DISCO 2007

LECCIONES APRENDIDAS DEL **FONDO DE RECONSTRUCCIÓN** DEL SUR - **FORSUR 2007**

Adrián Fernando **Neyra Palomino**

CIES
consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas

Global Affairs Canada
Affaires mondiales Canada
Canada

Este estudio breve se realizó con el apoyo del Gobierno de Canadá, a través de Global Affairs Canada (GAC). Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de GAC ni del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Av. Cayetano Heredia 861, Lima 11
Teléfono: (511) 463-2828
<www.cies.org.pe>

Primera edición, abril de 2018
© Adrián Fernando Neyra Palomino

Coordinación: Rosa Lucía Meléndez Colán
Portada, diseño, diagramación de interiores e ilustración: Juan Pablo Campana
Corrección: Luis Ráez

ISBN 978-612-4099-36-6

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) agrupa a 49 instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, sociales y ambientales. Su propósito es fortalecer a la comunidad académica peruana, a fin de producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, la empresa privada y la cooperación internacional.

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 4
PRESENTACIÓN 6

1 INTRODUCCIÓN 8
2 MARCO CONTEXTUAL 9
3 EVALUACIÓN DE AFECTACIÓN Y DAÑOS OCASIONADOS 12
4 FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL SISMO (FORSUR) 14
4.1 Referente 14
4.2 Marco legal 15
4.3 Etapas del Forsur 15
4.3.1 Etapa inicial 15
4.3.2 Etapa de directorio 16
4.3.3 Etapa de presidencia ejecutiva 16
4.3.4 Etapa de liquidación y transferencia del Forsur 17
4.4 Organización del Forsur 17
4.4.1 Directorio del Forsur 17
4.4.2 Gerencia general 18
4.4.3 Comités sectoriales y provinciales 18
4.4.4 Presidencia ejecutiva 19
4.4.5 Coordinación general 20
4.5. Planificación de acciones del Forsur 20
4.5.1 Plan de reconstrucción 21
4.5.2 Priorización de proyectos 21
4.6 Reconstrucción de infraestructura y servicios 21
4.7 Reconstrucción de viviendas 23
4.7.1 Bono 6000 23
4.8 Gestión financiera y ejecución 26
4.9 Rendición de cuentas 30
5 ANÁLISIS DEL FORSUR 31
5.1 A nivel de gestión 31
5.2 A nivel de proyectos y obras públicas 33
5.3 A nivel de vivienda 34
5.4 Atención a la zona andina 34
6 ASPECTOS DETERMINANTES DEL FORSUR 35
7 LECCIONES APRENDIDAS 40
7.1 A nivel político 40
7.2 A nivel administrativo y presupuestal 41
7.3 A nivel técnico 42

8 ANEXOS 44
8.1 Entrevistas 44
8.2 Relación de entrevistados 44
8.3 Documentos revisados 45
9 ARTÍCULOS Y ENTREVISTAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOBRE EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN 48

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BN: Banco de la Nación

Cofopri: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

Cenepred: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.

DHN: Dirección de Hidrografía y Navegación

Indeci: Instituto Nacional de Defensa Civil

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Forsur: Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de Agosto de 2007

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

ONG: Organismo no gubernamental

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

Sunarp: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

PRESENTACIÓN

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) tiene como misión contribuir al desarrollo de nuestro país. Lo hace mediante la promoción, fortalecimiento y difusión de investigación aplicada en las ciencias económicas, sociales y ambientales, para el análisis, diseño, validación y/o formulación de políticas y programas públicos. Desde 1989, el CIES ha financiado más de 600 estudios y 200 publicaciones, además de haber generado espacios de debate, seminarios y talleres para el análisis de temas prioritarios y la mejora de las políticas públicas del país.

En 2017, los cuantiosos efectos económicos (infraestructura: puentes y carreteras, producción, viviendas) y sociales (muertos, heridos, damnificados y afectados) en las diversas regiones de nuestro país, ocasionados por los desastres naturales del fenómeno climatológico El Niño Costero, dejaron nuevamente en evidencia la vulnerabilidad de nuestro territorio y la de las familias que lo habitan, sobre todo las más pobres. También revelaron la necesidad de contar con un sistema de ordenamiento, prevención y planificación en la ocupación del territorio, como parte esencial del desarrollo regional y nacional.

Un sismo ocurrido hace una década (agosto de 2007), en la ciudad de Pisco, dejó gran parte de la ciudad en escombros; más 722 mil damnificados, según datos del MVCS; y US$220,7 millones en costos de reconstrucción de infraestructura de educación, saneamiento y transporte, según el MEF. En esa oportunidad, el Gobierno peruano creó el Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por el Sismo del 15 de Agosto del 2007 (Forsur), a fin de lograr la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura, y coordinar con los diversos sectores la identificación de proyectos con alta prioridad.

Teniendo en consideración este antecedente, resulta necesario conocer y analizar los éxitos y fracasos de este fondo. Por ello, el CIES encargó el estudio breve Lecciones aprendidas del Fondo de Reconstrucción del Sur 2007-Forsur, en el marco del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Recursos Naturales en 5 Regiones Clave del Perú, financiado por Global Affairs

Canada (GAC). La finalidad es generar un aporte a las medidas implementadas y por implementarse por parte del Gobierno peruano, a través del Plan de Reconstrucción con Cambios, en las zonas afectadas por El Niño Costero 2017.

Cabe precisar que versiones preliminares del presente estudio fueron presentadas en diálogos promovidos por el CIES, a fin de contribuir a la interacción y articulación de los diversos actores de la sociedad (sector público, sector privado, sociedad civil, cooperación internacional y la academia).

El presente documento se compone de 10 secciones. La primera corresponde a la introducción, la segunda al marco contextual y la tercera a la evaluación de impactos y daños ocasionados. La cuarta aborda el marco legal, etapas, organización, planificación y gestión del Forsur. El análisis y aspectos determinantes del Forsur están en la quinta y sexta sección, respectivamente. En la séptima sección, se detallan las lecciones aprendidas a nivel político, administrativo y presupuestal, así como a nivel técnico. Finalmente, en las secciones octava, novena y décima, se encuentran las entrevistas, los documentos revisados y los artículos y entrevistas en medios de comunicación sobre el proceso de reconstrucción.

Rosa Meléndez
Coordinadora de proyectos

1 INTRODUCCIÓN

El Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de Agosto de 2007 (Forsur) fue una entidad creada como parte de los esfuerzos del Estado para atender el desastre e impactos generados por el terremoto grado 7,9 en la escala de Richter, cuyos daños superaron la capacidad de los gobiernos locales y regionales, lo cual obligó la intervención del Gobierno nacional.[1]

Coincidentemente, y a pesar de que han transcurrido poco más de 10 años entre el sismo del 2007 y El Niño Costero del 2017, ambos eventos evidencian que los instrumentos de gestión e intervención sectorial y local, principalmente en zonas urbanas, no han incorporado aún el componente de gestión de riesgo de desastres. Esta situación no solo expone la inversión económica –pública y privada– ante un peligro de origen natural, sino que principalmente pone en alto riesgo la vida e integridad de las personas, que suelen ser las que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza. Este escenario obliga a las autoridades, una vez más, a considerar la importancia de la planificación en la ocupación del territorio como parte esencial del desarrollo.

1 Situación similar a la generada en el país durante el primer trimestre del 2017 por el denominado fenómeno El Niño Costero.

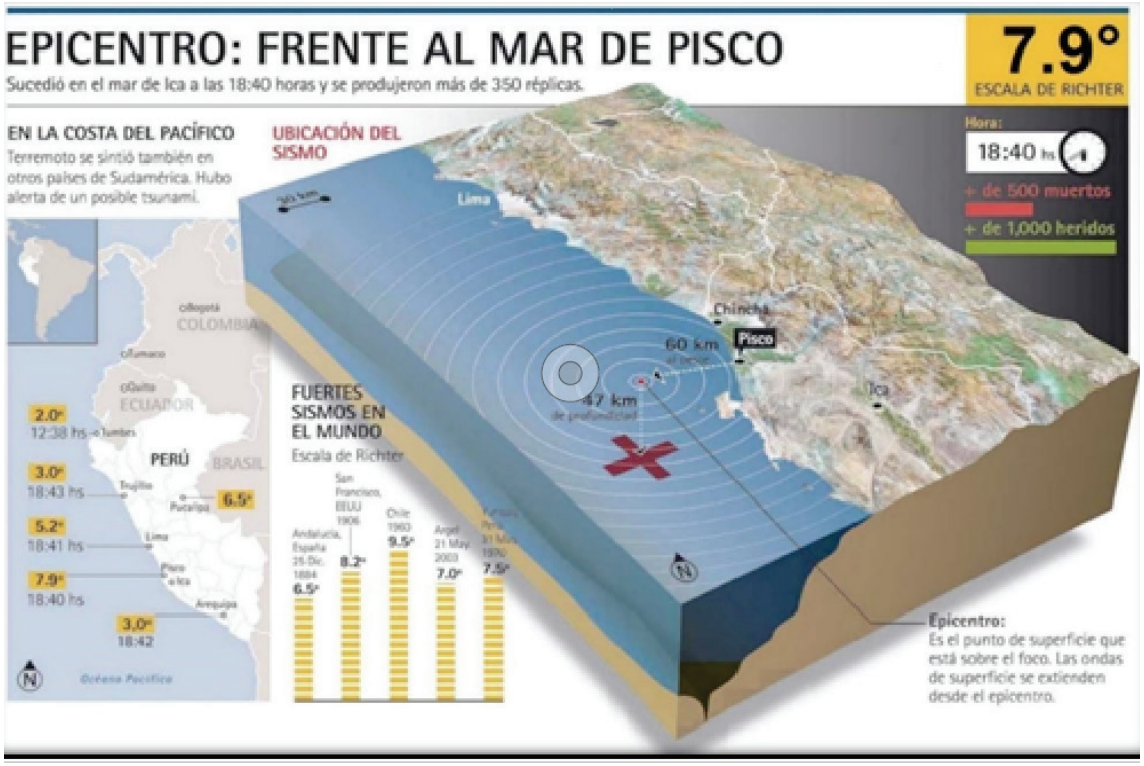
2 MARCO CONTEXTUAL

El 15 de agosto de 2007, a las 18:41 horas, ocurrió un sismo de magnitud 7,9 en la escala de Richter, en la parte central de la costa de Perú, a 150 km al sur de Lima. El epicentro se localizó en el mar, frente a la ciudad de Pisco. La intensidad del sismo afectó numerosas poblaciones en el radio cercano al epicentro. Abarcó aproximadamente 230 kilómetros en línea recta, de norte a sur, desde Chilca en Cañete, hasta Santiago en Ica, y se extendió de oeste a este, desde el mar hacia las zonas altoandinas de Huancavelica. Localidades de las provincias de Cañete y Yauyos, en el departamento de Lima; Chincha y Pisco, en el departamento de Ica; y Huaytará, Castrovirreyna y Huancavelica, en el departamento de Huancavelica, estuvieron en el ámbito de afectación del sismo. Posteriormente, las autoridades respectivas ampliaron el rango de impacto a las provincias de Nazca y Palpa, en Ica, y la localidad de Manta, en Huancavelica (Ver esquema 1, 2 y cuadro 1).

Otro hecho fue el efecto del tsunami, casi dos horas después del sismo. Según reportes de la DHN de la Marina de Guerra del Perú, las olas alcanzaron alturas de dos a tres metros, y en algunos casos, hasta los 10 metros. Como consecuencia del tsunami, muchas caletas de pescadores fueron dañadas. Según cifras del INEI y el Indeci, el evento telúrico dejó 596 personas fallecidas y 1294 heridas. Asimismo, hubo daños en servicios de agua y desagüe, infraestructura de salud, educación, red vial y canales de riego, principalmente. No obstante, fuentes vinculadas a la cooperación internacional y ONG manejan otras cifras.[2]

2 Censo INEI en zonas afectadas por el sismo del 15 agosto de 2007. Disponible en http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/COEN_Noticia/ANEXO%2008%20-%20CENSO%20INEI.pdf

ESQUEMA N.° 1
ÁMBITO DEL TERREMOTO



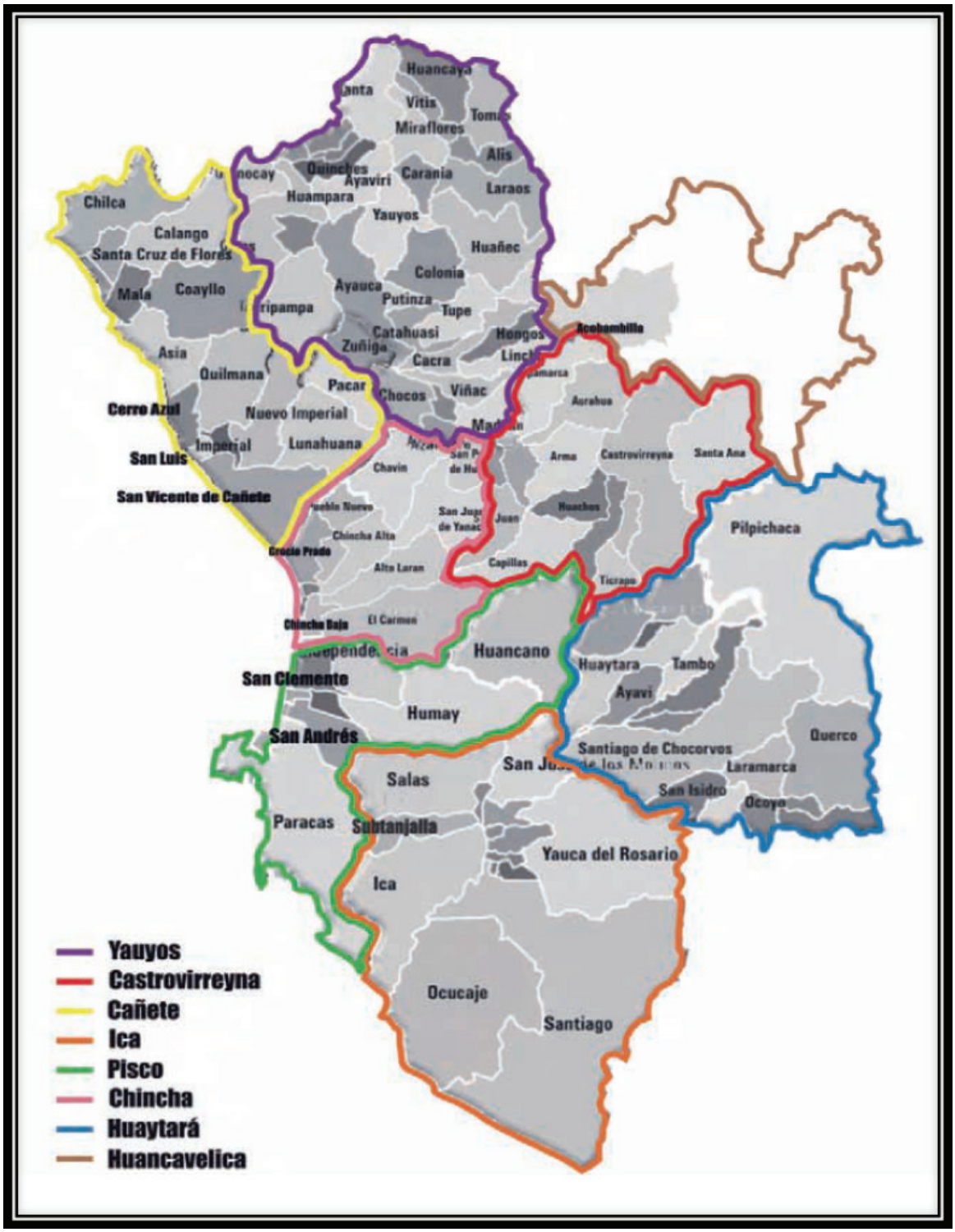
Fuente: La República, Agosto 2007

CUADRO N.° 1
DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS AFECTADOS

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	N° DE MUNICIPALIDADES	TOTAL DE MUNICIPALIDADES
Ica	Nazca	5	43
	Palpa	5	
	Ica	14	
	Pisco	8	
	Chincha	11	
Lima	Cañete	16	49
	Yauyos	33	
Huancavelica	Castrovirreyna	13	31
	Huaytará	16	
	Acobambilla	1	
	Manta	1	
TOTAL DE MUNICIPALIDADES			**123**

Fuente: Forsur, marzo 2008.

MAPA N.° 1
ÁMBITOS GEOGRÁFICOS DEL SISMO



Fuente: INDECI - Forsur.

3 EVALUACIÓN DE AFECTACIÓN Y DAÑOS OCASIONADOS

La PCM encargó al INEI la cuantificación de damnificados y un inventario de afectación y daños a las viviendas, de acuerdo a los siguientes criterios:

a) **Viviendas destruidas**: viviendas con paredes y techos derrumbados, caídos o destruidos.
b) **Viviendas muy afectadas**: viviendas cuyas paredes presentaban serios daños, están caídas o destruidas, por lo que no eran habitables.
c) **Viviendas afectadas**: viviendas con estructuras, paredes o techos parcialmente dañados, que necesitaban reparación.
d) **Viviendas levemente afectadas**: viviendas con pequeñas rajaduras o daños menores, que no eran habitables.
e) **Viviendas no afectadas**: viviendas sin daños.

El INEI rápidamente obtuvo los siguientes resultados:[3]

Respecto a la población damnificada por grado de afectación de viviendas:

- **243.489** damnificados en viviendas destruidas
- **76.397** damnificados en viviendas muy afectadas
- **298.600** damnificados en viviendas afectadas
- **104.200** damnificados en viviendas levemente afectadas

Respecto al daño a viviendas por grado de afectación:

- **52.154** viviendas totalmente destruidas
- **23.632** viviendas severamente dañadas
- **93.200** viviendas afectadas
- **23.500** viviendas levemente afectadas
- **53.900** viviendas no afectadas

3 La cuantificación fue realizada por evaluadores censales del INEI que pronto trabajaron en el Censo Nacional de Población y Vivienda. Estos evaluadores no eran ingenieros ni arquitectos, ni estaban adecuadamente preparados para evaluar los daños en viviendas.

CUADRO N.º 2
TOTAL VIVIENDAS POR GRADO DE AFECTACIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTO O PROVINCIA 2007

		GRADO DE AFECTACIÓN DE LAS VIVIENDAS	
DEPARTAMENTO/PROVINCIA	TOTAL VIVIENDAS	VIVIENDAS DESTRUIDAS	VIVIENDAS MUY AFECTADAS
TOTAL ÁREA AFECTADA	**75.286**	**52.154**	**23.632**
DEPARTAMENTO DE ICA	**64.868**	**46.455**	**18.413**
ICA	27.024	20.013	7011
CHINCHA	24.599	17.708	6891
PISCO	13.245	8734	4511
DEPARTAMENTO DE LIMA	**9011**	**4906**	**4105**
CAÑETE	7977	4547	3430
YAUYOS	1034	359	675
DEPARTAMENTO DE HUANCAVELICA	**1907**	**793**	**1114**
CASTROVIRREYNA	890	370	520
HUAYTARÁ	987	417	570
HUANCAVELICA	30	6	24

Fuente: INEI, marzo 2008. (1) Acobambilla.

A pesar de las cifras oficiales del INEI, el documento Balance y plan de reconstrucción, de Forsur, habla de 430.000 damnificados. Otro documento, Política y plan del sector vivienda para la recuperación temprana y reconstrucción. Sismo del 15 de agosto de 2007, del MVCS, elevó la cifra de damnificados a 722.000.[4]

Según cálculos del MEF, solo el costo de la reconstrucción de la infraestructura pública ascendía a US$220,7 millones, siendo los sectores más afectados educación (US$68,99 millones), saneamiento (US$49,6 millones) y transporte (US$33 millones), sin contar los daños en viviendas y en otras instalaciones privadas.[5]

4 Debido a la inconsistencia en el levantamiento de información por parte de los comités locales de Defensa Civil y a la especulación generada por los damnificados.
5 El Estado en emergencia, Ica 2007. Proética.

4 FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL SISMO DEL 15 AGOSTO DEL 2007 (FORSUR)

El Forsur fue una entidad creada en el escenario posterior al sismo del 15 de agosto del 2007, con la finalidad de lograr la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones y vial, infraestructura de riego, infraestructura de energía eléctrica, saneamiento, habilitación urbana y otros servicios públicos. Incluía también proyectos destinados a la rehabilitación, construcción y reconstrucción de viviendas y centros educativos, hospitales y postas médicas, entre otras edificaciones, según los referentes técnicos orientados a reducir los efectos de la actividad sísmica y de otros fenómenos naturales.

Era función del Forsur coordinar –con el Gobierno central, los sectores, los gobiernos regionales y locales y el sector privado– la identificación de los proyectos considerados de alta prioridad para la rehabilitación y reconstrucción. Una vez aprobados, estos no tenían la necesidad de pasar por el SNIP. La idea bajo esta modalidad era que la ejecución de proyectos aprobados por el directorio de la entidad para la reconstrucción fuese más rápida que los proyectos regulares.

Las entidades responsables de la ejecución de proyectos, programas y actividades fueron los ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales, empresas prestadoras de servicios de saneamiento, en calidad de unidades ejecutoras. Al Forsur le correspondía su priorización y la transferencia de recursos cuando el presupuesto de los sectores y los gobiernos regionales y locales involucrados eran insuficientes para ejecutar proyectos, así como las acciones de seguimiento y monitoreo de los referidos proyectos, programas y actividades.

4.1 REFERENTE

El Forsur tuvo como referente el modelo colombiano para la atención de desastres de gran magnitud, creado luego de que un terremoto sacudiera la ciudad de Armenia en el año 1999. El nombre de la entidad creada fue Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec) y tuvo en su momento el respaldo del Gobierno, los donantes internacionales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Este modelo fue –hasta cierto punto– exitoso, pues desarrolló aspectos de agilidad en la implementación de planes, proyectos y recursos para la reconstrucción, transparencia, empoderamiento de los damnificados y la generación de capital social. No obstante, la corrupción no fue ajena.[6]

6 «Forec empieza a rendir cuentas» En El Tiempo. Disponible en http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-625107

4.2 MARCO LEGAL DEL FORSUR

Los principales dispositivos legales fueron los siguientes:

- Decreto Supremo N.º 068-2007-PCM ▸ Primera declaratoria de estado de emergencia.
- Decreto de Urgencia N.º 026-2007 ▸ Marco de recursos financieros.
- Resolución Directoral N.º 011-2007-EF/68.0 ▸ Marco especial del SNIP.
- Ley N.º 29078 ▸ Ley de Creación del Forsur.
- Ley N.º 29136 ▸ Modificatoria a la Ley de Creación del Forsur.
- Resolución Suprema N.º 153-2007-PCM ▸ Designan presidente del directorio del Forsur.
- Resolución Suprema N.º 154-2007-PCM ▸ Designan a los miembros del directorio del Forsur.
- Ley N.º 29095 ▸ Procedimiento especial para expropiación de terrenos.
- Decreto de Urgencia N.º 003-2008 ▸ Procedimiento especial para la ejecución.
- Decreto de Urgencia N.º 089-2009 ▸ Disponen reorganización del Forsur.
- Decreto Supremo N.º 059-2009-PCM ▸ Designan presidente ejecutivo del Forsur.
- Decreto Supremo N.º 060-2010-PCM ▸ Finaliza el estado de emergencia.
- Ley N.º 29800 ▸ Inicio del proceso de liquidación del Forsur.
- Decreto Supremo 102-2011-PCM ▸ Transferencia del Forsur al MVCS.

4.3 ETAPAS DEL FORSUR[7]

4.3.1 Etapa inicial

Después de ocurrido el sismo del 15 de agosto de 2007, sin tener la dimensión real de impactos y daños generados, el Gobierno peruano emitió, solo un día después, el 16 de agosto del 2007, el primer Decreto Supremo (N.º 068-2007-PCM), que declaró el estado de emergencia en las zonas afectadas por el sismo.

El 17 de agosto del 2007, se emite el Decreto de Urgencia N.º 026-2007, el cual establece el marco para los recursos destinados al futuro Fondo de Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Sismo. Dicho fondo es de carácter intangible, y exclusivo a actividades y proyectos para la reconstrucción de la infraestructura pública dañada por el sismo en las zonas declaradas por 60 días en estado de emergencia.

El 18 de agosto del 2007, el MEF emitió la Resolución Directoral N.º 011-2007-EF/68.01, que estableció disposiciones aplicables a los proyectos de inversión pública para la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura pública dañada por el sismo.

7 Forsur-Informe de gestión y resultados segundo semestre 2011. Disponible en
http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica_FORSUR/Informes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf
Balance Forsur 2008. Disponible en
http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc1227/doc1227-contenido.pdf

4.3.2 Etapa de directorio

Una vez emitidas las normas que establecieron el marco financiero y la declaratoria de estado de emergencia, el 28 de agosto del 2007 se promulgó la Ley N.º 29078, que creó el Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por el Sismo del 15 de agosto de 2007 (Forsur), como entidad responsable de la rehabilitación y reconstrucción, adscrito a la PCM. La referida norma tuvo una posterior modificación, en noviembre del 2007, mediante la Ley N.º 29136.

En setiembre del 2007, con la Resolución Suprema N.º 153-2007-PCM, se designó al presidente del directorio del Forsur, y vía la Resolución Suprema N.º 154-2007-PCM se designó a los miembros del directorio de la entidad. Mediante la Ley N.º 29095, del 4 de octubre del 2007, se establecieron medidas excepcionales para agilizar el procedimiento de expropiación de los inmuebles afectados por la ejecución de obras públicas, en las localidades declaradas en emergencia a consecuencia de los sismos del 15 de agosto de 2007.

Finalmente, con el Decreto de Urgencia N.º 003-2008, del 8 de enero del 2008, se suspendió el artículo 7.º de la Ley N.º 29078, y se estableció el procedimiento especial de contratación del Forsur, cuyos recursos se ejecutaban bajo un procedimiento especial con la finalidad de agilizar la ejecución de proyectos.

4.3.3 Etapa de presidencia ejecutiva

Mediante el Decreto de Urgencia N.º 089-2009, del 21 de agosto del 2009, se facultó a la PCM a reorganizar el Forsur. Esta reorganización incluía la determinación de funciones y atribuciones del máximo órgano decisorio en materia de planificación y priorización de actividades, proyectos y programas –la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas–, con cargo a los recursos del Forsur, así como los criterios para la realización de dicha priorización.

En el marco de la referida norma, mediante Decreto Supremo N.º 059-2009-PCM, del 10 de setiembre del 2009, se declaró en reestructuración el Forsur, estableciéndose que estaría a cargo de un presidente ejecutivo designado por el presidente de la República. Además, se modificaron algunas de sus funciones, principalmente la posibilidad de ejecutar proyectos, programas y actividades en las zonas de emergencia.

El primero de octubre del 2009 se designó al entonces ministro de Vivienda Construcción y Saneamiento como presidente ejecutivo del Forsur, en adición a sus funciones, hasta el 18 de octubre del 2011.

4.3.4 Etapa de liquidación y transferencia del Forsur

El 27 de mayo del 2010, se emitió el Decreto Supremo N.º 060-2010-PCM, norma número 18, que prorrogó por última vez el estado de emergencia hasta el 28 de julio de ese mismo año. A partir de esa fecha, se dio por concluida la incorporación de nuevos proyectos en el ámbito del Forsur, quedando cerrada la ejecución financiera de un total de 1070 proyectos priorizados para asignación de presupuesto. Esto no quiere decir que esos proyectos se hubiesen iniciado o culminado. Fueron priorizados para la asignación de presupuesto.

En noviembre del 2011, se emitió la Ley N.º 29800, que estableció que el Forsur era responsable de la culminación o del seguimiento y monitoreo, según sea el caso, de los proyectos en actual ejecución que tenían a su cargo, o de las entidades a las que se les había transferido recursos, incluyendo aquellos proyectos orientados a la elaboración de expedientes técnicos. Además, esta norma encargó a la PCM iniciar el proceso de liquidación del Forsur.

En diciembre del 2011, se emitió el Decreto Supremo 102-2011-PCM, en el que se dispuso –entre otros puntos– la adscripción del Forsur al MVCS, la cual se efectivizó en abril del 2012 con la suscripción del acta de transferencia.

4.4 ORGANIZACIÓN DEL FORSUR

- Entre agosto del 2007 y setiembre del 2009 el Forsur estuvo dirigido por un directorio conformado por su presidente, miembros del directorio, gerencia general, comités sectoriales, provinciales. En total, eran 19 miembros, pero en la práctica, hasta 25. En diciembre del 2007, se redujo a 10 el número de miembros.[8]

- Entre setiembre del 2009 y octubre del 2011, el esquema de organización estuvo encabezado por un presidente ejecutivo y un coordinador general.

4.4.1 Directorio del Forsur

El directorio del Forsur tuvo las siguientes funciones:

- Realizar una evaluación general de los efectos del sismo.
- Aprobar los planes y proyectos de rehabilitación y reconstrucción para el cumplimiento de sus fines.
- Priorizar las obras e inversiones a ser ejecutadas por los ministerios, gobiernos regionales, provinciales y locales, y el sector privado, en el marco de los planes y proyectos de rehabilitación y reconstrucción aprobados por el Forsur.

8 Ley 29087, que modificó Ley 29078, reduciendo directorio de Forsur de 19 a 10 miembros.

- Coordinar las obras de rehabilitación y reconstrucción a ser ejecutadas por los ministerios y otras entidades públicas en el marco de los fines del Forsur.

Como se ha mencionado anteriormente, el rol del Forsur durante la vigencia del directorio fue coordinar con el Gobierno central, los sectores, los gobiernos regionales y locales, y el sector privado, la identificación de los proyectos considerados de alta prioridad para la rehabilitación y reconstrucción. Para agilizarlos, estos proyectos no tenían que pasar por el SNIP.

Si bien el directorio de Forsur estuvo conformado legalmente por 19 miembros, como se ha indicado, en la práctica, llegó a ser conformado por 25 personas:

- Cinco representantes del sector privado, escogidos por el presidente de la República, uno de los cuales fue designado presidente del directorio.
- Presidentes regionales (Ica, Lima y Huancavelica).
- Alcaldes provinciales (Cañete, Yauyos, Ica, Chincha, Pisco, Castrovirreyna, Huaytará, Huancavelica, Nazca y Palpa).
- Ministros de los sectores Educación, Economía, Vivienda, Transportes, Salud, Energía y Minas.

La instalación del directorio se realizó el 4 de septiembre del 2007 en la ciudad de Pisco. El primer directorio se realizó el 10 de septiembre, definiéndose el nombramiento del gerente general y el inicio de sus actividades a partir del 17 de septiembre de ese año. En diciembre del 2007, el directorio se redujo a 10 miembros, debido a la complejidad de reunir y pactar agendas entre todos.

4.4.2 Gerencia general

El Forsur contó con un gerente general que ejerció la representación legal y administrativa, y ejecutó las decisiones adoptadas por el directorio. Además, se encargó de las coordinaciones con las entidades públicas y privadas y con los comités sectoriales y provinciales que estaban organizados de acuerdo a las temáticas de gestión territorial; vivienda, construcción y saneamiento; educación; salud y sectores productivos.

4.4.3 Comités sectoriales y provinciales

En los comités participaron representantes de los ministerios, agencias internacionales, ONG y el sector privado. Funcionaron como espacios de concertación del apoyo técnico necesario para la priorización de proyectos y su ejecución, evaluación de daños, financiamiento, formulación e implementación de proyectos, entre otros temas.

Comités sectoriales:

- Estuvieron representados por los ministerios y expertos en temas de salud, educación, vivienda, urbanismo y gestión territorial.

- Coordinaron la elaboración de los planes maestros sectoriales de la reconstrucción, definiendo políticas y lineamientos generales, además de estándares técnicos para la formulación y aprobación de proyectos.
- Coordinaron la ejecución de proyectos transversales que involucraban a más de un sector o a más de una localidad.

Comités provinciales:

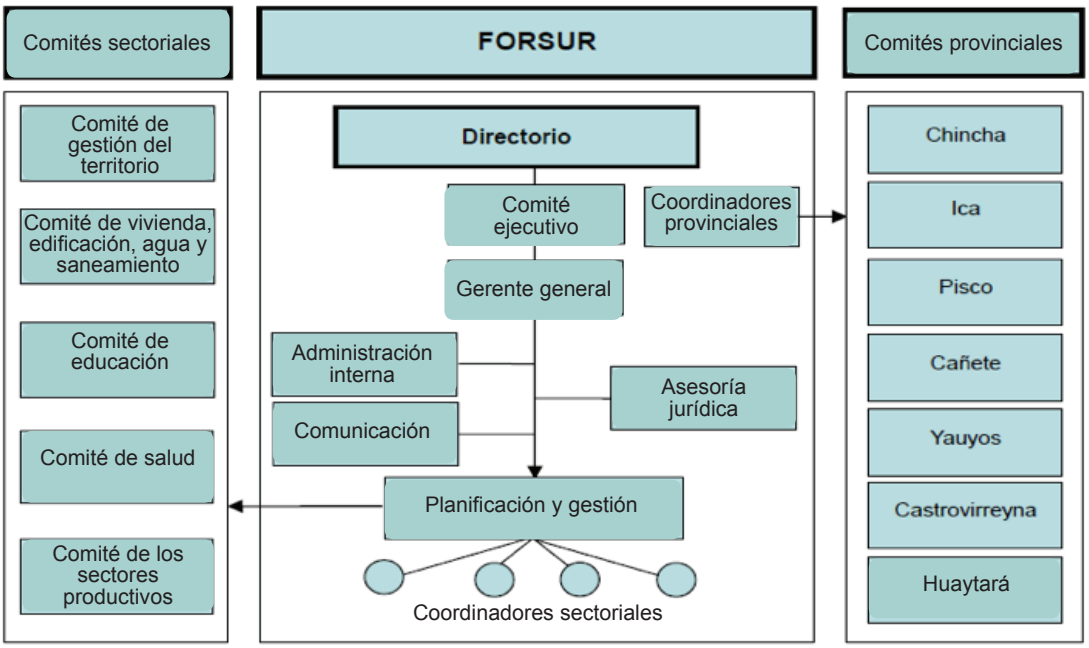
- Tuvieron la labor de identificar y priorizar las obras de reconstrucción.
- Los presidió el alcalde provincial y participaron los alcaldes distritales.
- Debían priorizar y proponer a la gerencia general la aprobación de proyectos que sirvan para la reconstrucción de la provincia.
- Además, debían reforzar la implementación de los planes maestros sectoriales con nuevas iniciativas y propuestas recogidas a nivel local.
- Otra tarea era asegurar la participación de la población y de las organizaciones locales en la formulación de proyectos.

4.4.4 Presidencia ejecutiva

El presidente ejecutivo, al igual que el presidente del directorio, era designado por el presidente de la República y tenía las siguientes funciones:

- Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos, programas y actividades por parte de las entidades ejecutoras, sin perjuicio de las atribuciones de supervisión que correspondían a las entidades ejecutoras.
- Aprobar proyectos, programas y actividades que sean necesarias para el cumplimiento integral de los fines del Forsur en materia de construcción, reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura, así como de vivienda.
- Desarrollar el asesoramiento técnico que requerían las entidades ejecutoras para el desarrollo de actividades relacionadas con los proyectos de rehabilitación, construcción y reconstrucción de infraestructura, así como de vivienda, con cargo a los recursos del Forsur.
- Ejecutar proyectos, programas y actividades en su calidad de unidad ejecutora.
- Suscribir la resolución para la transferencia e incorporación de recursos del Fondo para la Reconstrucción, conforme el numeral 2.1 del artículo 2 el Decreto de Urgencia 089-2009.
- Realizar las coordinaciones con las entidades públicas y privadas que se requieran para el cumplimiento de los fines del Forsur.
- Aprobar los criterios para la priorización de las actividades, proyectos y programas, y aprobar los proyectos, programas y actividades que sean necesarios para el cumplimiento integral de los fines del referido fondo, en materia de construcción, reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura, así como de vivienda.
- Proponer a la PCM las medidas adicionales que permitan el cumplimiento de los fines del Forsur.
- Rendir cuentas, mediante informes trimestrales de gestión y resultados.

ESQUEMA N.º 2
ORGANIGRAMA FORSUR



Fuente: Forsur, marzo 2008

4.4.5 Coordinación general

La coordinación general fue responsable de dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presidente ejecutivo para la ejecución de las actividades relacionadas al funcionamiento y operatividad del Forsur. Estuvo a cargo de un coordinador general que dependía directamente del presidente ejecutivo. El coordinador general contaba con un equipo técnico y de apoyo, conformado por una asesoría legal, técnica y de comunicaciones. Además, dirigía los órganos de línea que realizaban el monitoreo y seguimiento de proyectos, y los órganos de apoyo en temas administrativos, de presupuesto y administración de la entidad.

4.5 Planificación de acciones del Forsur

El Forsur culminó, en abril del 2008, la elaboración de un plan integral de reconstrucción para el área afectada por el terremoto, titulado Balance y plan de reconstrucción del sur, el cual fue aprobado por el directorio. Este plan consideraba cuatro objetivos:

- Recuperar y mejorar el entorno de las áreas afectadas.
- Mejorar la calidad de vida.
- Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, control de riesgos y vulnerabilidad a los desastres.
- Promover la asistencia técnica.

4.5.1 El Forsur dividió el Plan de Reconstrucción del Sur en tres etapas:

• **Etapa de emergencia**. Las principales actividades desplegadas fueron la atención médica a las víctimas, la remoción de escombros y la recuperación de infraestructura básica de emergencia; la coordinación entre el Gobierno central con los regionales y locales; la preparación de un mapa de peligros; la preparación de viviendas temporales. Esta etapa duró de dos a cuatro meses.
• **Etapa de transición**. Las principales actividades fueron diagnóstico de las áreas damnificadas; coordinación entre los sectores con los Gobiernos nacional, regional y local; preparación de los mapas de peligro, y preparación de viviendas temporales. Esta etapa duró un año.
• **Etapa de reconstrucción**. Las principales actividades fueron la reconstrucción de viviendas, e instalaciones educativas y de salud para que la normalidad pueda regresar a las áreas afectadas. Esta etapa duró entre uno y dos años.

4.5.2 Priorización de proyectos

Durante la etapa de presidencia ejecutiva, el Forsur definió un esquema de gestión que le permitió agilizar los procesos y obtener resultados en corto tiempo. De acuerdo a la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 005-2009-FORSUR/PE, se definieron los siguientes criterios para la clasificación y sectorización de proyectos para priorizarlos:[9]

- **Salud**. Proyectos relacionados con la atención de la salud pública de la población, como hospitales, centros de salud, postas médicas, entre otros.
- **Educación**. Proyectos relacionados con la infraestructura educativa y pública.
- **Agua y alcantarillado**. Proyectos relacionados con los servicios de agua potable y desagüe (reservorios, letrinas, entre otros).
- **Urbanismo.** Proyectos de habilitación urbana, vías y equipamiento urbano (comisarías, mercados, penales, entre otros).
- **Producción**. Comprende los proyectos de infraestructura de riego, defensa rivereña y vías de interconexión rural.
- **Etapa de emergencia**. Comprende la atención que se brindó para la adquisición de calaminas, módulos de vivienda temporal, adquisición de esteras, materiales y otros, en toda la zona de emergencia.

4.6 RECONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

El Forsur tuvo como marco para la disponibilidad de uso de recursos públicos y la ejecución de proyectos, el periodo comprendido por las 18 declaratorias de estado de emergencia, que se dieron entre el 17 de agosto del 2007 y el 28 de julio del 2010 (dos años y 11 meses).

9 Forsur-Informe de gestión y resultados segundo semestre 2011. Disponible en http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica_FORSUR/Informes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf

El último día de estado de emergencia fue el 28 de julio de 2010, fecha en que se dio por concluida la incorporación de proyectos. Se tenía un total de 1070 proyectos aprobados y priorizados para financiamiento: 1044 en la etapa de directorio y 26 en la etapa de presidencia ejecutiva.

A marzo del 2008, el Forsur, que ya contaba con capacidad de presupuesto, tenía en cartera 616 proyectos distribuidos en 290 proyectos de vivienda, agua y saneamiento; 178 de educación; 100 de producción; y 48 de salud. De los 616 proyectos, el directorio aprobó la priorización de ejecución de 188.

A junio del 2011, teniendo en cuenta el cierre establecido para el 28 de julio del 2010, el Forsur, como se ha indicado, disponía de una cartera de 1070 proyectos de los cuales se priorizaron y atendieron con financiamiento 941. Se cubrieron totalmente los vinculados a salud, educación, agua y saneamiento, que sumaron 646 proyectos. Quedaron en proceso de ejecución 295 proyectos que ya tenían financiamiento.

CUADRO N.º 3
PROYECTOS PRIORIZADOS PARA RECIBIR PRESUPUESTO Y ATENDIDOS CON PRESUPUESTO POR SECTORES A JUNIO DEL 2011

SECTOR DE INTERVENCIÓN	PROYECTOS PRIORIZADOS PARA PRESUPUESTO	PROYECTOS ATENDIDOS CON PRESUPUESTO
Salud	66	66
Educación	491	491
Agua y saneamiento	256	256
Urbanismo	87	70
Producción	161	49
Etapa de emergencia	9	9
Total	**1070**	**941**

Forsur, junio 2011.

En agosto del 2011, con el cambio de gobierno (culmina el mandato de Alan García e ingresa Ollanta Humala), de los 129 proyectos pendientes de financiamiento, se comprometieron recursos para 13 proyectos.[10] Dos meses después, se inició la liquidación del Forsur.

10 Forsur-Informe de gestión y resultados segundo semestre 2011. Disponible en http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica_FORSUR/Informes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf

4.7 RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS[11]

El Forsur, de acuerdo a su marco legal y operativo, no intervino directamente en la reconstrucción y rehabilitación de viviendas destruidas o afectadas por el sismo, sino destinó recursos para acciones complementarias, tales como el saneamiento físico legal, planes urbanos, proyectos de habilitación urbana, vías locales y equipamiento urbano.

Una de las primeras disposiciones del directorio del Forsur, que apoyaría la reconstrucción de viviendas, fue aprobar un financiamiento para que Cofopri pudiera realizar el saneamiento físico legal de propiedades en las áreas afectadas por el sismo del 15 de agosto de 2007. Posteriormente, Forsur financió la actualización de los estudios de microzonificación en Pisco, Chincha e Ica, y el plan de desarrollo urbano de Pisco, en base al mapa de microzonificación actualizado. En total, la entidad de reconstrucción priorizó 87 proyectos vinculados a habilitaciones urbanas, equipamientos y servicios, de los cuales se ejecutaron 70.

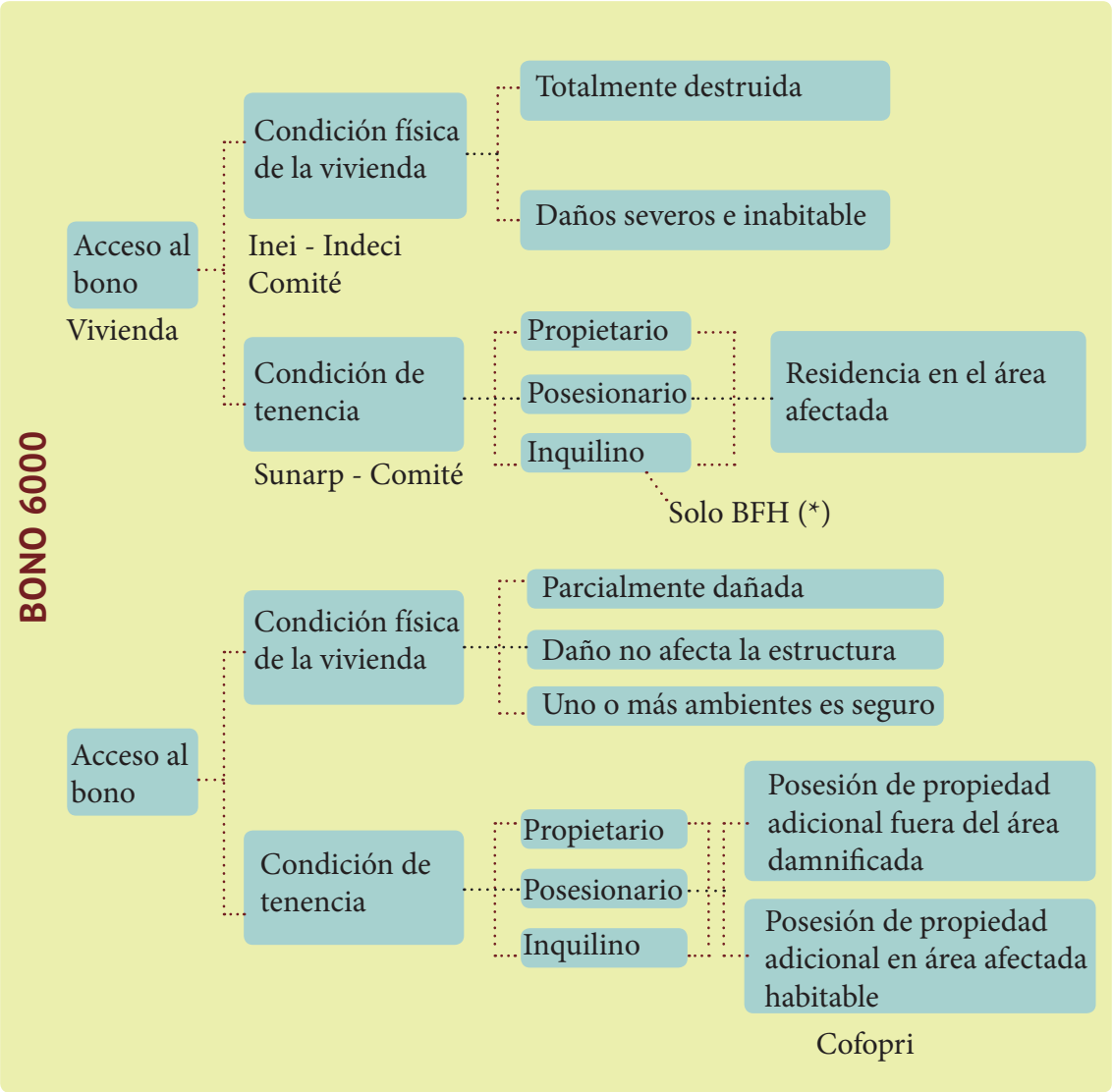
4.7.1 Bono 6000

La reconstrucción de viviendas fue asumida por el Ministerio de Vivienda, mediante los mecanismos de fomento habitacional existentes, para lo cual el Gobierno dispuso el otorgamiento de una subvención destinada a las familias y jefes de hogar que habían perdido completamente sus viviendas, de acuerdo a lo previsto en el Decreto de Urgencia 023-2007 y el Decreto Supremo 091-2007-PCM, en agosto del 2007. Así, se encargó al Indeci realizar el empadronamiento de la población damnificada y dictar las disposiciones necesarias para el otorgamiento de la subvención que ascendía a S/6000, por lo que fue denominada Bono 6000.

Tuvo como fuente la reserva de contingencia del Estado y surgió como iniciativa del entonces gobierno de Alan García, teniendo en cuenta que, en anteriores eventos similares, el Estado otorgaba créditos para vivienda, que por diversas circunstancias, no eran cancelados. De esta forma, se generaban endeudamientos y perjuicios. Los beneficiarios de este bono requerían ser propietarios o posesionarios, y contar con los siguientes documentos emitidos por la autoridad competente: certificado de damnificado, constancia de vivienda destruida o inhabitable y constancia de ser propietario o posesionario del inmueble.

11 The Study on Housing Reconstruction with Seismic-resistant Houses in the Republic of Peru. Disponible en http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11937042.pdf

ESQUEMA N.º 3
ESQUEMA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
(*) BFH: Bono Familiar Habitacional

El Bono 6000 podía ser empleado como complemento al bono familiar habitacional del programa Techo Propio, en alguno de los programas de vivienda promovidos por el Estado, o recibir materiales de construcción por intermedio del Banco de Materiales (Banmat), sin vinculación a programas de vivienda. Respecto a la adquisición de materiales, estos podían ser adquiridos mediante una tarjeta de débito en establecimientos de venta de materiales afiliados al Banmat, y se podía disponer solo de un monto de S/600; mientras que el resto, S/ 5 400, se podría adquirir en valor de compra de materiales en establecimientos afiliados.

La subvención no estaba destinada a reconstruir las viviendas de todos los damnificados o las personas que se consideren con derecho a esta condición. Por ello, era necesario realizar un

proceso de identificación de beneficiarios, pues un gran porcentaje de damnificados no poseía ni título de propiedad ni constancias de posesión. Además, más del 70% de viviendas en la zona del sismo no estaban inscritas en la Sunarp, por lo que fue necesaria la intervención de Cofopri, para acelerar el saneamiento físico legal con financiamiento de Forsur.

Si bien el INEI realizó un censo que determinó cerca de 76.000 viviendas afectadas, estas podían estar afectadas total o parcialmente y no tener los requisitos establecidos en la norma. Por ese motivo, se estableció que –a través de los comités locales de Defensa Civil– se realice una verificación física del estado de la vivienda, y posteriormente, una segunda constatación en registros públicos, para determinar si existía una segunda propiedad, lo cual fue establecido en el Decreto de Urgencia 040-2009, de noviembre del 2007.

El Bono 6000 fue entregado entre el 1 de marzo del 2008 y el 31 de octubre de 2008, a 28.700 personas. El monto total que se otorgó ascendió a S/172,2 millones. De los 28.700 bonos entregados, solo 2235 fueron empleados como complemento al bono familiar habitacional.

El resto de viviendas destruidas, en total más de 52.000, no fueron atendidas con el Bono 6000, debido a que no se cumplieron las condiciones establecidas.

CUADRO N.° 4
BENEFICIARIOS BONO 6000 POR MODALIDAD

MODALIDAD	BENEFICIARIOS
Bono 6000 como complemento al BFH(*)	**2235**
Bono 6000 entregado en Materiales	**26.465**
Total	**28.700**

Fuente: Congreso de la República, junio 2009.
(*) BFH: Bono Familiar Habitacional.

CUADRO N.° 5
BENEFICIARIOS BONO 6000 POR PROVINCIAS

MODALIDAD	BENEFICIARIOS
Cañete	5094
Yauyos	105
Pisco	6971
Ica	9726
Chincha	6804
Total	**28.700**

Fuente: Congreso de la República, junio 2009.

4.8 GESTIÓN FINANCIERA Y EJECUCIÓN

A diciembre del 2007, los fondos disponibles del Forsur ascendían a S/169,8 millones, provenientes del erario nacional, y U$107 millones, producto de donaciones. De estas donaciones, ingresaron a la cuenta del Forsur S/22,4 millones, que se encontraban en un fondo fiduciario del Banco de la Nación, que tenía el beneficio especial de una reducción de la comisión por depósito.

Cada mes, una parte del beneficio de la reducción de la comisión que efectuaba el Banco de la Nación –alrededor de S/14 millones– se incorporaba a los fondos del Forsur, por lo que se disponía a diciembre del 2007, de un monto de S/194,2 millones.

CUADRO N.° 6
FUENTES DE LOS FONDOS DISPONIBLES EN FORSUR

FUENTE	MILLONES DE SOLES
Donaciones del exterior	22,4
Recursos del presupuesto público	100,0
Reducción de comisión del BN	55,6
Aporte Fonafe	14,3
ONG Canto por el Sur	1,9
Total	**194,2**

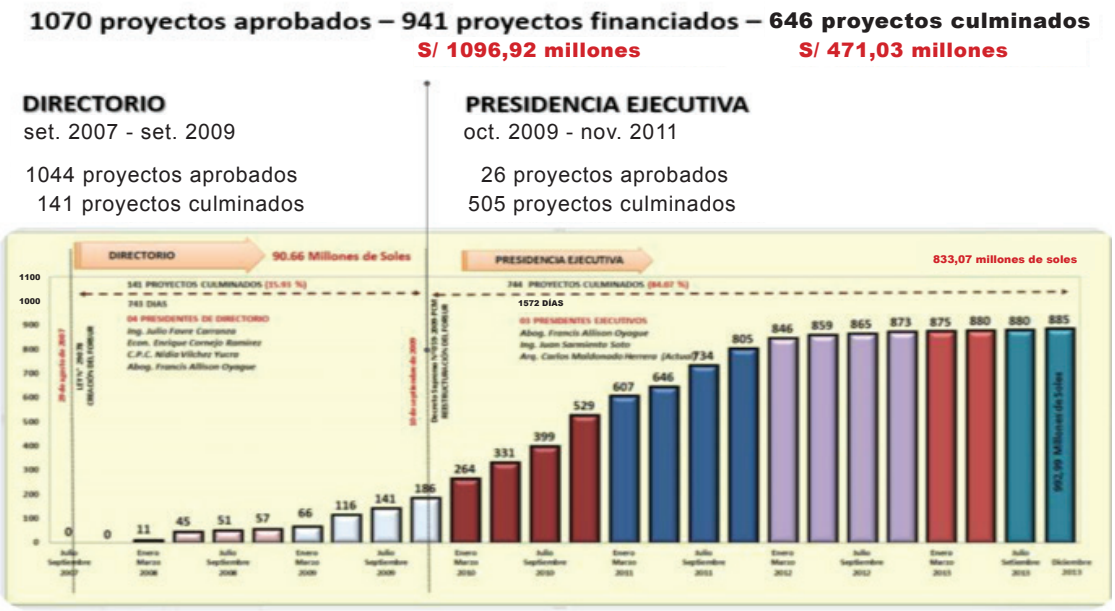
Fuente: Forsur 2008

A marzo del 2008, el Forsur aprobó la priorización de 188 proyectos por un total de S/258 millones. Con un financiamiento directo de esta entidad de S/144.207,500. Además, con 11 transferencias, comprometió S/157.713,688, cifra que representaba el 71% del presupuesto estimado a marzo del 2008.

A junio del 2011, se habían atendido 941 proyectos de los 1070 priorizados, por un monto de S/1096 millones. Los proyectos en salud, educación, agua y saneamiento fueron atendidos completamente. Se culminaron 646 y quedaron en ejecución 295.

En resumen, entre setiembre del 2007 y julio del 2010, Forsur aprobó la priorización de 1070 proyectos, de los cuales 941 recibieron financiamiento. De estos, 646 fueron culminados hasta noviembre del 2011.

GRÁFICO N.º 1
FORSUR SETIEMBRE 2007 - NOVIEMBRE 2011



Fuente: Ministerio de Vivienda.

CUADRO N.º 7
ESTADO Y MONTO DE INVERSIÓN DE PROYECTOS PRIORIZADOS A JUNIO DEL 2011

ESTADO DEL PROYECTO	PROYECTOS		INVERSIÓN TOTAL (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)
	NÚMERO DE PROYECTOS	%	
Proyectos culminados	646	68,65 %	471,03
Proyectos en ejecución (*)	295	31,35 %	625,89
TOTAL	941	100,00%	1096,92

(*) Incluye proyectos con obras en ejecución y proyectos con expedientes técnicos culminados y en elaboración.
Fuente: Forsur, junio 2011.

Los 646 proyectos culminados representaron S/471 millones; y los 295 proyectos en ejecución, S/625 millones.

CUADRO N.º 8
ESTADO Y MONTO DE INVERSIÓN DE PROYECTOS PRIORIZADOS A JUNIO DEL 2011

SECTOR DE INTERVENCIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL	
		EN MILLONES DE NUEVOS SOLES	%
Salud	24	7,44	1,6%
Educación	306	160,59	34,1%
Agua y saneamiento	208	173,52	36,8%
Urbanismo[12]	56	88,75	18,8%
Producción[13]	43	30,26	6,4%
Etapa de emergencia[14]	9	10,47	2,2%
TOTAL	646	471,03	100,0%

Fuente: Forsur, junio 2011.

Del referido monto, Forsur financió con su presupuesto S/731,44 millones, y otras entidades públicas y agentes cooperantes financiaron S/ 365,48 millones.

Las agencias de cooperación financiaron S/37,56 millones, en donaciones que fueron entregadas directamente por ellas a las entidades ejecutoras y en recursos de donación depositados directamente al Forsur.[15]

CUADRO N.º 9
ESTADO Y MONTO DE INVERSIÓN DE PROYECTOS PRIORIZADOS A JUNIO DEL 2011

SECTOR DE INTERVENCIÓN	PROYECTOS PRIORIZADOS	PROYECTOS ATENDIDOS	INVERSIÓN TOTAL (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)
Salud (1)	66	56	304,59
Educación (2)	491	482	256,02
Agua y saneamiento (3)	256	250	307,96
Urbanismo (4)	87	64	245,91
Producción (5)	161	49	42,82
Etapa de emergencia (6)	9	9	10,47
Total	**1070**	**910**	**1167,77**

Fuente: Forsur 2011.

12 Pavimentación, veredas, habilitaciones urbanas, comisarías.
13 Canales de riego, puentes, caminos vecinales.
14 Viviendas temporales, calaminas, etc.
15 Donaciones eran los recursos ejecutados directamente por cooperantes y las ONG.

De los 646 proyectos culminados, 16 corresponden al periodo 2007-2008 en aspectos vinculados a atención de la emergencia y rehabilitación de servicios básicos; y 630 al periodo 2008-2011, donde se priorizaron obras vinculadas principalmente a la reconstrucción de infraestructura.

Los recursos transferidos por el Forsur a las unidades ejecutoras (gobiernos regionales, locales y sectores) representaron 95,82% de su presupuesto total. Se ejecutaron 68,80% de las transferencias para 854 proyectos priorizados y financiados por el Forsur.

A junio del 2011, según un reporte del MEF, el saldo del Forsur era de S/29,79 millones, incluyendo interés. A esta cifra, había que incluir S/704.000 de dos proyectos que no se ejecutaron. Finalmente, el saldo a esa fecha fue de S/30,49 millones.

CUADRO N.º 10
RESUMEN DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FONDO (al 14 julio de 2011)

Recursos para la reconstrucción tras el sismo del 15 de agosto de 2007(expresado en millones)	
CONCEPTOS	**TOTAL DE MILLONES DE NUEVOS SOLES**
Mayo de 2011	29,79
Recursos por extornar al Fondo	0,70
(A) Saldo del Fondo de Reconstrucción	30,49
Recursos transferidos en el mes de junio 2011 para financiamiento adicional de cinco proyectos: cuatro centros educativos y un centro de salud a cargo del GORE Lima.	0,50
Recursos reservados para el financiamiento de la obra y supervisión de ocho proyectos a los que se transfirió recursos para elaboración del expediente técnico.	5,67
(B) Total de recursos transferidos a junio del 2011 y comprometidos	6,17
(A -B) Saldo disponible para otros proyectos priorizados	24,33

Fuente: Forsur, junio 2011.

Del referido monto (S/29,7), se comprometieron –a junio del 2011– S/6,17 millones para 13 obras, quedando un saldo de S/24,33 millones.

4.9 RENDICIÓN DE CUENTAS

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 089-2009-PCM, era obligación del presidente ejecutivo del Forsur rendir cuentas, mediante informes trimestrales de gestión y resultados. Estos debían ser públicos y remitidos al presidente de la Republica, a la PCM y al Congreso de la Republica, para que sean derivados a las entidades correspondientes.

El Forsur no fue ajeno a denuncias de corrupción y procesos de investigación por parte de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Congreso de la República, principalmente respecto a malversación de recursos públicos. Si bien 140 personas fueron denunciadas, hasta la fecha, ningún funcionario ha sido sentenciado.

5 ANÁLISIS DEL FORSUR

5.1 A NIVEL DE GESTIÓN

- Gestión por directorio. No se le dio al Forsur una adecuada autonomía, y en la práctica estaba condicionado al ritmo de acción funcional de la PCM, de los sectores y de otras entidades involucradas. Si bien tenía que coordinar y articular con el conjunto de actores que formaban parte de su directorio y sus comités, dependía en gran medida de su capacidad de convocatoria y de la disponibilidad de reunirse para concertar acuerdos y acciones. "Forsur no tenía ni para el papel. No se podían contratar profesionales ni servicios porque no se contaba con recursos".

- La lentitud de los organismos del Estado en la trasferencia de recursos, que demoraba hasta cinco meses, impactó en la reputación del Forsur, principalmente por las expectativas generadas sobre la entidad. Estos retrasos no eran necesariamente responsabilidad del Forsur. La disponibilidad del presupuesto administrativo fue muy limitado. Por ejemplo, el Forsur no contó con recursos hasta noviembre del 2007 (tres meses después del terremoto), y no pudo ejecutarlos hasta febrero del 2008 (siete meses después del terremoto), retrasando la contratación de personal, y por ende, la capacidad de coordinación en los primeros meses tras el sismo.

  Pese a la capacidad técnica del equipo conformado, que se evidenció en la priorización de aspectos clave (saneamiento físico legal, estudios de microzonificación, entre otros), contar con un esquema y líneas para la reconstrucción como eje orientador y aprobar 98% del total de la cartera de proyectos del Forsur, no se concretaba la ejecución de estos proyectos. La razón: la lentitud de los procesos de otras entidades. Así, a abril del 2008, se tenía en proceso de ejecución apenas el 16% del total de proyectos presupuestados. "Forsur fue en sus inicios un ente lento, burocrático que dependía de un directorio de 18 miembros, que hacía extensa la priorización de proyectos…".

- En la segunda etapa (2009-2011), se generaron disposiciones, principalmente administrativas, que redujeron la secuencia y tiempo de los procesos administrativos y presupuestales, lo cual permitió al Forsur una mayor autonomía y menor condicionamiento. Se designó como responsable a un ministro de Estado de la cartera de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con lo cual se superaban los problemas de coordinación y articulación que ya eran de menor demanda. En esta etapa solo se aprobaron 26 proyectos, 2% del total de proyectos en cartera, por lo que la prioridad era ejecutar.

  Se contaba con más de 800 proyectos por ejecutar, motivo por el cual las priorizaciones y desarrollo de actividades fueron mucho más expeditivas. En algunos casos, el ritmo de

agilizar procesos administrativos generó, posteriormente la intervención de la Contraloría. No obstante, teniendo muchos factores a favor en este modelo de gestión sin SNIP, hubo problemas con la elaboración y ejecución de expedientes técnicos, por parte de los gobiernos regionales –en su calidad de unidades ejecutoras–, debido a limitaciones logísticas y técnicas. Ello ocasionó considerables retrasos.

CUADRO N.º 11
COMPARATIVO DEL MARCO DE GESTIONES DEL FORSUR

CON DIRECTORIO	CON PRESIDENCIA EJECUTIVA
• El Forsur estaba a cargo de un directorio conformado por 19 miembros. Luego fue reducido a 10. • El directorio aprobaba los planes y proyectos de rehabilitación, construcción y reconstrucción. • Las transferencias de recursos se realizaban a solicitud de Forsur, con informe previo de la PCM, el sector competente; y el MEF aprobaba la transferencia de partidas vía decreto supremo.	• El Forsur se encontraba a cargo de un presidente ejecutivo. • El presidente ejecutivo aprobaba los programas, proyectos, rehabilitación, construcción y reconstrucción. • El Forsur solicitaba los recursos al MEF y este directamente efectuaba la asignación financiera a las unidades ejecutoras, sin emitir ningún dispositivo legal.
(Comprendía 13 pasos, que tomaban un tiempo estimado de tres a siete meses)	(Comprendía siete pasos, que tomaban un tiempo estimado de tres a cuatro semanas)

Fuente: Forsur.

ESQUEMA N.º 4
LÍNEA DE TIEMPO DEL FORSUR

Elaboración: propia

5.2 A NIVEL DE PROYECTOS Y OBRAS PÚBLICAS

La reconstrucción de la infraestructura y los servicios públicos fue el aspecto positivo del Forsur. No obstante, existieron inconvenientes.

- El Forsur no contó con presupuesto efectivo para realizar procesos de contratación hasta diciembre del 2007, lo cual retrasó la incorporación de profesionales y la conformación del equipo técnico administrativo hasta el primer trimestre del año 2008.[16]
- Retraso en la asignación de presupuesto a las unidades ejecutoras.
- Falta de capacidad administrativa y logística de las unidades ejecutoras –principalmente gobiernos regionales y municipios– en la elaboración de expedientes técnicos. Hubo contratación de consultores no calificados, además de la carencia de técnicos para supervisión en la zona.
- Limitada capacidad técnica, operativa y administrativa de la unidad ejecutora para cumplir los cronogramas establecidos.
- Paralizaciones por manifestaciones sociales.
- Problemas en las fichas de cierre de proyectos para la liquidación de obras.

16 Forsur funcionó en oficinas cedidas por Petroperú, en Lima, y tuvo personal destacado de algunas entidades y organizaciones. Recién en el año 2008 pudo contar con personal propio.

ESQUEMA N.º 5
FOCO DE LA INTERVENCIÓN DEL FORSUR

Elaboración: propia

5.3 A NIVEL DE VIVIENDA

La reconstrucción de viviendas fue el aspecto negativo del Forsur. De acuerdo a su marco legal y operativo, el Forsur no intervino directamente en la reconstrucción y rehabilitación de viviendas destruidas o afectadas por el sismo, sino más bien, destinó recursos para acciones complementarias, tales como el saneamiento físico legal, planes urbanos, proyectos de habilitación urbana, vías locales y edificaciones de equipamiento urbano, entre otras. Este importante punto no fue adecuadamente comunicado a la población, lo que generó falsas expectativas sobre la reconstrucción de viviendas por parte del Forsur. "Forsur no tuvo nada que ver con el Bono 6000 para los damnificados. Tampoco con la reconstrucción de viviendas o con las donaciones que venían del exterior".[17]

5.4 ATENCIÓN A LA ZONA ANDINA

El porcentaje de inversión destinado a la reconstrucción de la zona andina fue del orden del 12% de la inversión total del Forsur en obras de infraestructura pública de todas las zonas afectadas por el sismo. Esto se debió a que los daños estructurales de construcciones y obras públicas (colegios, centros de salud, puentes, caminos) fueron menores en relación a las zonas más próximas al epicentro del sismo, principalmente zonas urbanas.

17 Javier Cornejo, Ex-coordinador del Forsur.

6 ASPECTOS DETERMINANTES DEL FORSUR

Excesiva exposición política. Era un escenario perfecto para generar expectativas, ofrecer promesas o hacer denuncias, principalmente de personajes políticos del partido de gobierno o de oposición. Esto dio lugar a permanentes escenarios de confrontación que terminaron perjudicando al Forsur.

Falta de claridad de roles y funciones. Las actividades de múltiples actores se superponían y se diluían esfuerzos. Además, se generaba confusión en la población, que no tenía claro qué entidad o autoridad estaba a cargo, por ejemplo, de la remoción de escombros, del Bono 6000, de la evaluación de daños, entre otras funciones y actividades.

El Estado se bloquea a sí mismo. Existe y existía un elevado nivel de desconfianza entre las diferentes instituciones, e incluso dentro de ellas. Los funcionarios se protegían contra futuras denuncias por malversación de fondos, lo cual afectó la toma de decisiones. "Un Estado que sospecha de sus propios organismos y genera instancias para controlarlos".[18]

Un principio de subsidiariedad mal entendido. El Forsur enfrentó a las autoridades nacionales, regionales y provinciales. Estas últimas demandaron cambiar su ley de creación para que los gobiernos regionales puedan administrar los fondos para la reconstrucción ("No a un organismo que va a ser digitado desde Lima").[19] Por otro lado, se acusaba al Gobierno de utilizar a los municipios provinciales y distritales para enfrentarlos al gobierno regional.

Oportunismo en la priorización de obras y acciones. El proceso de reconstrucción fue la oportunidad de priorizar proyectos históricamente postergados y, además, aquellos que tenían importancia política para las autoridades locales, pero nada que ver con el sismo (es decir, proyectos que no estaban dirigidos a reparar daños e impactos causados por el terremoto). Esta situación era advertida por la instancia nacional, generando confrontaciones y discrepancias que finalmente eran resueltas por la presión de marchas y protestas de pobladores y autoridades locales y regionales, sin existir de por medio una evaluación técnica objetiva.

Situación de descontento generalizado de la población. Pese a que se realizaban sesiones descentralizadas para la priorización y ejecución de obras, estas solo se centraron en las grandes inversiones y no se atendió, por ejemplo, la reconstrucción de viviendas. Esto ocasionó una situación generalizada de descontento y rechazo de la población, que fue aprovechada por algunos actores locales e instancias políticas. "(Se) vienen promoviendo sesiones descentralizadas del directorio en las sedes de las zonas afectadas, en las que básicamente se aprueban

18 El Estado en emergencia, Ica 2007. Proética.
19 El Estado en emergencia, Ica 2007. Proética.

ESQUEMA N.º 6
EL LENTO CAMINO DE LA TRANSFERENCIA DE FONDOS[20]

Fuente: Forsur.

proyectos de gran inversión. Sin embargo, poco o nada viene impulsando la atención de miles de familias damnificadas. Pese al tiempo transcurrido, muchas siguen durmiendo en carpas endebles y haciendo largas colas buscando agilizar los tediosos trámites para la formalización de sus títulos de propiedad y cobranza de los bonos de seis mil soles. …".[21]

Múltiples canales de información. Cada actor definía sus estrategias de comunicación y resultados, sin coordinar. La falta de articulación de información generó que la población y diversos actores tuvieran la percepción de que el Forsur atendería la reconstrucción de viviendas, lo cual generó falsas expectativas que afectaron su reputación como entidad. El proceso de reconstrucción de viviendas tuvo otros actores directos, información que no fue adecuadamente comunicada ni aclarada, dado que la población y autoridades de la zona entendían que era responsabilidad del Forsur. "El Forsur solo transfería recursos y no ejecutaba proyectos".[22]

20 Forsur-Balance y plan de reconstrucción. Disponible en http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc1227/doc1227-contenido.pdf
21 Región Ica: 11 meses después del devastador terremoto. Disponible en: http://confidenciasenaltavoz.blogspot.pe/2008/07/regin-ica-11-meses-despus-del.html
22 Javier Cornejo, Ex-coordinador del Forsur.

Lentitud de procedimientos presupuestales y administrativos. Se requería superar los esquemas existentes. No había diferenciación o excepción respecto a la reconstrucción. En el Forsur, cada nivel de gobierno y entidad tenía un rol, pero había dificultades de coordinación debido a que no se tenía claridad respecto a los roles y competencias. Esta situación originó retrasos burocráticos. Si bien el Forsur tenía un presupuesto de S/194 millones, estos no eran de disponibilidad inmediata, sino que el MEF debía disponer el traslado de la cantidad requerida cada vez que se aprobaba un proyecto. "Lo primero es que adoptemos criterios uniformes de lo que buscamos para que no vuelva a ocurrir, además de dispositivos de carácter legal que permitan –con la debida transparencia– que se tomen acciones rápidas."[23]

Poca transparencia y clientelismo. Había funcionarios de los diferentes niveles de gobierno propensos a la corrupción. En 2011, hubo un incendio en la Municipalidad de Pisco, donde se perdió documentación vinculada a la ejecución de proyectos financiados por Forsur. "Se debe sancionar a los que hicieron malos manejos, entre ellos hay muchos alcaldes".[24]

Alto grado de informalidad. Demoró y dificultó la identificación de damnificados para el otorgamiento de apoyo. Cerca del 70% de los predios del ámbito del terremoto no estaban saneados predialmente. Además, gran parte de los damnificados no eran ni titulados ni posesionarios reconocidos, sino inquilinos o invasores, lo cual representó una dificultad para la rehabilitación y reconstrucción de viviendas, principalmente en la remoción de escombros y en la asignación de subsidios. Por otro lado, dada la expectativa de las personas por el apoyo ofrecido por el Estado para la reconstrucción de viviendas, gran parte de los damnificados informaban, sin mayor sustento, que sus familiares tenían viviendas propias que fueron destruidas o afectadas. Ello motivó la intervención de Cofopri, que tuvo dificultades para recibir el presupuesto del Forsur. Una vez solucionado el problema del presupuesto, las familias que accedían más rápido al subsidio eran las de asentamientos humanos próximos a las zonas urbanas que se encontraban en tierras de dominio público, por lo que eran formalizadas sin mayor dificultad. El problema se centraba en los pobladores de los cascos urbanos tradicionales, debido a la complejidad del régimen y condición de la propiedad (falta de registro de ventas, herencias, alquiler, hipotecas). En el caso de la zona andina, no se tenía un adecuado registro de la propiedad. "Faltan títulos de propiedad. Durante décadas, la mayor parte de los pobladores de la zona ha vivido sin el saneamiento físico legal de sus predios. Se han otorgado en los últimos meses cerca de 19.000 títulos, pero es una tarea compleja".[25]

Falta de planificación y limitada capacidad técnica. No se contaba con planificación ni catastro, pero sí con información de peligros. De otro lado, la información disponible era poco accesible y de escala muy general, por lo que generar información detallada y de menor escala era una necesidad.

23 Raúl Delgado, experto
24 Javier Cornejo, Ex-coordinador del Forsur.
25 Lecciones y aprendizajes de la reconstrucción. Disponible en: https://diariocorreo.pe/opinion/lecciones-y-aprendizajes-de-la-reconstruccion-138507/

La cultura reactiva. La prevención es un tema mal entendido por las autoridades, que la asumen como preparación para los desastres, dejando de lado acciones prospectivas. La gestión de riesgos hacia desastres que nuestro país tiene actualmente no ha logrado superar los enfoques reactivos. Las medidas de preparación, prevención y mitigación necesarias no se encuentran adecuadamente coordinadas en el quehacer de los habitantes y las instituciones. Esta situación compromete el desarrollo de los territorios, aumenta los niveles de vulnerabilidad de las personas y las edificaciones, así como la exposición de aquellos ante diversos tipos de amenazas. Una gestión prospectiva del riesgo implica tomar las medidas y acciones necesarias en la planificación del desarrollo, con el objetivo de evitar nuevas vulnerabilidades o amenazas. Se realiza sobre la base del riesgo latente y se especifica por medio de regulaciones, inversiones públicas o privadas, planes de ordenamiento territorial, entre otros elementos. Realizar prospección implica analizar el riesgo a futuro para definir el nivel de riesgo aceptable. Para que esta gestión sea exitosa, se requiere de un alto grado de voluntad política, compromiso social y conciencia pública.

Discrepancias en el dimensionamiento de daños y afectación. Inmediatamente después del sismo, se tuvo una evaluación preliminar de afectación y daños por parte de los comités locales de Defensa Civil. No obstante, los datos no eran precisos por diversos factores, tales como no disponer de personal suficiente o debidamente capacitado y el sobredimensionamiento de pérdidas para la asignación de ayuda y posteriormente subsidios. Por ello, la PCM dispuso la inmediata intervención del INEI, que estaba por realizar los censos nacionales. Se generó una controversia debido a que el personal del INEI, para esta función, estaba compuesto por egresados de secundaria y estudiantes universitarios que no estaban calificados para evaluar daños y afectación en viviendas. Una vez que el INEI finalizó y entregó los resultados, estos fueron corroborados por los comités locales de Defensa Civil, para lo cual Indeci y el Ministerio de Vivienda brindaron apoyo técnico. Sin embargo, los datos del INEI –que eran los oficiales– no guardaban relación con la evaluación de los comités locales de Defensa Civil.

Debido a esta situación, las autoridades del ámbito nacional mostraron desconfianza ante las autoridades locales, pero contaban con mecanismos para contrastar las diferencias en la información. Ello generó retraso e incertidumbre ante la falta de claridad de la información, lo que finalmente llevó a generar denuncias y la intervención de la Contraloría General de la Republica. "Esta experiencia demostró la incapacidad de contar con información confiable y actualizada, la falta de procesos eficientes para identificar y empadronar a la población damnificada…".[26]

Bono 6000. Fue quizás el elemento de la reconstrucción que generó mayor expectativa por parte de la población y, a su vez, fue el foco de conflictos entre la población y autoridades. Los conflictos surgieron al evidenciarse aspectos que impedían concretar el apoyo del Estado para la reconstrucción de viviendas. Entre ellos estaban el alto grado de informalidad en la

26 Lecciones para nunca olvidar. Disponible en: http://sucesos.pe/columna/12-lecciones-para-nunca-olvidar

tenencia y ocupación de viviendas, dificultades para regularizar títulos por superposición de derechos de propiedad, y falta de información catastral y planeamiento urbano.

Se incurrió en faltas y omisiones que terminaron en denuncias administrativas y penales. De un universo de más de 52.000 viviendas destruidas, según el INEI, solo se atendieron 28.700 viviendas con el apoyo del Gobierno. A su vez, solo 2235 bonos fueron empleados en programas de viviendas, poco más del 4% del total de viviendas destruidas fueron reconstruidas o reemplazadas bajo un esquema de planificación formal. Si bien S/6000 no son suficientes para reconstruir una vivienda, era poco viable construir 17.000 viviendas –a través del programa Techo Propio– solo en la provincia de Ica, debido al sistema del pago contra entrega al que tenían que sujetarse las empresas constructoras. Se evidenció que muchos de los beneficiarios no eran necesariamente damnificados. Finalmente, el Bono 6000 resultó ser un estímulo a la informalidad.

Complejidad de la reconstrucción de viviendas en la zona andina. Para la reconstrucción de viviendas en la zona andina, no se consideraron las externalidades que genera la difícil accesibilidad desde la costa, que incrementa los costos de transporte. No era posible financiar con recursos públicos la reconstrucción de viviendas con materiales de la zona (abobe o quincha). La extendida vocación de la población a construir sin orientación técnica –con ladrillo y cemento sobre el adobe o quincha, incluso fabricando sus propios materiales–, la escasa o inexistente información registral de predios y el proceso de despoblamiento hicieron que muchos titulares de viviendas damnificadas se encuentren ausentes por razones laborales en Ica, Pisco, Chincha y Cañete. A esto se debe añadir que no era posible encontrar autoridades o funcionarios debido a que se encontraban de comisión en la costa.

7 LECCIONES APRENDIDAS

7.1 A NIVEL POLÍTICO

Conformar una entidad técnica, legal y administrativamente sólida. Es necesario contar con una institución que integre y articule los esfuerzos del Estado, superando la visión sectorial. Forsur fue una iniciativa que tuvo un propósito definido, que era el articular las intervenciones del Estado con el fin de rehabilitar y reconstruir las zonas afectadas por el terremoto del 2007, en coordinación con el conjunto de actores gubernamentales, privados, de cooperación y población. "Era necesaria una figura que pudiera coordinar y ejecutar las acciones y obras de reconstrucción".[27] La reconstrucción fue implementada por cada sector responsable del Gobierno y por los gobiernos locales y regionales de forma individual. En la práctica, no había una entidad que dirija la reconstrucción. Si bien el Gobierno estableció la creación del Forsur para coordinar las actividades entre las entidades involucradas y determinar las políticas de reconstrucción, no operó de forma adecuada. Después de un desastre de gran magnitud, ocurren situaciones imprevisibles de orden político-administrativo, que toma tiempo gestionar, sobre todo cuando son diversas entidades; por ello, la necesidad de una entidad sólida.

Definir los roles de los actores de la reconstrucción para evitar superponer o duplicar esfuerzos. Además, que la población y autoridades conozcan el rol de las entidades del Estado. La zona afectada por el sismo fue el escenario político perfecto para muchos políticos y funcionarios que la visitaban. Ello generó compromisos que finalmente terminaban por ser encargados al Forsur, sin hacer una evaluación previa de sus competencias para asumirlos. Esto provocó –en muchos casos– reclamos e insatisfacción, debido al compromiso político no honrado.

Generar un clima de confianza, diálogo y transparencia para que la población confíe en las autoridades. Es fundamental para obtener y mantener una relación positiva entre niveles de gobierno, autoridades, funcionarios y población, para lo cual se deben identificar acciones y personas clave en la zona afectada.

Mantener espacios de visibilidad política. La reconstrucción es un proceso político y de espacios de acercamiento entre actores, en donde los gestos políticos son hitos importantes. Estos no deben ser numerosos, y no se debe caer en proselitismos ni en ofrecimientos o favores por conveniencia o presión.

Definir estrategias para priorizar acciones y marcar hitos. Hay que tener en cuenta la incidencia positiva de acciones que impacten en la dimensión económica para dinamizar las economías locales, pero principalmente en la cohesión social.

27 Sandra Buitrago, experta.

Conducir y responder las demandas sociales con orientación técnica. No caer en la presión social, sino enfocarla técnicamente. Por ello, la participación y diálogo permanente de la población, sociedad civil, entidades académicas y autoridades es fundamental para establecer sinergias.

Promover incentivos para el desarrollo y reactivación económica. La reconstrucción es la oportunidad para incentivar el desarrollo sostenible y seguro, incidiendo en aspectos que las autoridades deberán priorizar para evitar nuevos desastres. "Debemos considerar la reactivación económica, sobre todo el empleo".[28]

Ir más allá del enfoque físico y ver la dimensión económica posdesastre. Además de recuperar la infraestructura física, deben también reconstruirse, rehabilitarse y promoverse las infraestructuras y dinámicas económicas y sociales, evitándose que repitan las condiciones de riesgo o paliativos que enmascaran la vulnerabilidad. Es decir, se debe apuntar a una cultura de planificación y no a una reactiva que despliega acciones después del desastre.

Tener siempre en cuenta que la reconstrucción de viviendas es la prioridad para la población. Los esfuerzos del Estado en la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura y servicios públicos es clave, pero la demanda de la población siempre estará centrada en la reconstrucción de sus viviendas.

7.2 A NIVEL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL

Superar los obstáculos burocráticos. La reconstrucción evidencia la necesidad excepcional de reformas estructurales debido a los plazos, demandas y ofrecimientos. Conviene un régimen excepcional. Un proceso de reconstrucción debe tener una estructura administrativa y presupuestal sólida, para que las entidades responsables, los mecanismos y las acciones a tomar se encuentren claramente establecidos.

Sincerar periódicamente los plazos de ejecución. Por su complejidad, un proceso de reconstrucción dura más de lo que se estima. Según la experiencia internacional en reconstrucción posdesastres, después de un evento de gran magnitud, el proceso de reconstrucción en promedio demora de cinco a 10 años. El principal factor de este tiempo es que la reconstrucción de viviendas es un componente esencial, y por diversos motivos requiere de un plazo más largo. Es, además, la acción más sensible, visible e importante para la población. "No se ha podido avanzar con velocidad en el tema de pistas y veredas porque primero han tenido que reponerse las antiguas tuberías de agua y desagüe que colapsaron con el sismo".[29]

28 Juan Montero, Cenepred.
29 Lecciones y aprendizajes de la reconstrucción. Disponible en: https://diariocorreo.pe/opinion/lecciones-y-aprendizajes-de-la-reconstruccion-138507/

No confundir el rol de la subsidiariedad. A pesar de que las capacidades locales han sido afectadas, no es conveniente reemplazarlas, sino más bien fortalecerlas y ponerlas operativas. Si bien el sismo afecta el normal desempeño de las entidades municipales y regionales, estas deben recomponerse y reactivarse, y no reemplazarse con personal y entidades del nivel nacional como ocurrió en el sismo del 2007. Ello terminó por debilitar aún más sus capacidades. El rol subsidiario debe manejarse con mucho cuidado.

Agilizar procesos dentro del marco legal y con transparencia. La necesidad de cambios que permitan agilizar presupuestos, transferencias y ejecuciones debe realizarse conforme al marco legal, y si es necesario, plantear las reformas pertinentes para superar cuellos de botella.

7.3 A NIVEL TÉCNICO

La planificación debe ser el punto de partida. Los proyectos, acciones y ejecuciones, así como su dimensionamiento, deben tener su marco orientador en la planificación con enfoque territorial, considerando y valorando los insumos de información preexistentes. El proceso de reconstrucción debe considerar como punto de partida la planificación desde la gestión del riesgo de desastres, que debe estar presente como componente en los planes de ordenamiento y planificación existentes o a diseñar. Asimismo, debe ajustarse a las recomendaciones establecidas en mapas de peligro y tomar en cuenta la informalidad de la tenencia de tierras y los derechos de propiedad. Es imprescindible reforzar la gestión de los gobiernos locales y regionales en relación a la ocupación y uso seguro del territorio, y realizar las reformas que permitan mejorar la planificación de ciudades, el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos de desastres.

Los instrumentos de planificación de ciudades deben mejorarse, procurando generar incentivos que garanticen su implementación y retorno. La planificación debe ser una prioridad para localidades afectadas por desastres. Se ha de buscar que los instrumentos de planificación incorporen las condiciones, potencialidades, limitaciones y dinámicas del territorio, y además generen ingresos públicos. "Tenemos un problema serio en la organización y crecimiento de las ciudades".[30]

Las subvenciones deben garantizar la reconstrucción de viviendas de calidad. Los mecanismos de subvención deben facilitar el inicio del proceso de recuperación, y de algún modo, ser una ayuda directa, útil y eficaz para muchas personas, dado que les permite iniciar la reconstrucción de sus viviendas mediante autoconstrucción y/o acogerse a programas de viviendas más completos. "Los subsidios que el Estado otorga para la reconstrucción de viviendas deberían ser otorgados a las personas que tienen la voluntad de garantizar las condiciones de seguridad y orientación técnica de la casa que van a construir, y deben ser diseñados para asegurar la calidad de las viviendas reconstruidas".[31]

30 Edgardo Cruzado, PCM.
31 The Study on Housing Reconstruction with Seismic-resistant Houses in the Republic of Peru.

Gestión centralizada de cifras y reportes con transparencia. Todas las entidades deben manejar y reportar cifras únicas y autorizadas por la autoridad competente. Resulta importante generar información de daños y afectación confiable para una correcta asignación de apoyo.

Fortalecer capacidades a nivel de recursos humanos y logísticos. La reconstrucción debe ser la oportunidad para que los gobiernos subnacionales desarrollen capacidades técnicas para el desarrollo. "Habrá muchas sorpresas en el terreno causado por las distorsiones del mismo fenómeno, que obligarán a tomar decisiones… para ello, hay que tener una capacidad institucional y actores muy experimentados".[32]

Emplear las innovaciones disponibles que aceleren procesos técnicos. Es el escenario perfecto para la innovación técnica que permita agilizar procesos y acortar tiempos de las actividades clave para la rehabilitación y la reconstrucción.

Crear conciencia del peligro y riesgo. Si bien es casi imposible 'modificar' la ocurrencia e intensidad de los fenómenos naturales, es necesario generar conciencia respecto a priorizar acciones para minimizar sus efectos, a través de la planificación de la ocupación y la fiscalización de lo construido.

32 Raúl Delgado, http://www.lampadia.com/opiniones/ral-delgado-sayn/reconstruccion-pasar-del-que-hay-que-hacer-al-como/

8 ANEXOS

8.1 ENTREVISTAS

- ¿Era necesario crear el Forsur?
- ¿Cómo evaluaría el Forsur?
- ¿Fue clave el Forsur para la reconstrucción?
- ¿Los recursos públicos fueron manejados adecuadamente en el Forsur?
- ¿Qué lecciones recoge del Forsur?
- ¿En qué aspectos el Forsur cumplió las expectativas?
- ¿Considera usted que debieron darse mayores atribuciones al directorio del Forsur?
- ¿Qué se debió mejorar en el Forsur?
- En el contexto actual, ¿qué modelo de gestión sugeriría para el Programa de Reconstrucción con Cambios Niño 2017?
- Cómo evaluaría, en el contexto del Forsur, el/la:
- Coordinación intersectorial
- Ejecución de obras de infraestructura pública
- Planificación urbana
- Reconstrucción de viviendas
- Programa Techo Propio
- Bono 6000
- Rendición de cuentas

8.2 RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

- Funcionario : Edgardo Cruzado Silverii
  Cargo : Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
  Fecha : 02/05/2017

- Funcionario : Gabriela Carrasco Carrasco
  Cargo : Directora general de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas
  Fecha : 12/05/2017

- Funcionario : Juan Carlos Montero Chirito
  Cargo : Especialista del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
  Fecha : 10/05/2017

- Funcionaria : Lucy Harman Guerra
  Cargo : Gerente de Reducción de Riesgos de CARE Perú
  Fecha : 25/05/2017

- Funcionario : Gabriel Samudio Díaz / Massimiliano Tozzi
  Cargo : Oficiales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
  Fecha : 31/05/2017

- Funcionario : José Coloma Diez Canseco
  Cargo :Director de preparación de INDECI

- Experta : Sandra Buitrago Amariles Exfuncionaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
  Fecha : 16/05/2017

- Experto : Jorge Ruiz de Somocurcio
  Fecha : 04/05/2017

- Experto : Raúl Delgado Sayán
  Fecha : 07/04/2017 (entrevista realizada por Lampadia)

- Exfuncionario :Javier Cornejo Ventura Excoordinador del Fondo de Reconstrucción del Sur
  Fecha : 11/04/2017 (entrevista realizada por Correo Perú)

8.3 DOCUMENTOS REVISADOS

CARE PERÚ

Pisco+5: Sistematización de las lecciones aprendidas más significativas de los aspectos no-constructivos del proceso de reconstrucción tras el terremoto del 2007 y el escalamiento del tema de la vivienda rural en la política pública nacional. Disponible en
http://www.care.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/Pisco-5-Espa--ol1.pdf

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - CIES

El rol del Estado afectado: Un estudio de caso de la respuesta al terremoto peruano. Disponible en
https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3421.pdf

CONGRESO

Informe del Grupo de Trabajo para Fiscalizar los Gastos de Rehabilitación, Reconstrucción y Construcción de las Zonas Afectadas por el Sismo a través de Forsur. Disponible en
http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2008/com2008precuegenrep.nsf/34069c-3bb71c123b05256f470062fea7/3B4F583E13B251980525756E00760498/$FILE/INFORMEDELGRUPODETRABAJOFORSUR.pdf

CONTRALORÍA
Informe consolidado 008-2010-CG/COT. Disponible en
https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/contrataciones/informes/2010/informe_consolidado_008-2010-CG-COT.pdf

COSUDE GIZ
Lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en procesos de planificación e inversión para el desarrollo. Disponible en
http://www.unisdr.org/files/18953_leccionesderiesgovf911.pdf

FORSUR
Balance y plan de reconstrucción. Disponible en
http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc1227/doc1227-contenido.pdf
Informe de gestión y resultados segundo semestre 2011. Disponible en
http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica_FORSUR/Informes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf

INDECI
Censo INEI en zonas afectadas por el sismo del 15 de agosto de 2007. Disponible en
http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/COEN_Noticia/ANEXO%2008%20-%20CENSO%20INEI.pdf

JICA
The Study on Housing Reconstruction with Seismic-resistant Houses in the Republic of Peru. Disponible en
http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11937042.pdf

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Acciones postsismo del 15 de agosto 2007. Disponible en
http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/COEN_Noticia/ANEXO%2025%20-%20ACCIONES%20POSTSISMO%20MIN%20VIVIENDA%20COFOPRI.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO- PNUD
Diagnóstico de necesidades no cubiertas en la población afectada por el terremoto del 15 de agosto del 2007en el departamento Ica, Perú. Disponible en
http://bvpad.indeci.gob.pe/download/CDS/CD_UNICEF_EMERSUR/documentos/Diagnostico_ONU.pdf
Manual para el desarrollo de viviendas sismo-resistentes. Disponible en
http://www3.vivienda.gob.pe/dgprvu/docs/2.PUBLICACIONES/MANUALES/MANUAL%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DE%20VIVIENDAS%20SISMORESISTENTES%20-%20PNUD.pdf

PROÉTICA
El Estado en emergencia, Ica 2007. Disponible en
https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwixoZqZyJ_UAhVLQiYKHbpVBasQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fbvpad.indeci.gob.pe%2Fdoc%2Fpdf%2Fesp%2Fdoc2318%2Fdoc2318.htm&usg=AFQjCNELOl3V9tlumFZhAJZcM8z142KmKw

SOLUCIONES PRÁCTICAS
Memoria del seminario internacional 'Gestión de Riesgos y Reconstrucción con Participación Local'. Disponible en
http://www.solucionespracticas.org.pe/Descargar/94/437

UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLAREAL
Impacto socioambiental en la ciudad de Pisco después del terremoto. Disponible en
http://www.unfv.edu.pe/vrin/revistas/images/rcv/Vol1/n2/ao4.pdf

9 ARTÍCULOS Y ENTREVISTAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOBRE EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

BAUTISTA, Mariella
«Lecciones para nunca olvidar». En Sucesos. Disponible en
http://sucesos.pe/columna/12-lecciones-para-nunca-olvidar

CANAL N
«Entrevista a Julio Favre». En La Hora N. Disponible en
https://www.youtube.com/watch?v=WNmXR6TKX9s

CORNEJO, Javier
«El Forsur solo transfería recursos y no ejecutaba proyectos». En Correo. Disponible en
http://diariocorreo.pe/edicion/ica/el-forsur-solo-transferia-recursos-y-no-ejecutaba-proyectos-742703/

CORREO
«Lecciones y aprendizajes de la reconstrucción». En Correo. Disponible en
http://diariocorreo.pe/opinion/lecciones-y-aprendizajes-de-la-reconstruccion-138507/

DELGADO SAYÁN, Raúl
«Reconstrucción: pasar del "qué hay que hacer" al "cómo"». En Lampadia. Disponible en
http://www.lampadia.com/opiniones/ral-delgado-sayn/reconstruccion-pasar-del-que-hay-que-hacer-al-como/
«Cómo implementar una reconstrucción con calidad». Disponible en
http://www.constructivo.com/cn/d/noticia.php?id=14440

EL COMERCIO
«Caso Forsur: Congreso denunció a más de 140 personas por irregularidades». En El Comercio. Disponible en
http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/caso-forsur-congreso-denuncio-mas-140-personas-irregularidades-noticia-1586820
«Reconstrucción: claves para no repetir experiencias fallidas». En El Comercio. Disponible en
http://elcomercio.pe/politica/actualidad/reconstruccion-claves-repetir-experiencias-fallidas-420926

MARAVÍ, Antenor
«Región Ica: 11 meses después del devastador terremoto». En Confidencias en Alta Voz. Disponible en
http://confidenciasenaltavoz.blogspot.pe/2008/07/regin-ica-11-meses-despus-del.html

TV PERÚ
«Entrevista a Rogelio Canches, presidente de la Comisión de Investigación Forsur del Congreso». En TV Perú Noticias. Disponible en
https://www.youtube.com/watch?v=bHpJorXWESA

Entrevista a Javier Cornejo, Ex-coordinador del Forsur. Disponible en
https://www.youtube.com/watch?v=nQCMgE4jflk