestora del proyecto tuvo problemas notorios en dos de las tres dimensiones: coordinación público - privada, gestión financiera. Por otro lado, en cuanto a la capacidad de fiscalización se observa que, si bien se han implementado mecanismos de vigilancia, estos han sido medianamente efectivos. A continuación, se hace un análisis más profundo sobre las limitaciones en cuanto a la capacidad de la unidad gestora.

5.1.2.1. La coordinación público - privada en el colegio Genaro Martínez Silva

En primer lugar, respecto a la coordinación público-privada, se pueden distinguir dos momentos según la empresa encargada del proyecto. Por un lado, el primer momento se dio desde el 6 de enero de 2021, fecha de inicio del contrato, hasta el 18 de julio de 2022. Durante este periodo, la adjudicación del Paquete 1 estuvo a cargo de la empresa J.E. Construcciones Generales S.A., una constructora con varios años de experiencia en el mercado y que anteriormente había participado en la construcción de infraestructura para los Juegos Panamericanos. Sin embargo, en esta etapa, las relaciones de coordinación público-privada se caracterizaron por ser conflictivas y presentar varios puntos de tensión.

Cabe precisar que el contrato con la empresa J.E. Construcciones Generales S.A. se enmarcó en un contexto en el que pocas empresas estaban dispuestas a construir infraestructura educativa en zonas rurales (Amalia Moreno, comunicación personal, 4 de octubre de 2023). Esto se debía a que, durante la implementación del proyecto, varias empresas reconocían que se enfrentarían a problemas logísticos que ponían en riesgo sus ganancias, además de dificultades vinculadas a la pandemia. En este escenario, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, junto con JE, firmó un contrato para la construcción de 15 colegios.

En un primer momento, los altos directivos de la ARCC percibieron la participación de la empresa J.E de manera positiva puesto que se trataba de una empresa totalmente peruana y ya era conocida por su participación en los Juegos Panamericanos. Sin embargo, durante la implementación se identificaron problemas con esta empresa. Al respecto, la exdirectora Ejecutiva, Amalia Moreno plantea:

J.E dentro del Paquete de Educación ha sido la peor empresa, la peor, porque además empezó con sus mañas. Querían hacer los mismos juegos que hacen con la contratación pública. Y fue bastante difícil sacar adelante los colegios en este caso. (comunicación personal, 4 de octubre del 2023)

La empresa empezó a elaborar estrategias que terminaron por ampliar el tiempo de ejecución de las obras. Esto dificultaba la relación entre el Estado y el privado y generaba tensiones. De manera paralela, se venían enfrentando problemas en los pagos por parte de la empresa J.E y los subcontratistas de los proyectos. De manera concreta, a mediados del 2022, las obras del paquete 1 se paralizaron durante aproximadamente dos meses debido a aparentes problemas entre el contratista JE y las empresas constructoras subcontratadas y encargadas de llevar a cabo la construcción, lo que generó una ruptura de la cadena de pagos con los proveedores (ARCC, 2022). Esta situación puso en evidencia debilidades en la coordinación público-privada y la capacidad de administración financiera de la Unidad Gestora del Proyecto.

Según Víctor Anyosa, CEO de EPCM Experts, empresa subcontratada por JE y encargada de la construcción de la Institución Educativa Genaro Martínez Silva, la falta de flujo financiero interrumpió el desarrollo del proyecto cuando ya se había alcanzado el 30% de avance. Esta situación refleja un problema estructural que no solo afectó a la empresa subcontratista, sino a toda la cadena de proveedores involucrados en la obra:

Empezamos el proyecto y lamentablemente a los dos o tres meses el proyecto paró porque no había el flujo financiero de parte de la ARCC. Entonces, obviamente JE no nos podía pagar (...) también JE ya tenía algunos problemas, unos problemas financieros. La cosa es que el flujo no continúa y tenía que llegar a nosotros que ya habíamos avanzado ya 30% de la obra (comunicación personal, 10 de septiembre del 2024).

A partir de lo anterior, se destacan varios aspectos importantes. Por un lado, mantener el flujo financiero es esencial para el desarrollo de cualquier proyecto, aún más cuando se trata de un proyecto con gran inversión. En este caso, la

paralización temporal ocurrió debido a que el contratista JE no recibió a tiempo los fondos necesarios desde la ARCC, lo que a su vez impidió que pagara a sus subcontratistas (Victor Anyosa, comunicación personal, 10 de septiembre 2024). Para proyectos de la magnitud del Paquete 1, que involucran múltiples actores y subcontratistas, la coordinación efectiva de los flujos de dinero debe estar garantizada para evitar retrasos significativos.

Por otro lado, la ruptura en la cadena de pagos entre el sector público (ARCC) y privado (JE y sus subcontratistas) señala una falta de coordinación entre las partes responsables. Esto cobra mayor relevancia debido a que tal como señala el Exgerente de Proyectos en el Sector de Educación, Lorenzo Ruíz (comunicación personal, 28 de septiembre 2024) , los mecanismos de coordinación entre el Estado y las empresas privadas deberían facilitar la fluidez y la confianza entre las partes involucradas en la ejecución de proyectos, pero en la práctica, este caso demuestra que los contratos G2G (Gobierno a Gobierno), a pesar de su éxito en los Juegos Panamericanos, no se adaptaron bien al contexto del Paquete 1.

Cabe precisar que no existe un consenso claro sobre las causas de la ruptura de la relación con JE. Por un lado, Amalia Moreno, exdirectora ejecutiva de la ARCC, plantea que los problemas se debieron a las dinámicas internas de la empresa JE y al uso estrategias legales cuestionables. Por otro lado, uno de los gerentes de las intervenciones en el sector educación, en conversación con el ingeniero a cargo del Paquete 1, comentó que estos problemas tenían que ver con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributarias (SUNAT), entidad peruana se encarga de recaudar impuestos. Al respecto, la ex autoridad menciona:

Esto se debía a un problema entre JE y la SUNAT. Si bien es cierto que sus indicadores eran positivos, cada vez que valorizaban el trabajo realizado y se les pagaba, la SUNAT retenía parte de ese pago y empezaba a cobrar la deuda que tenían. (...) Si no tienen flujo de caja, entonces no tienen manera de ejecutar, porque, sin flujo, ¿cómo pueden ejecutar? (Roberth Moya, comunicación personal, 09 de septiembre de 2024).

Es decir, aparentemente los problemas se debieron a conflictos con la SUNAT. Aunque no hay un consenso sobre los factores que generaron este bloqueo, lo que sí está claro es que esta acumulación de factores rompió la confianza y la relación entre la unidad gestora y la empresa contratista. Mantener la

confianza entre los contratistas y el Estado en este tipo de contratos es crucial por varias razones. En efecto, tal como señala Medina (2021), la colaboración entre la entidad contratante y el proveedor resulta clave porque genera un clima de confianza que facilita la satisfacción de las necesidades de ambas partes y ayuda a disminuir los conflictos en el desarrollo de los diferentes proyectos.

Justamente, esta ruptura de confianza entre las partes involucradas está asociada al primer gran retraso que enfrentó el Paquete 1, afectando de manera significativa la infraestructura educativa. La pérdida de confianza no solo obstaculizó el progreso del proyecto, sino que también evidencia la importancia de una gestión eficiente y transparente para evitar conflictos que puedan comprometer la ejecución de iniciativas críticas en el sector público.

Cabe precisar que esta situación adquiere mayor relevancia debido a la naturaleza colaborativa de los contratos de Gobierno a Gobierno. Tal como señalan lo dos exfuncionarios de la ARCC Roberth Moya (comunicación personal, 09 de septiembre 2024) y Lorenzo Ruiz (comunicación personal, 28 de septiembre 2024) , estos contratos están diseñados bajo un enfoque que prioriza la transparencia y la selección de las mejores empresas para ejecutar proyectos. El proceso de selección, además, es asesorado por gobiernos extranjeros, como fue el caso del gobierno británico en este proyecto. No obstante, el hecho de que se haya tenido que reevaluar el contrato indica que algo falló durante el proceso de selección o en la ejecución misma. Dicho esto, aunque estos acuerdos buscan garantizar transparencia y la selección de empresas privadas altamente calificadas, la necesidad de reevaluar el contrato indica que la colaboración entre los actores públicos y privados no fue óptima. Este desajuste evidencia fallas en la comunicación, supervisión y alineación de intereses entre el Estado y las empresas contratadas, lo que afectó la eficiencia del proyecto, a pesar de la intervención y asesoría de gobiernos extranjeros como el británico.

5.1.2.2. La gestión financiera en el colegio Genaro Martínez Silva

En segundo lugar, en cuanto a la gestión financiera, se identificaron problemas en la cadena de pagos que provocaron retrasos significativos en las obras. En este tipo de proyectos, el proceso de pago depende de un sistema de valorizaciones. La empresa gestora del paquete, en este caso JE., debía presentar

periódicamente reportes de avance de obra, conocidos como valorizaciones, a la ARCC. Estos reportes sirven para justificar los trabajos realizados y solicitar los pagos correspondientes. Una vez aprobadas las valorizaciones por la ARCC, esta entidad debe transferir los fondos a J.E., quien a su vez es responsable de realizar los pagos a las empresas subcontratistas, como EPCM Experts, empresa ejecutora del Colegio Genaro Martínez Silva.

Sin embargo, cualquier retraso en este flujo de pagos, ya sea por demoras en la aprobación de las valorizaciones o problemas financieros en la empresa gestora, puede generar interrupciones en las obras, ya que las subcontratistas dependen de esos recursos para continuar su trabajo. Esto cobra más relevancia en un contexto de recesión económica como la pandemia, en el que la capacidad de obtener fondos por parte de las empresas era aún más limitada.

En particular, en el caso del colegio Genaro Martínez Silva, la empresa EPCM Experts, enfrentó dificultades debido a la ruptura en la cadena de pagos, lo que afectó la continuidad de los proyectos:

Habíamos puesto todos nuestros recursos y no habíamos recibido nada, ni adelanto ni pago de valorizaciones. En esos casos, un mes puedes seguir apoyando, dos meses te esmeras, tres meses ya como que ya no hay caja. Aparte, la realidad en el país es que el tema de los proyectos públicos no tiene tan buena reputación con el sistema financiero peruano (CEO de EPCM Experts, comunicación personal, 10 de septiembre -2024).

Tal como señala la cita, esta situación se volvió insostenible a los tres meses, ya que la empresa subcontratada no tenía suficiente liquidez para continuar. Además, la pandemia agravó la situación, ya que generó un contexto en el cual el sistema financiero peruano mostraba desconfianza en los proyectos públicos, lo que dificultaba que las empresas obtuvieran financiamiento.

Por otro lado, desde la perspectiva de la empresa J.E., sus representantes culpaban al Estado, afirmando que, desde mayo de 2022, la ARCC no había efectuado los pagos correspondientes a pesar de múltiples reuniones con sus representantes, lo que dejó a más de 150 trabajadores sin pago (Diario Correo, 2022). Según Manuel Cabrera, exgerente de administración y finanzas de J.E., se acumuló una deuda de casi 50 millones de soles, que incluía sueldos y pagos a subcontratistas, lo que llevó a la paralización de las obras a partir de la valoración N°16.

En contraste, el exdirector ejecutivo de la ARCC, Robert López, en concordancia con lo que mencionaban los otros directivos, argumenta que la responsabilidad recaía en la empresa privada, ya que los colegios debieron ser entregados entre agosto y septiembre de 2021. Sin embargo, la empresa reportó problemas financieros y rompió la cadena de pagos con los subcontratistas ejecutores, lo que generó las paralizaciones. Desde la perspectiva de un sector de los funcionarios del Estado, el contratista privado debía tener la solvencia económica suficiente para evitar este tipo de problemas.

Este desacuerdo entre las partes refleja la ruptura de confianza y coordinación, lo que exacerbó los problemas financieros y condujo a la paralización del proyecto. Frente a esta situación, la ARCC decidió rescindir el contrato e implementar una estrategia para que pueda coordinar directamente con los subcontratistas, en este caso la empresa EPCM Experts. Gracias a ello, esta empresa coordinó directamente con el Estado la culminación de este proyecto. Al respecto, Amalia Moreno, plantea lo siguiente:

Cuando yo salí justo había dejado una estrategia, y eso también fue totalmente novedoso, incluso para Inglaterra que nos estaba asesorando. Legalmente, hicimos una estrategia para que vayamos directamente con los subcontratistas y nos saquemos de encima a la empresa (Amalia Moreno, comunicación personal, 04 de octubre 2023)

Precisamente, la estrategia implementada por la ARCC fue tomar el control de los pagos de los subcontratistas que trabajaban con JE. Cabe precisar que, según funcionarios de la ARCC, la cancelación del contrato fue un proceso muy complejo debido a que sí existía cierto avance físico de las obras planificadas. En ese sentido, en el proceso de negociación y cancelación del contrato el proyecto demoró aproximadamente tres meses lo cual limitó la capacidad de que las obras puedan continuar. Todo esto da muestra de que hubo problemas en cuanto a la articulación entre el sector privado y el sector público, lo cual ha llevado a retrasos en las obras que se tradujo en problemas de pagos y en la culminación del contrato.

Para algunos actores involucrados, la decisión de la ARCC de continuar con los subcontratistas de manera directa tenía sentido. Según Victor Anyosa, esta elección fue acertada, ya que cancelar todo y reanudar el proceso desde cero habría implicado crear un nuevo expediente, recotizar y realizar una nueva licitación, lo que podría haber demorado más de un año para reiniciar los trabajos

(comunicación personal, 10 de septiembre 2024). En ese sentido, la coordinación directa con los subcontratistas permitió mantener el avance del proyecto a pesar de las dificultades financieras. Por otro lado, durante el proceso de recojo de información, un exfuncionario de alto nivel de la ARCC, mostró dudas respecto a la idoneidad de la cancelación del contrato puesto que según lo que menciona, la empresa británica UKDT había recomendado no ir por el camino de la ruptura del contrato.

Más allá del problema inmediato relacionado con los pagos de las valorizaciones, existe un factor menos explorado que limitaba la ejecución de los proyectos: la naturaleza de los contratos mismos. Roberth Moya (comunicación personal, 09 de septiembre 2024) señala que, a diferencia de la ARCC, los proyectos de los Juegos Panamericanos operaban bajo regulaciones especiales que otorgaban una mayor libertad en el manejo del presupuesto. Mientras que la ARCC requería solicitar fondos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en caso de necesitar más recursos, lo que complicaba la ejecución. La falta de autonomía comparable a la de los Panamericanos generaba restricciones, ya que el proceso administrativo para obtener financiamiento adicional podía ser engorroso y demorado.

5.1.2.3. La capacidad de adaptación en el colegio Genaro Martínez Silva

En tercer lugar, se identificaron problemas relacionados con la capacidad de adaptación institucional. Tras la ruptura de relaciones con la empresa J.E. Construcciones Generales S.A., la empresa EPCM Experts pasó a tener una relación directa con la ARCC. Si bien en esta etapa las relaciones de coordinación mejoraron y hubo mayor diligencia en el mantenimiento de la cadena de pagos, también surgieron problemas durante el proceso de adaptación.

Según César Montero, exfuncionario de la ARCC, tanto la empresa contratista como la propia ARCC no estaban completamente preparados para afrontar la situación de crisis en la que se encontraban, lo que implicaba una incapacidad para manejar adecuadamente la obra en ese contexto. A pesar de esta falta de preparación, la ARCC activó diversas capacidades que le permitieron adaptarse al entorno cambiante. Para ello, hicieron uso del conocimiento y la experiencia de sus autoridades.

El CEO de la empresa constructora reporta que la presencia de funcionarios líderes por parte de la ARCC fue fundamental para organizar el proceso. El contrato estipulaba el alcance y las responsabilidades, lo cual contribuyó a un mejor manejo de la situación. Anyosa señala que, aunque no todo fue perfecto, en términos generales, las cosas funcionaron adecuadamente (comunicación personal, 10 de septiembre de 2019). En particular, la estructura contractual permitió que cualquier asunto adicional se gestionara de manera coordinada, lo que facilitó la adaptación a los desafíos enfrentados durante la ejecución de las obras.

No obstante, tal como reporta el presidente de la Asociación de Padres de Familia del colegio Genaro Martínez Silva, incluso con el cambio de la empresa, se produjeron problemas que, hasta mediados del 2023, llevaron a que la obra no pueda entregarse (Genaro Tímana, comunicación personal, 20 de junio 2023). En esa misma línea, también hubo problemas para adaptarse a un entorno con un bajo nivel de oferta de materiales necesarios para la construcción de infraestructura. En particular, había problemas con las cadenas de suministros producto del alto nivel de demanda que había con la ARCC.

Con las obras colapsamos el mercado. Otra cosa que generó retrasos de las obras, es porque no se daban abasto con los materiales. Con los insumos, con los profesionales daban, pero con los materiales no (Amalia Moreno, comunicación personal, 04 de octubre de 2023).

Es decir, surgieron problemas de gestión debido a un exceso de demanda en un contexto de poca oferta. Es importante señalar que todo esto ocurrió en un escenario marcado por dificultades en las cadenas de suministro como consecuencia de la pandemia. En este sentido, existía un problema tanto de coordinación como de adaptación, lo que dificultó la posibilidad de suplir esa demanda insatisfecha.

La capacidad de adaptación de la Unidad Gestora del Proyecto fue limitada. Por un lado, no estaba preparada para enfrentar una paralización de aproximadamente dos meses debido a problemas en la cadena de pagos. Por otro lado, la adaptación tras el cambio de empresa fue problemática, ya que nadie tenía experiencia en ese proceso. A pesar de que, como señala la ARCC, se implementó un proceso de acompañamiento a las nuevas empresas contratistas, aún se produjeron algunos retrasos.

En este punto, es importante precisar que, en el segundo momento, el factor de confianza funcionó de manera más efectiva y se caracterizó por un proceso más fluido. Tal como señala Víctor Anyosa:

Hubo demoras en decisiones y pagos. O sea, entiendo también que cada profesional que trabaja en el Estado cumple un rol y debe, obviamente, dejar evidencia de que ha analizado todo por completo y de que la solución es la más acertada. Entiendo que por eso también se han demorado, pero, en general, también es un trabajo de confianza mutua. Si puedes confiar totalmente en tu contratista, no vas a revisar tres veces, ¿no? Si confías, revisas una vez. Siempre vas a revisar, siempre vas a tener que validar, pero una mayor desconfianza hace que los procesos sean más lentos (comunicación personal, 10 de septiembre de 2024).

El análisis de Víctor Anyosa destaca cómo la confianza mutua entre el Estado y los contratistas es fundamental para el progreso eficiente. Si bien en el segundo momento hubo demoras, especialmente en decisiones y pagos, la confianza permitió un proceso más ágil y fluido. Esto sugiere que, cuando la relación público-privada se basa en confianza, las revisiones y controles son menos repetitivos y más efectivos, lo que acelera el avance del proyecto. Sin embargo, cuando prevalece la desconfianza, los procesos se vuelven más lentos, ya que las partes tienden a revisar múltiples veces para asegurarse de que las decisiones sean correctas, afectando negativamente la ejecución y los plazos del proyecto.

Por otro lado, durante la ejecución del proyecto surgieron problemas relacionados con la creación de planes de contingencia para albergar a los estudiantes durante los períodos de adaptación, tanto al inicio como durante el desarrollo de las obras. Según Roberth Moya, el principal desafío a atender era la situación de los colegios antes del inicio de los trabajos. Muchos de estos centros educativos se encontraban en mal estado y, en algunos casos, estaban completamente abandonados. Para garantizar la continuidad de la educación, como señala el exfuncionario, era necesario reubicar a la población estudiantil en terrenos de contingencia (09 de septiembre de 2024).

Este aspecto no fue contemplado de manera detallada en la planificación de este tipo de proyectos, lo que se tradujo en una falta de preparación ante la necesidad de ofrecer soluciones temporales. Con el tiempo, se implementaron medidas para matricular a los estudiantes en instalaciones temporales, utilizando estructuras metálicas de vida útil corta, permitiendo así que pudieran continuar sus estudios mientras se realizaban las demoliciones y obras en los colegios. Sin

embargo, tal como señala el exfuncionario de la ARCC y un exdocente de la I.E Genaro Martínez Silva, el manejo de esta contingencia no se abordó de manera adecuada desde el principio. La ARCC, al ser su primera experiencia en este tipo de situaciones, no mostró el cuidado necesario ni puso énfasis en la importancia de contar con planes de contingencia, lo que generó tensiones con la comunidad afectada.

5.1.3. La influencia de los colectivos sociales en la reconstrucción del colegio Genaro Martínez Silva

Se ha identificado que los colectivos sociales sí tuvieron cierta capacidad de incidencia mediante espacios formales e informales, sin embargo, estos se han visto bloqueados por dos barreras burocráticas. Por un lado, los limitados espacios y mecanismos institucionales para la participación de la sociedad civil han obstaculizado la participación de estos actores. Por otro lado, la falta de conocimiento técnico para poder participar de manera efectiva durante las reuniones limitó su capacidad de influencia. En el proceso de reconstrucción, se identificó la participación de colectivos tales como “Inundación Nunca Más”, “Colectivo por la Unidad de Catacaos”, “Frente de Defensa de Piura”, entre otras. Estos colectivos han participado en mesas de concertación con las autoridades ejecutivas de la ARCC, tal como la ocurrida en el 2021 “Memoria Y Recomendaciones Del Diálogo Por La Concertación: “Balance: Situación De Los Proyectos De Reconstrucción En La Región Piura” (MCLCP, 2021), en la que participaron autoridades como la Ex Directora Ejecutiva de la ARCC, Amalia Moreno. Asimismo, en una entrevista realizada a uno de los líderes del colectivo “Inundación Nunca Más”, se identificó que este colectivo ha participado en algunas mesas de trabajo junto con autoridades de la ARCC (Felix Yovera, comunicación personal, 21 de junio de 2023).

5.1.3.1. La presión en espacios institucionales

La relación entre la ARCC y los colectivos sociales ha sido variable y ha estado influido por el estilo de liderazgo de cada director ejecutivo. En particular, varios de los entrevistados han mencionado que las relaciones mejoraron sustancialmente durante la gestión de Amalia Moreno, entre los años del 2020 al 2022. En particular, se reconoce que se crearon mayores espacios de participación

civil. Tal como menciona Teobaldo Reyes, líder del colectivo Unidos por Catacaos, durante esta etapa se creó un comité consultivo para exponer y discutir el avance de los proyectos

Amalia Moreno instaló un comité consultivo en el que participaba la sociedad civil, incluyendo la academia, representada por la Universidad Nacional de Piura, la Cámara de Comercio y los colegios profesionales, como el de Ingenieros, Economistas y Arquitectos. También estaba presente el Estado, y a nosotros nos invitaban como veedores a esas reuniones. Estas reuniones eran bastante positivas porque brindaban información sobre el avance de la reconstrucción. (Teobaldo Reyes, comunicación personal, 27 de octubre 2023).

En efecto, durante la gestión de Moreno hubo mayores mecanismos de participación que contribuyeron a que los colectivos sociales puedan tener mayor capacidad de agencia. Cabe precisar que, esa sensación también es percibida por Amalia Moreno puesto que, según ella, la relación directa con los colectivos contribuyó a entender de mejor manera los problemas de estos actores. Sin embargo, tal como reconocen los líderes de colectivos sociales entrevistados, esta situación cambió con la llegada de Robert López, quien fue reduciendo la relevancia de estos espacios hasta volverlos marginales. Cabe señalar que la ARCC se ha caracterizado por un alto nivel de rotación de sus autoridades ejecutivas, como se muestra a continuación:

Tabla 6.
Directores ejecutivos de la ARCC del 2017 al 2023

| Nº | Director(a) Ejecutivo (a) | Gobierno | Periodo de inicio | Duración aproximada |
|----|----------------------------------|--|--------------------------|---------------------|
| 1 | Pablo de la Flor Belaunde | Pedro Pablo Kuczynski | 5 de mayo del 2017 | 6 meses |
| 2 | Edgar Auberto Quispe Remón | Pedro Pablo Kuczynski | 1 de noviembre del 2017 | 17 meses |
| 3 | Nelson Chui Mejía | Martín Vizcarra | 28 de marzo del 2019 | 7 meses |
| 4 | Amalia Moreno Vizcardo | Martin Vizcarra/ Francisco Sagasti/ Pedro Castillo | 29 de octubre del 2019 | 30.5 meses |
| 5 | Robert López López | Pedro Castillo | 18 de mayo del 2022 | 7 meses |
| 6 | Ernesto Enrique Mosqueira Medina | Dina Boluarte | 21 de diciembre del 2022 | 0.5 meses |
| 7 | Rosmary Cornjeo Valdivia | Dina Boluarte | 11 de enero del 2023 | 3 meses |
| 8 | Rafael Anaya Caldas | Dina Boluarte | 6 de abril del 2023 | 11 meses |

Fuente: Adaptado de "Reconstrucción sin cambios: Un balance al proceso de Reconstrucción con Cambios en la región Piura", por Ballón, E y Glave, M., 2023.

En este punto es necesario precisar que, los colectivos no solo han tenido incidencia durante el proceso de implementación, sino también durante la parte de diseño de los proyectos. En el caso de la reconstrucción de la I.E Genaro Martínez Silva, con apoyo de la municipalidad del centro poblado de la zona y la municipalidad distrital se logró que el colegio pueda ser incluido dentro del proceso de reconstrucción. Inclusive se hicieron viajes hacia la ciudad de Lima que contribuyeron a que se agendaran ese tipo de proyectos. Al respecto, el líder del colectivo por Villa Pedregal, Luciano More, recuerda que, en un primer momento, contaba con el apoyo de profesionales técnicos que lo ayudaron a diseñar sus propuestas (comunicación personal, 24 de octubre de 2023). Sin embargo, con la desaparición de los espacios de diálogo con la ARCC, este apoyo fue desapareciendo.

Respecto a la presión de los colectivos, este se ha activado por ciertos momentos. Por un lado, dentro de los mecanismos institucionales, tal como se ha

mencionado, los espacios han ido variando y la inestabilidad de los liderazgos de las autoridades ejecutivas ha minado negativamente la relación de la ARCC con los colectivos sociales. Cabe precisar que, la participación formal de los colectivos sociales ha tenido ciertas limitaciones. Por un lado, tal como señala Teobaldo Reyes, “su participación no era vinculante porque no está normada en la ley” (comunicación personal, 27 de octubre 2023). En ese sentido, el nivel de presión que podían generar a favor de la reconstrucción era limitada. Por otro lado, había pocos espacios formales para poder hacer llegar sus demandas. Tal como se describió líneas arriba, habían serias limitaciones para poder generar espacios de diálogo, sobre todo después de la gestión de Amalia Moreno. Pero, incluso cuando los había, se puede observar que los colectivos y las autoridades que acompañaban en las reuniones, tenían limitaciones respecto a conocimientos técnicos, puesto que no eran especialistas en la construcción de infraestructura. Por tanto, tal como se observó en el trabajo de campo y en las respuestas a las entrevistas a estos actores, no podían responder y argumentar con el suficiente conocimiento técnico durante los espacios de participación.

5.1.3.2. La presión en espacios no institucionales

En cuanto a la segunda dimensión, referida a la presión de los colectivos en espacios no institucionales, se observa que en el caso del Colegio Genaro Martínez Silva, los colectivos no hicieron tanto uso de esos mecanismos. No obstante, en las dos veces que lo hicieron, sí fue fundamental para reactivar la reconstrucción del proyecto. Por ejemplo, durante la paralización producto de la ruptura de la cadena de pagos con la empresa contratista, los directivos de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) convocaron a una movilización que contó con el apoyo de autoridades locales y articuló a los colegios afectados. Esta acción trajo una serie de beneficios. Según Genaro Timana, “Gracias a la protesta afuera de la ARCC es que nos hacen caso. Nos hacen pasar y se comprometen a seguir con la construcción del colegio” (comunicación personal, 20 de junio 2023).

De este modo, la presión ejercida a través de mecanismos no institucionales ha demostrado ser efectiva en ciertos casos, logrando visibilizar problemas y generar respuestas por parte de las autoridades. Sin embargo, esta estrategia presenta serias limitaciones para los colectivos sociales. En primer lugar, aunque

han logrado incidir en algunos procesos, su participación sigue siendo periférica y carecen de una injerencia directa en la toma de decisiones clave. Esto reduce su capacidad de influencia estructural y los deja en una posición dependiente de la voluntad política de los actores estatales.

Además, el sostenimiento de movilizaciones y protestas prolongadas conlleva un alto costo organizativo y social. La necesidad de mantener cohesión interna, movilizar recursos y coordinar estrategias genera tensiones dentro de los colectivos, especialmente cuando los resultados no son inmediatos o cuando enfrentan represalias por parte de sectores con intereses opuestos. Esto hace que, a largo plazo, la movilización no institucional sea difícil de sostener sin una estructura organizativa robusta y fuentes de financiamiento estables.

Por esta razón, los colectivos suelen optar por utilizar canales institucionales de participación, a pesar de sus limitaciones. Aunque estos espacios ofrecen un marco más estable y menos conflictivo para la interlocución con el Estado, suelen estar diseñados de manera que restringen la incidencia efectiva de la sociedad civil. La burocratización de los procesos, la falta de transparencia en la toma de decisiones y la escasa voluntad política para incorporar realmente sus propuestas terminan por convertir estos canales en mecanismos de contención más que de transformación. En consecuencia, los colectivos sociales se ven atrapados en una paradoja: mientras la movilización no institucional es efectiva pero insostenible, la participación institucional es accesible pero con un impacto limitado.

Cabe precisar que, la empresa contratista implementó mecanismos para gestionar la paz social en el proyecto, destacando la importancia de un enfoque proactivo en la relación con la comunidad. Según Víctor Anyosa, la empresa principal contó con una especialista en manejo de paz social, que incluía un equipo preparado y familiarizado con los sindicatos y la dinámica social de la zona. Este equipo no solo identificaba posibles riesgos y problemas, sino que también facilitaba el diálogo y la prevención de conflictos, incluso coordinando la presencia policial cuando era necesario (comunicación personal, 10 de septiembre 2024). Esta estrategia demostró ser efectiva y se mantuvo incluso tras la salida del contratista inicial, reflejando un compromiso continuo con la estabilidad social en el área.

Sin embargo, el alto nivel de dependencia de mano de obra local, que alcanzaba aproximadamente el 80%, presentó ciertos desafíos operativos. Si bien la contratación de trabajadores locales aportaba beneficios en términos de integración comunitaria y dinamización de la economía regional, también dio lugar a interrupciones en el desarrollo del proyecto. En varios casos, los propios trabajadores, respaldados por sus familias y colectivos locales, priorizaron sus intereses individuales sobre el cumplimiento de los plazos establecidos.

Un ejemplo de ello fue la resistencia de algunas familias a la realización de horas extras o jornadas laborales durante los fines de semana. Según el CEO de EPCM Experts (comunicación personal, 10 de septiembre de 2024), muchas esposas de los trabajadores expresaban su oposición a estas prácticas, argumentando la necesidad de preservar el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar tras semanas de actividad extenuante. Si bien estas tensiones generaron ciertos desacuerdos entre la administración del proyecto y la fuerza laboral, no escalaron a conflictos de mayor magnitud.

5.2. Caso 2, brecha de implementación pequeña: El proceso de reconstrucción del colegio Santiago Requena - Paquete N°7

5.2.1. El caso del Colegio Santiago Requena

La IE N° 14037 “Santiago Artemio Requena Castro” se encuentra ubicada en el distrito de Catacaos, y es una de las instituciones educativas más antiguas de esta jurisdicción. Fue creada en 1946 y, en 1947, mediante la Resolución Directoral N° 4355, se estableció como Escuela Primaria de Menores N° 14037. Actualmente, imparte clases a estudiantes de los niveles de inicial y primaria y cuenta con una capacidad aproximada para albergar a 600 estudiantes.

En 2017, esta Institución Educativa sufrió graves afectaciones debido al Fenómeno de El Niño Costero. De manera concreta, se registró la pérdida de su infraestructura, mobiliario y equipos tecnológicos, además de perjudicar a un gran número de estudiantes, cuyas familias fueron damnificadas (directivo del Colegio Santiago Requena, comunicación personal, 15 de noviembre 2024). En este contexto, esta institución fue incluida dentro del programa de reconstrucción. El objetivo de la obra era rehabilitar a la institución de una infraestructura moderna y adecuada.

El proyecto estuvo enmarcado dentro del Paquete N°7 y estaba contemplado para ser realizado en un plazo de 245 días divididos en 110 días calendarios para la fase de diseño y 135 días calendario para la fase de ejecución (Bocanegra et al, 2023). El proyecto fue llevado a cabo bajo la coordinación de SyP Corporación, una empresa estatal china y parte del conglomerado Power China, que contaba con experiencia en más de 130 países. Esta empresa fue la encargada de gestionar el total del Paquete N°7. El presupuesto estimado para el proyecto fue de S/ 18,318,279.00. Sin embargo, según un informe actualizado a marzo del 2024 de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), el costo del proyecto se ha incrementado a un costo total de aproximadamente 36 millones de soles. La siguiente tabla resume la variación del presupuesto.

Tabla 7.
Rehabilitación Del Local Escolar 14037 Santiago A Requena Castro

| Componentes | Inversión Registrada | Inversión a Actualizar | Variación |
|-------------------------------|----------------------|------------------------|-----------|
| Infraestructura | 31,081,548.29 | 31,081,548.29 | 0.00 |
| Mobiliario | 526,431.49 | 526,431.49 | 0.00 |
| Equipamiento | 498,555.24 | 498,555.24 | 0.00 |
| Módulo de Atención Temporal | 298,788.24 | 298,788.24 | 0.00 |
| Módulo Prefabricado | 436,670.79 | 436,670.79 | 0.00 |
| Gestión y Otros NEC3-G2G ARCC | 1,353,148.53 | 1,441,561.67 | 88,413.14 |
| Expediente Técnico | 587,492.29 | 587,492.29 | 0.00 |
| Supervisión | 1,866,145.14 | 1,866,145.14 | 0.00 |
| TOTAL | 36,648,780.01 | 36,737,193.15 | 88,413.14 |

Fuente: Adaptado de "Informe de avance del proceso de reconstrucción", por ARCC, 2023

Tal como se puede apreciar, el monto total del proyecto asciende a S/ 36,737,193.15. Cabe precisar que, si bien este colegio no fue terminado dentro del plazo estipulado, hasta inicios de 2023, según indicaron funcionarios de la ARCC y un miembro de la APAFA, era una de las instituciones educativas con mayor nivel de avance en cuanto a la reconstrucción del paquete. De manera concreta, a inicios del

2023, el proyecto ya estaba por finalizar, y se tenía planificado que en agosto de ese año sería entregado. El proyecto incluía cinco edificios que albergan 16 aulas, losas deportivas, una sala de usos múltiples, sala de profesores, biblioteca y sistemas de drenaje para enfrentar las lluvias torrenciales típicas de la región (Diario Correo, 2023). Tal como señaló el exdirector del colegio, Luis Miguel Saucedo (2023), las antiguas aulas, que presentaban grietas y habían sido declaradas en alto riesgo, fueron reemplazadas por instalaciones que cumplen con los estándares de seguridad y calidad.

No obstante, en entrevistas realizadas a los actuales directivos y a directivos de la APAFA (Asociación de Padres de Familia), una organización conformada por los padres y madres de familia con el propósito de colaborar en la mejora de la calidad educativa y velar por el bienestar de los estudiantes, se identificó que la calidad de la obra de este proyecto está siendo fuertemente cuestionada. En particular, aunque hasta inicios del 2023 se registró un avance significativo en la construcción, actualmente persiste un notable nivel de insatisfacción entre los directivos del colegio y los miembros de la APAFA. Asimismo, durante una visita de campo al colegio, se constató que la empresa aún continúa realizando trabajos adicionales. Dicho esto, el análisis que se presenta a continuación considera únicamente el nivel de avance hasta principios de 2023. Posterior a esa fecha, tal como se ha explicado previamente, han surgido otras dinámicas que no fueron contempladas dentro del marco temporal del estudio y que han dado lugar a la planificación de otro proyecto de investigación centrado en los nuevos procesos que han impactado en el desarrollo del proyecto.

5.2.2 La influencia de la capacidad de la Unidad Gestora del Proyecto

En el caso del proyecto vinculado a la Institución Educativa. Santiago Artemio Requena Castro, no se identificaron problemas fuertes relacionados con la dimensión de coordinación público-privada y la capacidad de adaptación institucional por parte de la Unidad Gestora del Proyecto. En realidad, las dificultades resultaron ser menos significativas en comparación con las observadas en el Colegio Genaro Martínez Silva. Además, como se analizará más adelante, dichos problemas fueron subsanados en el corto plazo y no llegaron a convertirse en problemas más grandes que generaran paralizaciones. Es importante señalar

que el análisis del avance del proyecto en el Colegio Santiago Requena se limita al periodo de estudio, el cual culmina en enero de 2023. Posterior a esta fecha, según lo manifestado por los directivos de la institución, han surgido cuestionamientos respecto al proyecto, los cuales no forman parte del presente análisis y que serán presentados en otro proyecto de investigación.

5.2.2.1. La coordinación público - privada en el colegio Santiago Requena

Tal como se ha presentado previamente, en el marco de los contratos NEC, la coordinación público - privada juega un rol central. De manera concreta, en el análisis de la coordinación público-privada en el Paquete 7, se evidencia que, si bien surgieron ciertos inconvenientes en la relación entre la ARCC y la empresa SyP, estos no escalaron a niveles críticos que pudieran haber generado retrasos significativos en la ejecución de las obras. Por el contrario, en la mayor parte del periodo de estudio, la coordinación entre la ARCC y SyP, se caracterizó principalmente por ser una relación fluida y colaborativa, lo que facilitó la toma de decisiones y permitió mantener el flujo de trabajos en la obra.

Para empezar, al inicio del proyecto se registraron algunos problemas relacionados con la coordinación público-privada. Por un lado, surgieron cuestionamientos por parte de la ARCC hacia la empresa gestora SyP, especialmente respecto a la toma de decisiones en los procesos de contratación de empresas subcontratistas. Esto se debía, en gran medida, a que el tipo de gestión y el marco normativo bajo los cuales se enmarcaba la obra eran distintos a los empleados tradicionalmente por el Estado. Tal como señala el Gestor del Paquete 7, en el marco de los contratos NEC, SyP contaba con un mayor margen de acción para realizar procesos de subcontratación y una mayor capacidad de decisión, dado que el contratista asumía el riesgo de la obra. En algunos casos, la ARCC cuestionaba los procesos de selección en los concursos; sin embargo, debido a la necesidad de cumplir con los plazos establecidos, se empezaron a establecer mecanismos más claros para resolver las observaciones. Asimismo, con el tiempo, la ARCC entendió que la empresa debía tener cierta autonomía para llevar a cabo los proyectos, todo esto en el marco de la ley.

Por otro lado, hubo problemas respecto al reconocimiento y validación de algunos eventos compensables, lo que generaba tensiones entre las partes

involucradas. Uno de los eventos más comunes que provocaba estos conflictos era la aparición de situaciones que incrementaban el presupuesto, ya sea por problemas surgidos durante la ejecución de la obra o por condiciones climáticas. En particular, el aumento del presupuesto se convirtió en un tema de fricción. Por un lado, la empresa gestora solicitaba incrementos en el presupuesto planificado para cubrir el pago de valoraciones adicionales. Sin embargo, inicialmente, la ARCC mostraba resistencia, exigiendo una justificación muy detallada y específica para autorizar estos ajustes. Por otro lado, la empresa consideraba que estos procesos no deberían ser tan estrictos, dado el impacto inevitable de ciertos eventos externos. Estas diferencias generaron pequeñas tensiones. No obstante, el fortalecimiento de las coordinaciones entre la ARCC y SyP permitió construir una relación más fluida. Así, en el corto plazo, ambas partes lograron alcanzar un punto medio entre flexibilidad y regulación, lo que facilitó una mejor colaboración. Con el tiempo, esta experiencia conjunta generó mayor predictibilidad en sus interacciones y una mejor gestión de las situaciones imprevistas.

Precisamente, posterior a superar las tensiones al inicio del proyecto, un aspecto clave en la gestión del Paquete 7 fue la constante comunicación entre ambos. Como señala el Gestor del Paquete 7, la coordinación mejoró tanto en la toma de decisiones finales como entre los equipos de las distintas áreas técnicas, lo que permitió una colaboración eficiente entre las partes (comunicación personal, 18 de octubre 2024). Esta fluidez en los canales de diálogo fue crucial para garantizar que las decisiones tomadas fueran en beneficio del avance del proyecto. En este sentido, SyP destacó por mantener una coordinación efectiva no solo en el nivel administrativo, sino también entre áreas.

Por otro lado, la experiencia de SyP en el rubro de la gestión de grandes proyectos de infraestructura contribuyó a la coordinación con las instituciones públicas. En particular, SyP, como empresa gestora, tenía como objetivo principal la supervisión y gestión del proyecto. Esto implicaba mantener un control integral de las actividades y facilitar la comunicación fluida entre las partes. Esto contrasta con el caso del colegio Genaro Martínez Silva, en el que la empresa JE, si bien también había sido contratada para apoyar en la gestión del proyecto, tenía más experiencia como empresa constructora, particularmente enfocada en la ejecución de obras. En ese sentido, tenía un enfoque más orientado a la construcción misma, lo que a

veces generaba desajustes en la coordinación debido a las diferencias en los roles y expectativas. Según uno de los encargados del Paquete 7, esto hizo que el entendimiento con SyP sea mucho más fluido debido a que tenía un enfoque más integral de los proyectos, en comparación con el caso del Paquete 1 (comunicación personal, 23 de octubre 2024).

A pesar de estas diferencias, las barreras fueron superadas mediante una comunicación abierta y una disposición para negociar. Un directivo de la ARCC que gestionó los paquetes 4, 6 y 8 destacó que los problemas de coordinación solían escalar en gran medida cuando se involucraba a la parte legal tanto de la empresa como de la ARCC (comunicación personal, 18 de octubre de 2024). Esto, en parte, desnaturalizaba el enfoque de cooperación que los contratos NEC buscaban fomentar, pues estos privilegian la colaboración entre las partes como un principio fundamental para garantizar la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Además, esta intervención legal generaba dificultades porque los responsables técnicos de la obra, más enfocados en los procesos de construcción, no siempre compartían el mismo lenguaje o visión que los abogados, quienes abordaban los problemas desde una perspectiva más normativa y legal.

Por el contrario, cuando las diferencias se resolvían directamente entre los técnicos de la ARCC y de la empresa, se lograba establecer un "lenguaje común" que permitía tomar decisiones conjuntas de manera eficiente. Este enfoque técnico-colaborativo facilitó una gestión más fluida y efectiva. Esto contrasta con el caso del Paquete 1. Tal como se mencionó en el apartado anterior, la coordinación público-privada fue más limitada durante la gestión con la empresa JE. En este caso, las diferencias en las capacidades y enfoques de los actores involucrados fueron más marcadas, lo que dificultó la fluidez en la comunicación y la toma de decisiones. La empresa gestora, en este caso, no contaba con el mismo nivel de experiencia en supervisión que SyP en el Paquete 7, generando poca articulación entre privado y Estado. En ese sentido, las barreras en la comunicación y la falta de entendimiento mutuo entre las partes afectaron la eficiencia de la colaboración, lo que impactó negativamente en el desarrollo del proyecto. Aunque el contrato NEC permitía ajustes en el alcance y la compensación por variaciones en el presupuesto,

la coordinación más limitada en este paquete no permitió aprovechar completamente las ventajas del modelo colaborativo.

Dicho esto, aunque ambos paquetes estuvieron regidos por el mismo tipo de contrato, la forma en que se implementó la coordinación público-privada varió y benefició más la reconstrucción del Colegio Santiago Requena, en el Paquete 7. En el Paquete 7, la relación fluida y la disposición para colaborar entre las partes facilitaron el avance del proyecto, mientras que en el Paquete 1, la falta de coordinación efectiva y los problemas derivados de la comunicación entre los actores involucrados contribuyeron a un desarrollo más lento y con mayores dificultades.

5.2.2.2 La capacidad de gestión financiera en el colegio Santiago Requena

Hasta enero del 2023, no se identificaron problemas significativos en la cadena de pagos que hayan provocado paralizaciones o retrasos importantes en la ejecución del proyecto. Si bien se registraron algunos inconvenientes menores, estos estuvieron principalmente vinculados a factores contextuales, como la validación de algunas valorizaciones presentadas por la empresa encargada. No obstante, tales dificultades no repercutieron negativamente en el desempeño general del proyecto ni provocaron interrupciones en las obras, a diferencia de lo sucedido en el Paquete 1 a mediados del 2022. Tal como señala uno de los encargados del Paquete 7, “en el paquete 7 no se han presentado problemas en la cadena de pagos, sino que ha sido una gestión financiera, por decirlo de cierta manera, fluida” (Jose Luperdí, comunicación personal, 23 de octubre 2024). Esta afirmación ha sido respaldada tanto por los directivos de la institución como por un trabajador de la empresa SyP (comunicación personal, 14 de noviembre 2024), quienes coincidieron en que no se han registrado problemas de envergadura en este aspecto, al menos durante el periodo de estudio.

Precisamente, esta característica tiene varias implicancias en relación al resultado final de la obra. En primer lugar, se logró mantener la obra de manera constante, al menos hasta la fecha. Si bien se presentaron pequeños inconvenientes relacionados con la revisión y aprobación de ciertas valorizaciones, estos fueron resueltos en el corto plazo sin interrumpir el avance del proyecto. Esto resulta particularmente relevante dado que, en la mayoría de los casos, los costos

de las obras experimentaron variaciones respecto a la línea base inicial. Tal como señaló un exgerente de proyectos de la ARCC “la continuidad de las obras en el paquete 7 fue algo muy positivo, especialmente considerando que las variaciones en los costos suelen ser un desafío importante en casi todos los proyectos” (comunicación personal, 28 de septiembre 2024). Este manejo adecuado permitió evitar paralizaciones y garantizar el avance sostenido de las actividades constructivas.

Todo esto preservó la confianza entre las instituciones involucradas. En particular, la comunicación constante y fluida entre los actores clave evitó la generación de rupturas en la coordinación y fortaleció la cooperación institucional. A diferencia de otros paquetes donde hubo tensiones en la cadena de pagos que generaron desconfianza y tensiones entre las partes, el paquete 7 logró mantener relaciones positivas gracias a una gestión más proactiva. Asimismo, se logró preservar la estabilidad financiera de los actores involucrados. En contraste al colegio Genaro Martínez, en el que los retrasos en los pagos llevaron a paralizaciones e incluso a la ruptura de contratos, el paquete 7 destaca por haber mantenido un flujo constante de valorizaciones sin muchos retrasos. Este aspecto resulta crítico, ya que asegura que las empresas contratistas y subcontratistas cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones operativas y salariales.

Esta situación contrasta con el caso del Paquete 1, donde los retrasos en las valorizaciones no solo paralizaron las obras, sino que también afectaron la capacidad financiera de la empresa, creando un círculo vicioso de ineficiencia y pérdida de confianza entre los actores. En este punto es importante mencionar que, tal como señala uno de los gestores del Paquete 7, los problemas en la cadena de pagos surgieron hacia el final del período de operación de la ARCC, coincidiendo con el proceso de extinción de la institución. Según Luperdi, “la cadena de pagos siempre fue fluida, excepto durante la fase final de la extinción de la ARCC. Cuando se dio la transferencia hacia el nuevo ente responsable, varias valorizaciones correspondientes a los últimos meses del año pasado quedaron sin ser pagadas” (comunicación personal, 23 de octubre 2024).

Es relevante señalar que este periodo de extinción de la ARCC y los problemas asociados a la transferencia de responsabilidades se encuentran fuera del marco temporal considerado en este estudio. Por lo tanto, si bien estos

inconvenientes son significativos para entender los desafíos finales de la institución, no forman parte del análisis central, que abarca el desempeño financiero y operativo del colegio hasta el cierre formal del periodo de ejecución bajo la supervisión directa de la ARCC. Sin embargo, estas observaciones ofrecen una perspectiva importante sobre los retos de sostenibilidad en procesos de transición institucional.

Cabe precisar que esta situación de adecuada gestión financiera puede deberse a varias razones que se retroalimentan entre sí y que están vinculadas también a las otras dimensiones del estudio. Por un lado, la solidez financiera que poseía SyP jugó un papel clave. Como señala José Luperdi, SyP era una empresa con experiencia tanto en la ejecución de obras como en la gestión administrativa, lo cual le permitió manejar con mayor eficacia los aspectos financieros del proyecto. En contraste, JE, tuvo serios problemas para mantener la cadena de pagos, sobretodo en escenarios donde había tensiones con la ARCC.

Por otro lado, la coordinación entre ambos actores en cuanto a la resolución de las controversias relacionadas con las valorizaciones se manejó de manera mucho más fluida, menos conflictiva y más colaborativa en comparación con otros casos. Tal como señala Luperdi, la relación con SyP fue de colaboración constante, lo que generó una confianza mutua y permitió avanzar en los objetivos del proyecto sin que los conflictos financieros interfirieran significativamente en el desarrollo de las obras. Esta relación ha tenido un impacto positivo en la ejecución del proyecto, contribuyendo a una imagen favorable entre ambas partes, lo cual se reflejó claramente en las entrevistas realizadas para este estudio.

5.2.2.3. La capacidad de adaptación institucional durante la ejecución del colegio Santiago Requena

La capacidad de adaptación institucional durante la ejecución del Paquete N° 7 experimentó varios desafíos, especialmente durante la fase de diseño del proyecto. Tal como se ha presentado previamente, al principio existieron problemas de coordinación y confianza entre los actores involucrados, lo cual relentizó el proceso de reconstrucción. No obstante, en el corto plazo, estos problemas fueron superados.

Cabe precisar que los paquetes 1 y 7 se desarrollaron bajo el mecanismo de *fast track* que, tal como se explicó anteriormente, es un método utilizado para ejecutar la construcción mientras se desarrolla el diseño. A diferencia del enfoque tradicional, este mecanismo permite acelerar la construcción de la obra. Sin embargo, también implica el riesgo de incrementar los costos de los proyectos. En este contexto, las fases de diseño y ejecución están intrínsecamente vinculadas. En referencia a la reconstrucción del colegio Santiago Requena, Bocanegra et al. (2023) menciona "durante el desarrollo de la fase de diseño se registraron 399 incidencias, de las cuales la mayoría fueron cerradas en un plazo de seis meses" (p. 25). Estas incidencias hacen referencia a problemas técnicos o inconvenientes que afectan el desarrollo adecuado de los proyectos y que surgieron durante la etapa de diseño. Si bien se espera un alto nivel de incidencias en proyectos de esta complejidad, la mayoría de estos inconvenientes fueron resueltos en plazos razonables, garantizando el progreso continuo de la obra.

Por otro lado, a medida que se avanzaba en la implementación, surgieron nuevos problemas que demandaron la creación de planes de contingencia. Aunque al inicio los inconvenientes fueron mínimos, durante el 2023 el proyecto experimentó un incremento significativo de incidencias, lo que obligó a los responsables a reaccionar rápidamente, adaptarse a los cambios y ajustar los planes según las circunstancias. Bocanegra et al. (2023) señalaron que "la identificación temprana de los problemas y la implementación de planes de contingencia fueron esenciales para mantener la continuidad del proyecto frente a los obstáculos imprevistos" (p. 30). Por ejemplo, en el 2022 con el impacto de otro Fenómeno El Niño, que afectó la continuidad de varios proyectos, los responsables lograron adaptarse en gran medida a los problemas emergentes, asegurando la continuidad y mitigando las interrupciones en la ejecución del proyecto.

A lo largo del proceso, la capacidad de adaptación institucional se consolidó mediante la mejora de los procesos administrativos y técnicos, como la creación de ajustes según las necesidades que iban surgiendo. Si bien se presentaron inconvenientes, estos no se prolongaron lo suficiente como para generar problemas de gran magnitud. Por otro lado, tal como señaló un trabajos de SyP, los equipos del proyecto comenzaron a reconocer la importancia de ajustar tanto los procesos como

las estrategias de trabajo conforme se identificaban nuevos retos. Por otro lado, es relevante destacar que, a medida que la ARCC adquiría mayor conocimiento y experiencia en su interacción con la empresa, se desarrolló una mayor flexibilidad en la toma de decisiones. Esto permitió identificar los problemas con mayor precisión y, a partir de ello, fortalecer la capacidad de respuesta. Cabe precisar que, en este tipo de procesos, la agencia de los gestores del proyecto adquiere un papel destacado, dado que tienen la capacidad de generar acuerdos más amplios y rápidos, gracias a las disposiciones planteadas en el marco del contrato NEC.

A diferencia del Paquete 1, en el Paquete 7 no fue necesario desplegar de manera significativa las capacidades de adaptación institucional de la ARCC para enfrentar un cambio de empresa, ya que esta permaneció constante durante todo el proceso. Sin embargo, esta continuidad no fue un resultado fortuito, sino el producto de otras dimensiones en las que no se registraron grandes inconvenientes. Incluso en los casos en que surgieron problemas, estos fueron resueltos de manera relativamente eficiente, lo que permitió mantener la estabilidad en la gestión del proyecto.

5.2.3. La influencia de los colectivos sociales en la reconstrucción del colegio Santiago Requena

Los grupos sociales identificados en el proyecto han sido la APAFA , los directivos del colegio Santiago Requena y colectivos sociales como "Inundación Nunca Más". Durante la etapa inicial de agenda del proyecto, estos actores demostraron un alto nivel de coordinación, lo que facilitó la incorporación de sus perspectivas y necesidades en las decisiones iniciales. En el caso del colegio Santiago Requena, hubo una mayor articulación entre la APAFA y otros colectivos, así como mayor capacidad para garantizar una presión efectiva.

5.2.3.1. La presión en espacios institucionales

En la reconstrucción de este colegio, se evidenció una fuerte presencia por parte de los colectivos, tales como la APAFA y la existencia de mecanismos de coordinación con el sector privado (Ingeniero de SyP, comunicación personal, 15 de noviembre de 2024). Este resultado fue posible gracias a la implementación temprana de mecanismos de participación formal, como reuniones periódicas y

mesas de diálogo, que permitieron una interacción constante entre los distintos actores involucrados. Estos espacios no sólo garantizaron que la comunidad educativa estuviera informada sobre los avances y desafíos del proyecto, sino que también facilitaron su involucramiento en la toma de decisiones. Como consecuencia, se generó un ambiente de colaboración más sólido y efectivo en las etapas iniciales, lo que sentó las bases para un proceso de ejecución más ordenado y previsible.

Además, la coordinación periódica desempeñó un papel clave en la consolidación de una relación funcional entre las partes interesadas. Desde el inicio de la obra, la realización de reuniones regulares y la habilitación de canales formales de comunicación fortalecieron el intercambio de información y la resolución de problemas de manera conjunta. Este enfoque no solo permitió un mayor nivel de articulación entre los actores sociales y las entidades responsables del proyecto, sino que también contribuyó a minimizar conflictos y prevenir retrasos en la ejecución.

Por otro lado, la confianza construida en este proceso fue un factor determinante para el éxito de la obra. A diferencia de otros paquetes donde la desconfianza entre las partes generó obstáculos en la gestión, en este caso la transparencia y el acceso a la información permitieron que las comunidades educativas se sintieran parte activa del proyecto. Hasta el 2023, esta dinámica de cooperación no solo garantizó un buen funcionamiento general, sino que también consolidó un modelo de trabajo que podría replicarse en futuras iniciativas de reconstrucción en la región.

Finalmente, la experiencia de este colegio evidencia la importancia de establecer mecanismos institucionales de participación desde las primeras fases de un proyecto de infraestructura. No solo se trata de informar a los actores locales, sino de involucrarlos activamente en el proceso, fomentando un sentido de corresponsabilidad que reduzca la posibilidad de conflictos y promueva una ejecución eficiente.

En el caso del colegio Genaro Martínez Silva, se identificaron espacios formales que permitieron a los actores sociales hacer llegar sus demandas. Sin embargo, estos espacios presentaron limitaciones, especialmente porque los colectivos y las autoridades que asistían a las reuniones carecían de conocimientos técnicos especializados en construcción de infraestructura. En el caso del Colegio

Santiago Requena, para superar estas barreras, tal como señala un miembro de la APAFA (comunicación personal, 18 de noviembre 2024), las estrategias implementadas incluyeron la articulación con otros actores que pudieran complementar el conocimiento existente. En particular, hubo apoyo de colectivos con mayor capacidad técnica y una activa participación de los padres, lo que contribuyó a una integración más efectiva de las perspectivas sociales y técnicas en el desarrollo del proyecto. Estas acciones facilitaron la resolución de problemas, así como fortalecieron la legitimidad de los espacios formales como mecanismos efectivos de participación. Asimismo, generaron que los colectivos sociales sean vistos como un ente más unificado y con mayor capacidad de ejercer presión, lo cual tuvo un impacto sobre la percepción de la empresa.

5.2.3.1. La presión en espacios no institucionales

En relación con la presión ejercida por los colectivos en espacios no institucionales, esta dimensión, aunque aparentemente sutil, fue importante en el desarrollo del proyecto. Cabe precisar que, si bien a simple vista no se evidenció una movilización social disruptiva para corregir falencias o acelerar la ejecución de las obras, lo que se logró identificar revela una influencia constante y latente que moldeó el proceso. Tal como señaló un trabajador de SyP “no había necesidad de protestar porque la obra no estaba teniendo problemas” (comunicación personal, 15 de noviembre del 2024). En particular, se identificó la existencia de un entorno de vigilancia y articulación social efectiva disuadió cualquier intento de desviación o incumplimiento.

En efecto, tal como se ha mostrado previamente, la existencia de canales institucionales eficientes que permitieron canalizar las demandas de la comunidad a través de mecanismos formales, como mesas de diálogo, reuniones periódicas y comités de seguimiento. No obstante, la constante presencia de colectivos sociales organizados permitió mostrar la fuerza organizativa que tenían actores como la APAFA y los colectivos sociales cercanos. Precisamente, esto permitió que cualquier irregularidad sería rápidamente identificada y confrontada. Así, la presión social no se manifestó a través de protestas visibles, sino que operó como una fuerza omnipresente que condicionó a la empresa y a la ARCC a actuar con transparencia y eficiencia.

En particular, se identificó que había una percepción por parte del actor privado y de la ARCC, de que detrás del proyecto existía una estructura social fuerte y cohesionada. Precisamente, ello generó incentivos para que las partes responsables respondieran proactivamente a las expectativas de la comunidad. Por ejemplo, a inicios de 2023, los padres intervinieron y coordinaron con la empresa para que el colegio pudiera abrir, al menos, para los estudiantes del nivel inicial. Durante este proceso, se mostraron como un grupo sólido y organizado, logrando que la empresa accediera a su solicitud. En este sentido, la articulación entre la sociedad civil y las instituciones educativas mitigaron la posibilidad de paralización. Cabe precisar que, la presencia activa en espacios institucionales permitió que el sector privado viera como un actor con presencia activa, lo cual fortaleció estos mecanismos.

En ese sentido, hasta el 2023, esta articulación social se mantuvo relativamente sólida, incentivando tanto a la empresa como a la ARCC a fortalecer sus mecanismos de apoyo y coordinación con los actores locales. La posibilidad de desvíos o retrasos fue constantemente vigilada, ya que cualquier irregularidad habría sido rápidamente señalada y puesta en cuestión. Aunque la etapa final del proyecto presentó algunos obstáculos, el proceso en su totalidad refleja cómo la presión social, aun operando de manera discreta, resultó fundamental para asegurar la transparencia y la eficiencia en la ejecución de las obras de reconstrucción.

En ese sentido, la presión social actuó como un mecanismo de fiscalización a lo largo de la mayoría de las etapas del proyecto. Si bien no se manifestó con una presencia activa en las calles, sí estuvo presente en las reuniones iniciales y durante la implementación del proyecto, lo que permitió percibirla como un actor activo en el proceso. Todo ello, combinado con la presión ejercida en espacios formales, contribuyó a reducir la brecha del proyecto.

Conclusiones

Este estudio argumentó que la variación en las brechas de implementación en casos de reconstrucción post desastre dentro de una misma región se explica por la capacidad de la unidad gestora y la presión de los colectivos sociales. Ambos son factores complementarios para reducir las brechas de implementación y garantizar el avance de los proyectos de infraestructura tras desastres. Cabe precisar que, si bien la capacidad de la unidad gestora es una condición técnica necesaria, no es suficiente por sí sola. Por el contrario, esta debe ser acompañada por la presión de colectivos sociales que utilicen espacios institucionales y no institucionales para fiscalizar y empujar el avance de la reconstrucción de la infraestructura educativa y que respondan mejor a las necesidades de la población.

Por un lado, en el caso del colegio Genaro Martínez Silva del paquete N°1, la unidad gestora del proyecto mostró una capacidad limitada. En la capacidad de administración financiera, se evidenciaron problemas en la gestión de los recursos y ruptura de la cadena de pagos, lo que generó demoras en los pagos y dificultades para coordinar con los proveedores. Asimismo, la coordinación público-privada fue deficiente durante la primera etapa del proyecto, lo que obstaculizó la colaboración entre las partes involucradas. Finalmente, la adaptación institucional fue limitada, impidiendo una respuesta eficaz ante situaciones imprevistas que iban surgiendo. Estas deficiencias llevaron al escalamiento del conflicto y la paralización de la obra en el primer semestre del 2022. Cabe precisar que, la presión social fue limitada debido a la falta de espacios formales para canalizar las demandas. Sin embargo, en los espacios no institucionales, la presión social fue creciendo progresivamente en la medida en que el proyecto iba presentando más problemas. No obstante, la brecha de implementación ya era considerable, lo que impidió cerrar completamente la brecha del proyecto. A pesar de ello, la articulación tardía de los colectivos sociales permitió destrabar parcialmente el avance de la obra.

Por el contrario, en el colegio Santiago Requena del paquete N°7, la unidad gestora demostró una capacidad robusta en las tres dimensiones mencionadas. En la capacidad de administración financiera, los pagos fueron puntuales y la gestión de los recursos fue eficiente, lo cual evitó la ruptura en la cadena de pagos y por tanto la paralización del proyecto. Asimismo, la coordinación público-privada fue

fluida gracias a la creación de espacios de colaboración adecuados, lo que permitió una articulación más sólida entre el sector público y privado, especialmente bajo el marco de los contratos NEC, que promueven un enfoque colaborativo. Además, la unidad gestora mostró una notable capacidad de adaptación institucional, respondiendo eficazmente ante problemas climáticos y otras eventualidades. En este caso, la sociedad civil actuó desde el principio como un colectivo organizado, ejerciendo presión efectiva tanto en espacios institucionales, pero también presencia en espacios no institucionales. Esto fortaleció la fiscalización y permitió un avance sostenido del proyecto. La experiencia de ambos casos demuestra que, si bien la capacidad de la unidad gestora es fundamental, no es suficiente por sí sola para garantizar el éxito de los proyectos. La articulación social y la presión ejercida por los colectivos son determinantes para fortalecer el entorno de fiscalización y asegurar el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Esta investigación presenta dos aportes a la literatura de la política de implementación y a la de la política post-desastres. Por un lado, demuestra que tanto la capacidad de la unidad gestora como la presión ejercida por los colectivos sociales contribuyen a reducir las brechas de implementación. Este hallazgo adquiere especial relevancia en contextos de desastres, donde el Estado enfrenta un desgaste significativo debido a la emergencia, y la población requiere un apoyo más intenso y coordinado. Por otro lado, el estudio evidencia que la sociedad civil no debe ser percibida únicamente como un actor problemático vinculado a reclamos, como a menudo se la presenta. En condiciones adecuadas, puede desempeñar un papel clave como articuladora de demandas y como un ente que presiona y orienta la dirección de las políticas públicas. Este enfoque se alinea con los postulados de la New Public Governance, que resalta la importancia de la colaboración entre diversos actores para una gobernanza más efectiva.

Además, esta tesis permite abrir camino a nuevos proyectos de investigación. Esta investigación se ha limitado a analizar el período hasta inicios del 2023; posterior a ese tiempo, es interesante explorar cómo los factores asociados al avance de los proyectos de reconstrucción han variado con el tiempo y cómo han sido influidos por variables macro, como la extinción de la ARCC y la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN). Por otro lado, este trabajo solo se

limita a estudiar los colegios del paquete 1 y 7. A partir de este trabajo, se puede estudiar el avance en otros paquetes de proyectos y evaluar si los hallazgos presentes en esta investigación son aplicables a esos contextos. Finalmente, un proyecto en desarrollo relacionado con esta línea de investigación consiste en comparar el desempeño de la ARCC en las distintas carteras de proyectos. En particular, a partir de los hallazgos de esta investigación, podría analizarse la cartera de proyectos en educación en contraste con las carteras de soluciones integrales y de salud, identificando los factores determinantes que han influido y permeado estos procesos.

Por último, a partir de los hallazgos, esta investigación propone dos recomendaciones de política pública. Primero, se deben fortalecer las capacidades institucionales de las unidades encargadas de gestionar futuros proyectos de reconstrucción o inversión pública en contextos de emergencia, especialmente ahora que la ARCC fue desactivada y sus funciones pasaron a nuevas entidades como la ANIN. Este fortalecimiento debe tomar en consideración dos dimensiones clave: la cadena de pagos y la capacidad de adaptación de la institución. La gestión de la cadena de pagos debe asegurar una adecuada administración financiera que evite retrasos en transferencias, moras con proveedores o rupturas que puedan minar la confianza y cooperación entre el sector privado y público, por consiguiente, aumenten la probabilidad de paralización. Asimismo, resulta fundamental mejorar la capacidad de adaptación ante imprevistos y fomentar esquemas de coordinación público-privada más eficientes, a través de marcos como los contratos NEC, que permiten una gestión colaborativa, orientada a resultados y contribuyen a la reducción burocrática en la resolución de conflictos durante los proyectos

Segundo, es fundamental empoderar la fiscalización de colectivos sociales mediante la apertura de espacios formales e institucionalizados de participación ciudadana. Estos canales deben abrirse desde las etapas iniciales de cada proyecto con el objetivo de que estos actores puedan participar y reconocer el ciclo de vida del proyecto y se fortalezca la legitimidad del mismo. En esa misma línea, los canales de participación deben institucionalizar mecanismos claros de seguimiento y garantizar el acceso público a información clara y oportuna sobre los proyectos. Precisamente, esto les permite ejercer funciones de fiscalización más efectiva y desarrollar la capacidad argumentativa necesaria para sostener sus

posturas de manera técnica, evitando quedar en una posición de vulnerabilidad frente a explicaciones especializadas por parte de otros actores que pueden no estar de acuerdo con su postura. Cabe precisar que, es fundamental que los espacios de participación que se les otorguen sean efectivos y cuenten con una gestión que garantice la escucha activa de estos actores; de lo contrario, se reducirán a meros mecanismos formales sin un impacto sustantivo en los procesos de decisión y, por tanto, no tendrán el impacto esperado. Estas condiciones, combinadas, contribuirían a reducir las brechas de implementación y a lograr que la reconstrucción responda mejor a las prioridades y demandas de la población afectada.



Referencias Bibliográficas

- Altamirano, T. (2014). *Refugiados ambientales : cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial de la PUCP.
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/174250>
- Alvarado Carrasco, N. (2018). *El conflicto amazónico Bagua 2008-2009: La confrontación entre las cosmovisiones del pueblo Awajún-Wampis y el poder político y económico del Perú* [Tesis doctoral]. Universidad de Zaragoza.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=257860>
- Anstey, M.H. (2013). Climate change and health – what’s the problem?. *Global Health*, 9(4). <https://doi.org/10.1186/1744-8603-9-4>
- Aparcana, K. (2018). *La reconstrucción con cambios en el Perú: evidencia preliminar de su eficacia*. Contraloría General de la República.
https://enc-ticketing.org/comunicaciones/enconocimiento/investigacion/DT_20_18-04.pdf
- Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios. (27 de julio de 2023). *Niños de Catacaos estudian en modernas aulas construidas por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios*. ARCC.
<https://www.rcc.gob.pe/2020/ninos-de-catacaos-estudian-en-modernas-aulas-construidas-por-la-autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios/>
- Ballón, E., Glave, M. (2023). *Reconstrucción sin cambios: Un balance al proceso de Reconstrucción con Cambios en la región Piura*. Grupo Propuesta Ciudadana.
<http://www.cipca.pe/event/presentacion-del-estudio-reconstruccion-sin-cambios-un-balance-al-proceso-de-reconstruccion-con-cambios-en-la-region-piura/>
- Bass, R. (2000). *Metodología Fast Track*. Construction Contracts.
- Baas, S. (2008). *Disaster Risk Management Systems Analysis: A guide book*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Bello, O., Bustamante, A y Pizarro, Paulina. (2020). *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.
<https://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/20.500.13082/31789>
- Benavides, M. A. (2019). *Evaluación de los programas de vivienda de interés social en Manabí – Ecuador a través de análisis cualitativo y cuantitativo del acceso*

a partir del año 2016 [Tesis de maestría, Universidad San Francisco de Quito]. Universidad San Francisco de Quito Repositorio Institucional. <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/8663/1/144430.pdf>

Bilau, A. A., Witt, E., & Lill, I. (2017). Analysis of Measures for Managing Issues in Post-Disaster Housing Reconstruction. *Buildings*. 7 (29) 10.3390/buildings702002

Bocanegra Baca, M. L., Paucar Payva, J. Á., Ricalde Sarmiento, F., Aguilar Araos, J. A., & Cusirimay Centeno, E. B. (2024). *Implementación de la Metodología BIM para optimizar el tiempo de revisión en la etapa de Diseño de una infraestructura educativa gestionada bajo contrato NEC3 OPCION F Caso de estudio: Institución Educativa Inicial -Primaria Santiago Requena, Catacaos -Piura*. [Tesis de maestría]. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. <http://hdl.handle.net/10757/673777>

Burneo, Maria. (2020) Técnicas territoriales para la apropiación del bosque seco peruano: El caso de los comuneros de Catacaos frente al avance de la agroindustria en un contexto de emergencia humanitaria (2020). *Territorios*, (42), 1-29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7736>

Cabrera Piantini, A. R., Ledezma Elizondo, M. T., & Rivera Herrera, N. L. (2017). El impacto de la Rotación de Personal en las empresas constructoras del estado de Nuevo León. *CONTEXTO. Revista De La Facultad De Arquitectura De La Universidad Autónoma De Nuevo León*, (5). Recuperado a partir de <https://contexto.uanl.mx/index.php/contexto/article/view/7>

CEPAL. (2018). *Compendio de buenas prácticas de recuperación post desastre en la Región de América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/compendio-de-buenas-pr%C3%A1cticas-de-recuperaci%C3%B3n-post-desastre-en-la-regi%C3%B3n-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>

Cita UTEC. (2021). *El Niño Costero 2017 – Piura: Mapa de daños en infraestructura*. UTEC. <https://cita.utec.edu.pe/noticias-post/el-nino-costero-2017-piura-mapa-de-danos-en-infraestructura/>

Chuquisengo, O. (2011). “Guía de Gestión de Riesgos de Desastres. Aplicación Práctica”. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; BID; Soluciones Prácticas. Lima, Perú.

Coates, R. (2022). "Infrastructural events? Flood disaster, narratives and framing under hazardous urbanization". *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 74. //doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.102918

Coelho, Denilson & Lubambo, Cátia & Melo, Marcus. (2006). *Diseño Institucional y Participación Política: Experiencias en el Brasil Contemporáneo*. https://www.researchgate.net/publication/282133588_Diseño_Institucional_y_Participación_Política_Experiencias_en_el_Brasil_Contemporáneo/citation/download

Contraloría General de la República. (2023). *Informe de seguimiento a los proyectos/actividades pertenecientes a la reconstrucción con cambios monitoreados por las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República. Resumen nacional N° 0001-2023-CG/SESNC* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4279561/Informe%20de%20seguimiento%20a%20los%20proyectos/actividades%20pertenecientes%20a%20la%20Reconstrucción%20con%20Cambios.pdf>

Contraloría General de la República. (2018). *Vigilamos contigo la reconstrucción: Plan de acción de control contra la reconstrucción con cambios*. CGR. https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/operativos/OPERATIVO_VIGILAMOS_LA_RECONSTRUCCIÓN.pdf

Defensoría del Pueblo. (2018). *Seguimiento a las intervenciones del estado post fenómeno el niño costero 2017, en el marco de los procesos de rehabilitación y reconstrucción. Serie Informe de Adjuntía - Informe N°005-2018-DP/AAE*. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe-de-Adjuntia-005-2018-DP-AAE.pdf>

De Mendoza, R. (2020). *¿Cómo fue la reconstrucción en el norte el 2019?*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/C%C3%B3mo-fue-la-reconstrucción-en-el-norte-2019.pdf>

Diario Correo. (22 de julio de 2022). Trabajadores protestan en el frontis de las oficinas de la ARCC para exigir el pago. *Diario correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/segun-senalan-les-adeudan-desde-el-mes-de-mayo-a-mas-de-150-trabajadores-noticia/>

Díaz-Bravo, L., Torruco, Uri., Martínez, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es.

Dreyer, C., Ocampo, J. (2013). ¿QUÉ ES UN MOVIMIENTO SOCIAL FUERTE?: CONCEPTUALIZACIONES DE LA NOCIÓN DE FORTALEZA Y APLICACIÓN AL CASO DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL 2002-2011 EN CHILE. *Ultima década*, 21(38), 91-108. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362013000100005>

Durand Guevara, A. (2014). Movimientos sociales y política en el Perú de hoy. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 58, 59-84. [https://doi.org/10.1016/S1665-8574\(14\)70101-2](https://doi.org/10.1016/S1665-8574(14)70101-2)

El Comercio. (20 de marzo de 2023). *Sin reconstrucción ni cambios. El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-sin-reconstruccion-ni-cambios-noticia/?ref=ecr>

ENFEN. (2017). *Informe Técnico Extraordinario N°001-2017/ENFEN EL NIÑO COSTERO 2017*. COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DEL ESTUDIO NACIONAL DEL FENÓMENO “EL NIÑO”.

Escobar L., A. (2017). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral De Ciencias Sociales*, (8), 97–108. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-07>

Everett, S. (2003). The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited?. *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), 65-70

French, A. & Mechler, R. (2017). Managing El Niño Risks Under Uncertainty in Peru: Learning from the past for a more disaster-resilient future. *International Institute for Applied Systems Analysis*. <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/14849/>

Fengler, W., Ihsan, A., & Kaiser, K. (2008). *Managing Post-Disaster Reconstruction Finance. International Experience in Public Financial Management*. World Bank.

Harvey, P. (2009). *Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response*. London: Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5076.pdf>

Gil, R. (2022). *Colectivos activistas en el Perú actual: liderazgos, representación y participación política en No a Keiko y Con Mis Hijos No Te Metas* [Tesis de

Maestría en sociología]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/21277>

Goertz, Gary., Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

González, F. A. (2021). Some reflections on the concept of natural disaster. *Espaço e Economia*, (22). <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.21037>

Grindle, M. (2009). “La brecha de la implementación”. En Mariñez, F. y V. Garza. Política pública y democracia en América Latina. *Del análisis a la implementación*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Grindle, M. (1997). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard Institute for International Development.

Flores Fernandez, Vera. (2019). *Resilience building processes led by women after a natural disaster: The case of Km. 975, Piura, Peru*. 10.13140/RG.2.2.30946.89287.

Harvey, P. (2009). *Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response*. London: Overseas Development Institute. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/5076.pdf>

Helmke, G., Levitsky, S (editores). (2006) *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hernandez Alvarado, J. K. M. (2023). *La (supuesta) obsolescencia del contrato administrativo regulado por la Ley de Contrataciones del Estado frente a la irrupción del contrato de estándar internacional NEC para la ejecución de obras públicas en el Perú: ¿Resulta justificado este cambio?* (Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Huamani, J., Valverde, L. (2023). *Reconstrucción sin prevención: Factores limitantes a la implementación de los proyectos de prevención durante la reconstrucción en Piura (2018-2022)*. Monografía no publicada, Concurso de Investigación para Estudiantes 2023, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú., esta bien esto?

- Idiart, A. (2007). Capacidades Institucionales e Implementación de Programas Sociales: Las Transformaciones de los Programas Materno Infantiles en Argentina en la Última Década. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 5(10), pp. 27 / 54. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2007.14146>
- INDECI. (2017). *BOLETÍN ESTADÍSTICO VIRTUAL DE LA GESTIÓN REACTIVA N° 07 / AÑO 4/ JUL 2017*. Dirección de Políticas, Planes y Evaluación Subdirección de Aplicaciones Estadísticas. <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/201708091706381.pdf>
- INEI. (2017). *Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/
- Illanes, C. (2021). *Viviendas y desastres naturales: La ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural en el proceso de reconstrucción de la región de Lambayeque 2018 -2020 frente al Fenómeno de El Niño Costero* [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19523>
- IMARPE. (2023). *DEFINICIÓN DE "EL NIÑO COSTERO"*. http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/index2.php?id_seccion=l01750402000000000000#:~:text=%22El%20Ni%C3%B1o%20costero%22%20es%20un,del%20Per%C3%BA%20y%20de%20Ecuador
- Ipsos. (2017, 17 de abril). *Resumen de encuestas a la opinión pública data*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-04/Opinion%20Data%20Abril%202017.pdf>
- Isla Zevallos, A. (2018). "La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú," *Paideia*, 6(7), 137–158. Available at: <https://doi.org/10.31381/paideia.v6i7.1605>.
- IzeLema, I., (2002). El cambio climático y la salud humana. *Gaceta Ecológica*, (65),43-52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53906503>
- Jave, I. (2017). *El Santuario de La Memoria La Hoyada, Ayacucho. El proceso de diálogo y negociación en la construcción de un espacio de memoria (Documento de trabajo)*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110581>
- Jeleff, M., Haddad, C., & Kutalek, R. (2023). Between superimposition and local initiatives: Making sense of 'implementation gaps' as a governance problem of

antimicrobial resistance. *SSM - Qualitative Research in Health*, 4, 100332.
<https://doi.org/10.1016/j.ssmqr.2023.100332>

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie Políticas Sociales*, 95, 7-26.

La República. (14 de marzo de 2023). *Sin cambio ni reconstrucción*. La República.
<https://larepublica.pe/opinion/2023/03/14/sin-cambio-ni-reconstruccion-editorial-1171548>

Lengnick-Hall, C. A., & Beck, T. E. (2005). Adaptive Fit Versus Robust Transformation: How Organizations Respond to Environmental Change. *Journal of Management*, 31(5), 738-757.
<https://doi.org/10.1177/0149206305279367>

Lijphart, Arend (1975). The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies*, 8, 158-175.

Lubambo, C. W. -. C. o. E. (2010). Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Manheim, J., y Rich., R. (1988). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial

Marengo-Escuderos, A.D. *et al.* (2020) "Community participation and empowerment in a post-disaster environment: Differences tied to age and personal networks of social support," *Frontiers in Psychology*, 11.
<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.01802>

McKenzie, K. J., (1999). Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 17-58. *Frontiers in Psychology*, 11. Available at: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.01802>.

Mcnulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, (11), 7-30. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22540>

Medina Flores, J. C. (2021). La colaboración entre las entidades y los proveedores en las contrataciones del Estado: una necesidad puesta en evidencia por la pandemia del COVID-19. *THEMIS Revista De Derecho*, (80), 75-91.
<https://doi.org/10.18800/themis.202102.004>

- Medellín, P. et al. (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6082>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2023). *Reporte de Comercio Regional Anual 2023: Piura*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5948435/5271491-rcr-piura-anual-2023.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (s.f.). *Problemática del fenómeno del Niño*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/52-sector-agrario/el-nino/365-problematica-del-fenomeno-del-nino>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2018). *Consulta Amigable: Consulta de ejecución del gasto*. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=Act%20Proy>
- Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de infraestructura. (s/f). *FISCALIZACION DE OBRAS CIVILES Y EQUIPAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA*. https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/6348
- Montoya, M. (2021). *Estrategias familiares de reconstrucción de viviendas post-desastre y relaciones con las instituciones públicas: el caso del AAHH Villa Perú Canadá, Veintiséis de Octubre, Piura, luego del Fenómeno el Niño 2017* [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19362>
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Red Internacional de Métodos de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP). <https://www.eldis.org/document/A30441>
- Murillo, V., Brinks, D y S. Levitsky. (2021), *La ley y la trampa en América Latina*. Siglo XXI Editores, Argentina.
- Narvaez, L., Lavell, A., Pérez, G. (2009) *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. <https://dhls.hegoa.ehu.eus/courses/4986>
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, (17), pp. 231-255. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100>

- Nohlen, D. (2011). *¿Cómo estudiar la Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de Trabajo. Universidad de Chile. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. (11), 10-23.
- Oliver-Smith, A. (1999) "What is a Disaster?" *Anthropological Perspectives on a Persistent Question*. En: Anthony Oliver-Smith & Susanna Hoffman (eds), *The Angry Earth*. New York: Routledge.
- Oliver-Smith. (1995). "Perspectivas antropológicas en la investigación de desastres". *Desastres y Sociedad*, 5(3): 53-74.
- Oliver-Smith, A. (1994). *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*. Florida: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. http://www.desenredando.org/public/libros/1994/anrg/anrg_cap02-RDDD_oct-8-2002.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). *Fenómeno El Niño Región Piura, Perú: Acciones, resultados y lecciones aprendidas*. OPS. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34889/OPSPER18005_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Orihuela, J. C. (2019). *¿Reconstrucción sin instituciones? Gobierno de los desastres sionaturales en el Perú 1997-2019*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Parra Ramírez, E. (2009) "Factores de Cambio y estabilidad en las políticas públicas," *Administración & Desarrollo*, 37(51), pp. 153–160. <https://doi.org/10.22431/25005227.356>
- Palao, G. A. (2019). Protesta social como herramienta de democratización en el Perú: Movilización social en tiempos de crisis de representación. *Revista Argumentos*, 13(1), 31-40. Instituto de Estudios Peruanos. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/05/Palao-G.-2019-Protستا-social-como-herramienta-de-democratizaci%C3%B3n.pdf>
- Pezo, B. (2020). Factores asociados a la gestión gubernamental en el proceso de Reconstrucción con Cambios al 2019 [Tesis de maestría]. Universidad Cesar Vallejo. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/41687>
- PNUD. (2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional*

y local. PNUD: Chile.
<https://geoinnova.org/libro/analisis-sistemas-gestion-del-riesgo-desastres/>

- PNUD. (2020). *Guidelines for community participation in disaster recovery*. PNUD.
<https://reliefweb.int/report/world/guidelines-community-participation-disaster-recovery>
- Polack, A. V., Ramírez Chaparro, C. A., & Martínez Silva, S. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: Apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política*, 21(43), 165–177. <https://doi.org/10.29375/01240781.3730>
- Prieto Granada, V. L., Canese de Estigarribia, M. I., Vuyk Espínola, C. M., González Chamorro, R., Britez Acuña, A. A., & Lezcano Villagra, J. C. (2022). Participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en el Área Metropolitana de Asunción y Bajo Chaco, Paraguay. *Arandu UTIC*, 9(1), 263–283. Recuperado a partir de <http://www.utic.edu.py/revista.ojs/index.php/revistas/article/view/149>
- Remy, MI.(2005). *Los múltiples caminos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Panamá: CLAD
- Rodriguez, L. (2014). Auditoría gubernamental de política pública: El caso de la auditoría al Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas. *Auditoría Pública*, (63), pp. 51 - 58.
- Sarkar, S. (2016). *Ensuring accountability in disaster responde: A critical issue of responsible governance*. National Law School of India University (NLSIU). http://www.cedl.ac.in/download_voltwo.php?id=5
- Sadiqi, Z ., Trigunarsyah, B & Coffey, Va. (2015). *Community participation in post-disaster reconstruction*. ICE Proceedings Municipal Engineer. 10.1680/muen.15.00016.
- Salucci, P. (2014). *Gestión de riesgo en el turismo de aventura*. Chile: Vertical.
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI). (2014). *El fenómeno El Niño en el Perú*. Ministerio del Ambiente – MINAM.
- SINEACE. (2020). *Caracterización de la Región Piura*. SINEACE. <https://repositorio.sineace.gob.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12982/6>

[221/Caracterizaci%C3%B3n%20Regional%20Piura.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.pucp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12404/21364/ZACAR%20Regional%20Piura.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Snow, D et al. (1986). "Frame Alignment Processes. Micromobilization, and Movement Participation" en *American Sociological Review*, 51(4), pp. 464-481. American Sociological Association.
- Solis, E., & Valverde, L. (20 de junio de 2023). *Reconstrucción sin cambios: cuando la prevención no es una prioridad*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/reconstruccion-sin-cambio-s-cuando-la-prevencion-no-es-una-prioridad/>
- 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.
- Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 341363. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>
- Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: Propuesta Teórica y metodológica para el Estudio de las políticas públicas en países de Frágil Institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y Gobierno*, 24 (2), pp. 435 - 457.
- VELÁSQUEZ-HIDALGO, O., YABAR-TORRES, G., TAVERA-HUARACHE, H., GÓMEZ-AVALOS, J., & VILLENA-MAVILA, M. (2024). IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO 2017 EN LA REGIÓN PIURA. *Scientia*, 26(26). <https://doi.org/10.31381/scientia.v26i26.6937>
- Zacarias, A. (2021). *Política Fiscal y Monetaria conjunta en tiempos de emergencia. El Programa Reactiva Perú: Diseño, implementación y resultados* [Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Economía, PUCP]. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21364/ZACAR%](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21364/ZACAR%20Regional%20Piura.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Anexos

Anexo A. Actores entrevistados

Tabla 8. Tabla de actores entrevistados

| N° | Nombre | Cargo | Institución | Fecha de entrevista | Medio |
|----|------------------------|--|--|---------------------|------------|
| 1 | Amalia Moreno Vizcardo | Exdirectora Ejecutiva de la ARCC | ARCC | 4/10/2023 | Zoom |
| 2 | Felix Yovera | Excoordinador de la Mesa de Concertación de Cura Mori | Mesa de concertación Cura Mori | 21/06/2023 | Llamada |
| 3 | Teobaldo Reyes | Dirigente del colectivo Unidos por Catacaos | Colectivo Unidos por Catacaos | 27/10/2023 | Zoom |
| 4 | Luciano More Acedo | Dirigente del colectivo por Villa Pedregal Grande | Colectivo por Villa Pedregal Grande | 24/10/2023 | Llamada |
| 5 | Enrique Chero Villegas | Exalcalde del Centro Poblado Villa Pedregal Grande | Municipalidad C.P. Villa Pedregal Grande | 24/10/2023 | Llamada |
| 6 | Nazario Aquino | Exalcalde del Centro Poblado Villa Pedregal Grande | Municipalidad C.P. Villa Pedregal Grande | 28/10/2024 | Llamada |
| 7 | Genaro Timana | Presidente de la APAFA del colegio Genaro Martínez Silva | I.E Genaro Martínez Silva | 20/06/2023 | Presencial |

| | | | | | |
|----|------------------------|--|---------------------------|------------|--------------|
| 8 | Roberth Moya | Director de la Dirección de Intervenciones del Sector Educación de la ARCC | ARCC | 9/09/2024 | Llamada |
| 9 | Victor Anyosa | CEO de EPCM Experts | EPCM Experts | 10/09/2024 | Presencial |
| 10 | Manuel Coveñas Marcelo | Juez de paz y exdocente de la I.E. Genaro Martínez Silva | I.E Genaro Martínez Silva | 23/09/2024 | Llamada |
| 11 | Lorenzo Ruiz | Gestor de los paquetes 2, 4, 6 y 8 de la Intervenciones en el Sector Educación | ARCC | 28/09/2024 | Zoom |
| 12 | Luis Quispe | Gestor del Paquete 1 | ARCC | | Zoom/Llamada |
| 13 | José Luperdi | Gestor del Paquete 7 | ARCC | 23/10/2024 | Zoom |
| 14 | Peter Medina Razurí | Jefe de la PMO en la ARCC | ARCC | 24/10/2024 | Zoom |
| 15 | Nombre codificado | Equipo directivo del Colegio Santiago Requena | I.E Santiago Requena | 15/11/2024 | Llamada |
| 16 | Nombre Codificado | Directa de la APAFA | I.E Santiago Requena | 15/11/2024 | Llamada |
| 17 | Nombre codificado | Ingeniero del área de seguridad del Colegio Santiago Requena | Empresa SyP | 15/11/2024 | Presencial |

| | | | | | |
|----|---------------------------|---|-------------------------------------|------------|------------|
| 18 | Jesus Yanet Peña Julca | Directora I.E Genaro Martínez Silva | I.E Genaro Martínez Silva | 14/11/2024 | Presencial |
| 19 | Teobaldo Reyes | Dirigente del colectivo Unidos por Catacaos | Colectivo Unidos por Catacaos | 17/11/2024 | Presencial |

