

Lecciones aprendidas del Fondo de Reconstrucción del Sur 2007 (Forsur)

Adrián Fernando Neyra Palomino¹



Terremoto al sur. El sismo de 2007 fue de 7.9° en la escala de Richter. Tuvo su epicentro en el mar de Pisco y cobró más de 500 muertos y más de 1 000 heridos.

En el 2017, El Niño Costero causó grandes daños económicos y sociales en la costa norte del país, dejando en evidencia la vulnerabilidad del territorio peruano y la precariedad de los sistemas de prevención y planificación. Por ello, es pertinente evaluar e identificar lecciones de la experiencia del Fondo de Reconstrucción del Sur (Forsur), creado para la rehabilitación y reconstrucción de la zona sur del Perú, a raíz del sismo y tsunami que dejaron gran parte de la ciudad de Pisco en escombros, y más de 722 mil damnificados.

A pesar de haber transcurrido más de una década entre el sismo de 2007 y El Niño Costero de 2017, los cuantiosos efectos económicos y sociales que este último ha ocasionado a lo largo de nuestro litoral norte son evidencia de que los instrumentos de gestión e



intervención sectorial y local, principalmente en zonas urbanas, no han incorporado todavía el componente de gestión de riesgo de desastres. Esta carencia pone en alto riesgo la vida de los pobladores en mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Estos antecedentes fueron el punto de partida para realizar un

estudio sobre los aciertos y desaciertos del Forsur en la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura dañada por el sismo de 2007 y la identificación de lecciones aprendidas, con el fin de contribuir al diseño de mejores estrategias públicas de reconstrucción y de prevención o mitigación de riesgos de desastres.

¿DE QUÉ SE TRATABA ESTE FONDO?

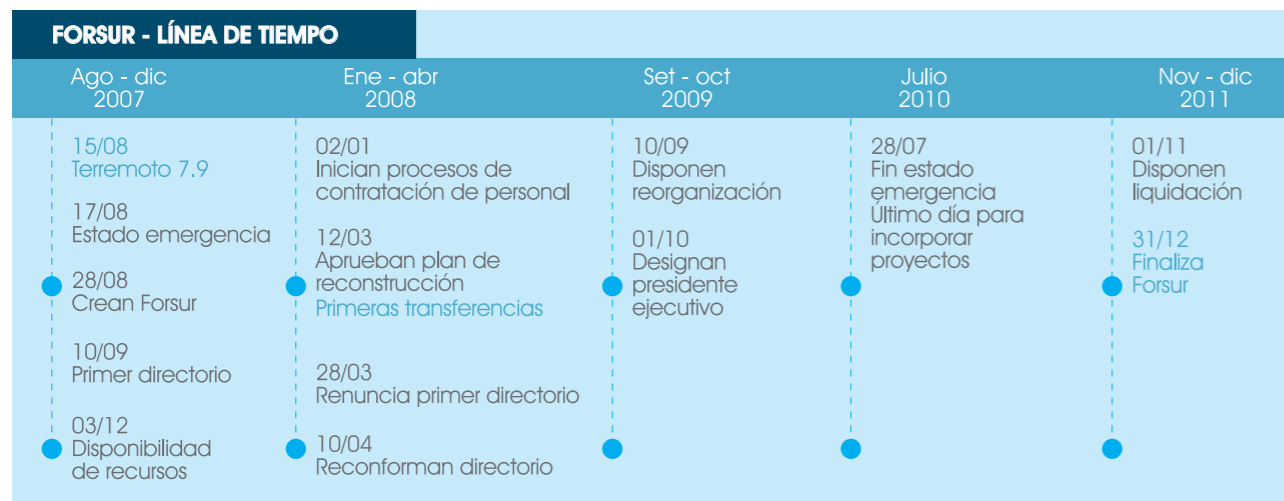
El Forsur fue una entidad creada con la finalidad de rehabilitar y reconstruir la infraestructura de comunicaciones y vial, infraestructura de riego, infraestructura de energía eléctrica, saneamiento, habilitación urbana y otros servicios

CUADRO 1
Viviendas por grado de afectación, según departamento o provincia

Departamento/provincia	Total de población afectada	Total viviendas	Grado de afectación de las viviendas	
			Viviendas destruidas	Viviendas muy afectadas
TOTAL ÁREA AFECTADA	319886	75286	52154	23632
Departamento de Ica	279687	64868	46455	18413
Ica	116424	27024	20013	7011
Chincha	108408	24599	17708	6891
Pisco	54855	13245	8734	4511
Departamento de Lima	35077	9011	4906	4105
Cañete	33051	7977	4547	3430
Yauyos	2926	1034	359	675
Departamento de Huancavelica	5122	1907	793	1114
Castrovirreyna	2125	890	370	520
Huatará	2896	987	417	570
Huancavelica ¹	101	30	6	24

Fuente: INEI - Censo de damnificados del sismo del 15 de agosto
¹ Distrito de Acobambilla

^{1/} Este artículo es una versión resumida de la investigación *Lecciones aprendidas del Fondo de Reconstrucción del Sur - Forsur 2007*, realizada en el marco del Concurso *Estudio Breve "Lecciones aprendidas del Forsur 2007 para el diseño institucional de un Programa de Reconstrucción El Niño 2017"*, que cuenta con el auspicio de la Cooperación de Canadá y la Fundación M. J. Bustamante de la Fuente. Su autor es Adrián Fernando Neyra Palomino. El CIES no conculca necesariamente con el contenido de este artículo, que es de exclusiva responsabilidad de su autor. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos al correo afneyra@gmail.com



públicos. Incluía también proyectos destinados a la rehabilitación, construcción y reconstrucción de viviendas y centros educativos, hospitales y postas médicas, entre otras edificaciones.

El Fondo identificaba los proyectos prioritarios que, con el fin de ejecutarse con celeridad, no tenían necesidad de pasar por el SNIP luego de ser aprobados. Las entidades responsables de la ejecución fueron los

ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de servicios de saneamiento, en calidad de unidades ejecutoras. Además, al Forsur le correspondía la transferencia de recursos cuando el presupuesto de los sectores y los gobiernos regionales y locales involucrados era insuficiente, así como las acciones de seguimiento y monitoreo de los proyectos, programas y actividades.

PLAN DE EJECUCIÓN

El Forsur dividió el Plan de Reconstrucción del Sur en tres etapas. La primera fue la etapa de emergencia, que duró cuatro meses y en la cual se brindó atención médica a las víctimas, se removieron los escombros y se recuperó infraestructura básica de emergencia. Después vino la etapa de transición, que duró un año y en la cual se diagnosticaron las áreas

“Según cálculos del MEF, solo el costo de la reconstrucción de la infraestructura pública ascendía a US\$220.7 millones, sin contar los daños en viviendas y en otras instalaciones privadas”. Ludwig y Narvarte (2008).

damnificadas; se efectuaron coordinaciones entre los sectores con el gobierno nacional, regional y local; se prepararon mapas de peligro, y se acondicionaron viviendas temporales. Finalmente, vino la etapa de reconstrucción, la cual duró dos años y se avocó a la reconstrucción de viviendas e instalaciones educativas y de salud.

CÓMO SE PRIORIZARON LOS PROYECTOS

A través de un esquema de gestión, el Forsur agilizó los procesos para obtener resultados en corto tiempo. De acuerdo con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 005-2009-FORSUR/PE, se definieron criterios para la clasificación y sectorización de proyectos.

Estos se priorizaron en salud (hospitales, centros de salud, postas médicas), educación (infraestructura educativa y pública), agua y alcantarillado (servicios de agua potable y desagüe), urbanismo (habilitación urbana, vías y equipamiento urbano con comisarías, mercados, penales, entre otros), producción (infraestructura de riego, defensa ribereña y vías de interconexión rural), y una etapa de emergencia avocada a la adquisición de calaminas, módulos de vivienda temporal, adquisición de esteras, materiales y otros, en toda la zona de emergencia.

A partir de 18 declaratorias de emergencia dadas entre 2007 y

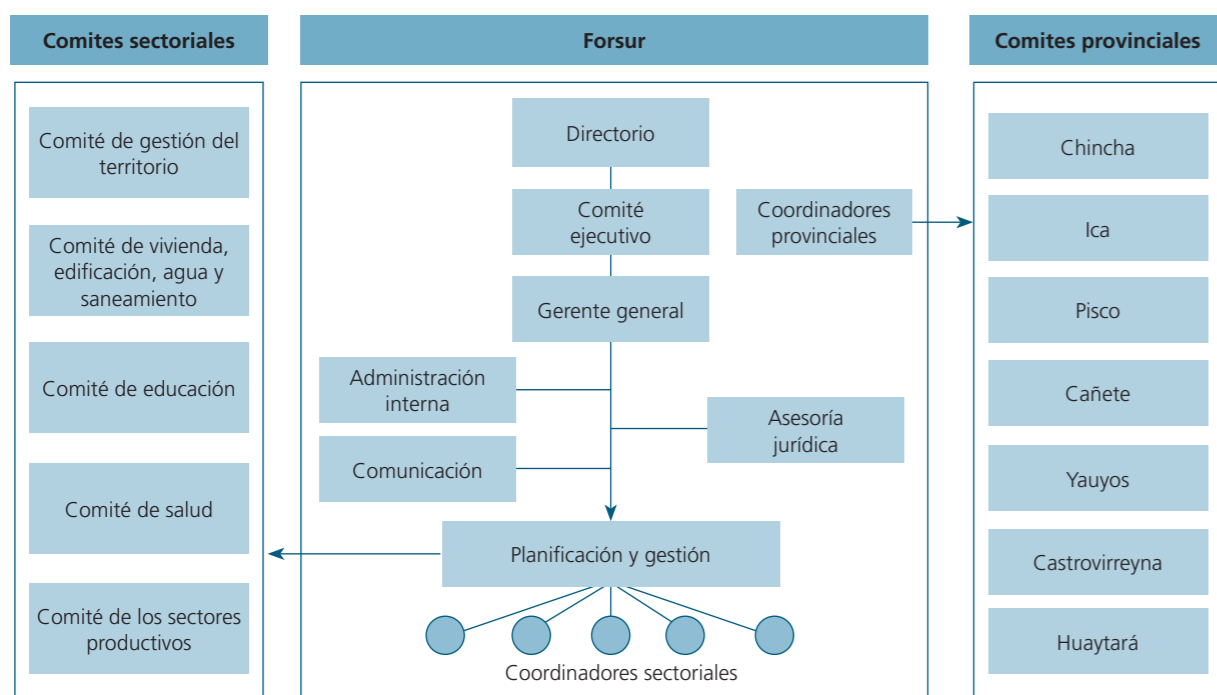
2010, el Forsur dispuso de recursos públicos para ejecutar los proyectos. Al momento del cierre del plazo de incorporación de proyectos, se tenía un total de 1070 aprobados y priorizados para financiamiento. A junio de 2011, se priorizaron y atendieron con presupuesto a 941 proyectos, con los que cubrieron totalmente los vinculados a salud, educación, agua y saneamiento (que sumaron 646 proyectos) y quedaron en proceso de ejecución 295 proyectos. En agosto de 2011, con el cambio de gobierno (culmina el mandato del presidente García y empieza el del presidente Humala), de los 129 proyectos pendientes de financiamiento, se comprometieron recursos para 13. Dos meses después, se inició la liquidación del Forsur.

RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

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

La reconstrucción de viviendas fue asumida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante los mecanismos de fomento habitacional existentes, para lo cual, el gobierno dispuso el otorgamiento de una subvención destinada a las familias que habían perdido completamente sus viviendas.

CUADRO 2
Organigrama del Forsur



Fuente: Forsur, marzo 2008

CUADRO 3
Proyectos priorizados para recibir presupuesto y atendidos con presupuesto por sectores a junio de 2011

Sector de intervención	Proyectos priorizados para presupuestos	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

Fuente: Forsur, junio 2011

CUADRO 4
Beneficiarios del 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

Así, se encargó al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) a realizar el empadronamiento de la población damnificada y dictar las disposiciones necesarias para el otorgamiento de la subvención que ascendía a S/6 000.00 (llamada Bono 6 000). Los beneficiarios de este bono requerían ser propietarios o poseedores, y contar con certificado de damnificado, constancia de vivienda destruida o inhabitable, y constancia de ser propietario o poseedor del inmueble.

ANALIZANDO LA GESTIÓN DEL FONDO

Durante la primera fase de gestión (2007-2008), el Forsur no tuvo una adecuada autonomía y en la práctica estaba condicionado al ritmo de acción funcional de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de los sectores y de otras entidades involucradas. Si bien tenía que coordinar y articular con los 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.

Por otro lado, la lentitud de los organismos del Estado en la transferencia de recursos —hasta cinco meses— impactó en la reputación del Forsur, el cual no era necesariamente responsable de las dilaciones. A su vez, la disponibilidad del

“El plan pretendía 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, y promover la asistencia técnica”.

presupuesto administrativo fue muy limitado. Por ejemplo, el Forsur no contó con recursos hasta noviembre de 2007 (tres meses después del terremoto), y no pudo ejecutarlos hasta febrero de 2008 (siete meses después del terremoto). Así, a abril de 2008, se tenía en proceso de ejecución apenas el 16 % del total de proyectos presupuestados.

En la segunda etapa de gestión (2009-2011), se generaron disposiciones, principalmente administrativas, que redujeron la secuencia y tiempo de los procesos administrativos y presupuestales. Se designó como responsable al ministro de la cartera de Vivienda, Construcción y Saneamiento para superar los problemas de coordinación y articulación. En esta etapa solo se aprobaron 26 proyectos, 2 % del total de proyectos en cartera. Aunque el modelo de gestión sin SNIP era conveniente, hubo dificultades en la elaboración y ejecución de expedientes técnicos por parte de los gobiernos, debido a limitaciones logísticas y técnicas.

La reconstrucción de la infraestructura y los servicios públicos fue el aspecto más positivo del Forsur, pero existieron inconvenientes, como no contar con presupuesto efectivo para realizar procesos de contratación a tiempo, lo cual retrasó la incorporación de profesionales y la conformación del equipo técnico-administrativo. También hubo retraso en la asignación de presupuesto a las unidades ejecutoras; unidades ejecutoras con poca capacidad técnica, administrativa y logística; contratación de consultores no calificados; carencia de técnicos supervisores en la zona; paralizaciones por manifestaciones sociales, y problemas en las fichas de cierre de proyectos para la liquidación de obras.

La reconstrucción de viviendas fue el aspecto más débil del Forsur, debido a que no intervino directamente en la reconstrucción y reha-

“El Bono 6 000 podía ser empleado como complemento al bono familiar habitacional del programa Techo Propio, en algunos de los programas de vivienda promovidos por el Estado, o recibir materiales de construcción por intermedio del Banco de Materiales, sin vinculación a programas de vivienda”.

bilitación de viviendas destruidas o afectadas por el sismo, sino que destinó recursos para acciones complementarias. Este importante punto no fue adecuadamente comunicado a la población, lo que generó falsas expectativas sobre la reconstrucción de viviendas.

ASPECTOS DETERMINANTES

Distinguimos algunos aspectos que influyeron significativamente en la gestión del Forsur. En primer lugar, hubo una excesiva exposición política y una falta de claridad de roles y funciones. Asimismo, existió un elevado nivel de desconfianza entre las diferentes instituciones, e incluso dentro de ellas, además de una subsidiariedad mal entendida, lo cual generó conflictos intergubernamentales.

Por otro lado, se dio un oportunismo en la priorización de obras históricamente postergadas o que tenían importancia política para las autoridades locales, pero que no estaban dirigidas a reparar daños y aminorar impactos causados por el terremoto. Todos estos factores provocaron una situación de descontento generalizado de la población que fue aprovechada por algunos actores locales e instancias políticas.



Intervención focalizada. El foco de la intervención se centró en la infraestructura pública y de servicios.

Además, los múltiples canales de información no estaban coordinados y creaban falsas expectativas que afectaban la reputación de la entidad. Había funcionarios de los diferentes niveles de gobierno propensos a la corrupción y un alto grado de

informalidad en la población, lo que dificultaba los procesos y las asignaciones. A esto se sumaba la falta de planificación y una limitada capacidad técnica que provocaron discrepancias en el dimensionamiento de daños y afectación, lo cual generó retraso e incertidumbre y finalmente llevó a generar denuncias y la intervención de la Contraloría General de la República.

RECOMENDACIONES A NIVEL POLÍTICO

Es necesario conformar una entidad técnica, legal y administrativamente sólida, y contar con una institución que integre y articule los esfuerzos del Estado, más allá de la visión sec-

torial. Asimismo, 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. Es importante generar un clima de diálogo y transparencia para que la población confíe en las autoridades y se identifiquen acciones y personas clave en la zona afectada.

Por otro lado, se debe mantener espacios de visibilidad política. También es imperativo 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

LECCIONES POLÍTICO INSTITUCIONALES APRENDIDAS



1. Crear entidad técnica, legal y administrativamente sólida
2. Definir bien roles de actores de la reconstrucción
3. Generar clima de confianza y transparencia
4. Mantener espacios de visibilidad política
5. Liderar demandas sociales con orientación técnica (involucrar población y autoridades, sin caer en presión social, levantando enfoques técnicos)

6. Definir estrategias para priorizar acciones y marcar hitos (según efecto económico y cohesión social)
7. Incentivos para el desarrollo (la reconstrucción como oportunidad para desarrollo sostenible y para evitar nuevos desastres)
8. Superar el enfoque físico y no centrarse en el desastre
9. Priorizar la necesidad de vivienda

“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 del Forsur”.

cohesión social. Asimismo, se debe 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 con la población, la sociedad civil, las entidades académicas y las autoridades son fundamentales para establecer sinergias.

Una estrategia importante es 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 priori-

zar para evitar nuevos desastres. Se debe apuntar a una cultura de planificación y no a una reactiva que despliega acciones después del desastre. Además, tener siempre en cuenta que la reconstrucción de viviendas es la prioridad para la población.

RECOMENDACIONES A NIVEL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL

Es necesario superar los obstáculos burocráticos, ya que la reconstrucción evidencia la necesidad excepcional de reformas estructurales debido a los plazos, demandas y ofrecimientos. 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. Asimismo, se deben sincerar periódicamente los plazos de ejecución. Por su complejidad, un proceso de reconstrucción dura más de lo que se estima. El principal factor de este

tiempo es que la reconstrucción de viviendas es un componente esencial y, por diversos motivos, requiere un plazo más largo.

No se debe 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. La agilización de los procesos dentro del marco legal y con transparencia es muy importante. 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.

RECOMENDACIONES A NIVEL TÉCNICO

El punto de partida debe ser la planificación con enfoque territorial, considerando y valorando los insumos de información preexistentes. Esta planificación debe darse desde la gestión del riesgo de desastres, que debe estar presente como componente en los planes de ordenamiento y planificación existentes o a diseñar.

Es imprescindible reforzar la gestión de los gobiernos locales y regionales en relación con 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. Asimismo, los instrumentos de planificación de ciudades deben mejorarse, procurando generar incentivos que garanticen su implementación y retorno.

Procurar además una gestión centralizada de cifras y reportes con transparencia. Resulta importante generar información de daños y afectación confiable para una correcta asignación de apoyo. Del mismo modo, 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. Es estratégico emplear las inno-

vaciones disponibles que aceleren procesos técnicos.

Finalmente, se debe crear conciencia del peligro y riesgo. Si bien es casi imposible ‘modificar’ la ocurrencia e

intensidad de los fenómenos naturales, es necesario priorizar acciones para minimizar sus efectos, a través de la planificación de la ocupación y la fiscalización de lo construido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2009). *The Study on Housing Reconstruction with Seismic-resistant Houses in the Republic of Peru*. (Final report GED JR 09-047).
- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2011). *Memoria del taller internacional “Lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en procesos de planificación e inversión para el desarrollo”*.
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (2014). *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*. Lima: CARE PERÚ.
- Congreso de la República del Perú (sf). *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*.
- Contraloría General de la República (2010). *Informe consolidado 008-2010-CG/COT*.
- Elhawary, S. y Castillo, G. (2008). *El rol del Estado afectado: Un estudio de caso de la respuesta al terremoto peruano*. Lima: CIES.
- Fondo de Reconstrucción del Sur (2008). *Balance y plan de reconstrucción*. (2011). *Informe de gestión y resultados segundo semestre 2011*.
- Huber, L. y Narvarte, L. (2008). *El Estado en emergencia, Ica 2007*. En *Cuadernos sobre corrupción en el Perú 1*. Lima: Proética.
- Instituto Nacional de Defensa Civil (2007). *Anexo 8. Censo INEI en zonas afectadas por el sismo del 15 de agosto de 2007*.
- Lévano, E., Flores, C., Fuentes, C. y CABREL, C. (2013). *Impacto socioambiental en la ciudad de Pisco después del terremoto*. Lima: UNFV.
- Ludwig, H. y Narvarte, L. (2008). *El Estado en emergencia: Ica 2007*. Cuadernos sobre corrupción en el Perú, 1. Lima: Proética.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2008). *Acciones postsismo del 15 de agosto 2007*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Diagnóstico de necesidades no cubiertas en la población afectada por el terremoto del 15 de agosto del 2007 en el departamento Ica, Perú*. (2008). *Manual para el desarrollo de viviendas sismo-resistentes. Considerando la influencia del emplazamiento: características de suelo, geología y topografía*.
- Tejada, S. (2008). *Memoria del seminario internacional “Gestión de Riesgos y Reconstrucción con Participación Local”*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.

LECCIONES ADMINISTRATIVO PRESUPUESTALES APRENDIDAS

- ✓ Superar obstáculos burocráticos
- ✓ Sincerar periódicamente los plazos de ejecución
- ✓ No confundir ni reemplazar la subsidiariedad
- ✓ Agilizar procesos dentro del marco legal y con transparencia

LECCIONES TÉCNICAS APRENDIDAS

- ✓ Planificación como punto de partida
- ✓ Mejorar instrumentos de planificación de ciudades
- ✓ Garantizar reconstrucción de viviendas con calidad
- ✓ Fortalecer capacidades a nivel recursos humanos y logísticos
- ✓ Emplear innovaciones que aceleren procesos técnicos
- ✓ Crear conciencia del peligro y riesgo