



### Recuadro 1

#### MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN FRENTE A DESASTRES

El gobierno promulgó la Ley 30556 para facilitar la reconstrucción luego del evento del Niño Costero. Este marco legal establece que la reconstrucción se hará sobre la base de un Plan Integral, que será elaborado por una nueva Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) y aprobado por el Consejo de Ministros.

La nueva ARCC contará con un Director Ejecutivo quien tendrá rango de ministro y con un Directorio de cuatro ministros encargado del seguimiento del Plan Integral. La Autoridad usará los recursos del Fondo para Intervenciones ante la ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES) creado por Ley 30458 así como donaciones de la cooperación nacional e internacional. La norma autoriza a todas las entidades del sector público a realizar transferencias financieras al FONDES para ejecutar las intervenciones contenidas en el Plan Integral. Con este fin se exonera a todas las entidades de las limitaciones para realizar modificaciones presupuestarias establecidas en la Ley de Presupuesto

A fin de acelerar el proceso de reconstrucción la norma otorga las siguientes herramientas de gestión a las entidades públicas que ejecuten proyectos del Plan Integral:

- Adjudicación Simplificada: Las contrataciones se realizarán como Adjudicación Simplificada, procedimiento más rápido que las licitaciones públicas o los concursos públicos convencionales.
- Concurso Oferta con precios unitarios: Esta modalidad permite contratar la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra en un solo proceso. En el sistema de Precios Unitarios la oferta se formula proponiendo un precio para cada ítem considerado en las partidas de gasto de la obra.
- Proveedores Extranjeros: Se les exonera del requisito de inscripción en el Registro Nacional de Proveedores para presentar sus propuestas.
- Convenios con Organismos Internacionales: La ejecución se podrá encargar a organismos internacionales, pues es un mecanismo más rápido que el convencional.
- Obras por Impuestos: Las obras de reconstrucción se podrán ejecutar con este mecanismo, extendiendo su uso no solo a proyectos de inversión, sino también a inversiones de optimización, ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación. Además del costo de obra se reconocerá 2 por ciento como costo financiero.
- Facilidades Administrativas: Todo procedimiento administrativo necesario para ejecutar el Plan Integral se realiza sin costo y en un plazo máximo de 7 días hábiles y estará sujeto a silencio administrativo positivo.
- Disponibilidad de predios: Todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno ponen sus terrenos o predios a disposición de la Autoridad para ejecutar el Plan.
- Zonas de Alto Riesgo: Los que vivan en zonas de alto riesgo no mitigable deberán renunciar a su propiedad para acceder a cualquier beneficio del Plan.

*Enfoques para la reconstrucción y experiencias exitosas*

El Banco Mundial<sup>3</sup> distingue tres formas de organizar institucionalmente el proceso de reconstrucción luego de un desastre. Todas tienen fortalezas y debilidades y todas han tenido éxito cuando resultaron adecuadas a las características del país y al desastre enfrentado.

**MODALIDADES INSTITUCIONALES PARA LA RECONSTRUCCIÓN**

Fortalezas	Debilidades	Recomendación
<b>A: Crear una entidad nueva a cargo de la reconstrucción</b>		
Independiente y enfocada; proporciona forma de asignar recursos y contratar; Puede manejar arreglos financieros complejos con donantes; Simplifica consultas con entidades del gobierno.	Riesgo de duplicar esfuerzos con ministerios de línea; Toma tiempo clarificar roles y responsabilidades; Puede no tener apoyo a nivel local; Tendencia a sobrevivir a la coyuntura de desastre; Onerosa (gasto de local y personal) Si se crea una para cada desastre no se acumula experiencia.	Adecuada para desastres de gran escala; También cuando desastre afecta la estructura del gobierno. Es importante incluir fecha de cierre de la agencia.
<b>B: Crear un grupo de trabajo a partir de ministerios de línea</b>		
Aumenta coordinación entre sectores; Claramente temporal, pues funcionarios asignados regresarán a sus sectores; El líder puede provenir fuera del Estado	El grupo puede no estar suficientemente empoderado; Puede debilitar ministerios de línea; Los ministerios pueden no tener conocimiento en reconstrucción; Pueden tener dificultad para captar cooperación internacional.	Pueden ser útiles para que el staff de los ministerios acumule experiencia de recuperación luego de desastres.
<b>C: Ministerios administran plan nacional de recuperación frente al desastre</b>		
Da responsabilidad a los expertos de cada sector; Mayor apoyo local, Todos los sectores absorben lecciones para mitigar riesgos en sus operaciones normales; Es más probable que experiencia se use en futuros desastres.	Sobrecarga a los gobiernos subnacionales que no tengan capacidades; Sobrecarga a los ministerios (carga normal más reconstrucción). Es posible que los subnacionales no sea capaces de cumplir obligaciones de reconstrucción.	Requiere que antes del desastre se haya trabajado en planificar, entrenar al personal en un plan nacional de desastres. Requiere que los ministerios de línea tengan el personal idóneo; Funciona mejor en países con gobiernos subnacionales fuertes.

Además de establecer la forma institucional para llevar a cabo las tareas de reconstrucción, el Banco Mundial recomienda que los esfuerzos de reconstrucción se ejecuten siguiendo estos lineamientos generales:

- El gobierno debe liderar el esfuerzo de definir la política de reconstrucción y debe coordinar su implementación. Estas políticas deben comunicarse al público.
- Los arreglos institucionales deben reflejar la política de reconstrucción. La agencia encargada de la reconstrucción debe tener un mandato claro, estructura flexible y un plan operativo definido.

<sup>3</sup> Jha, A. et. al. (2010) "Safer Homes Stronger Communities. A Handbook for Reconstructing After Natural Disasters" World Bank. Washington D.C.





- Dicha entidad, sea nueva o un comité temporal, debe trabajar en forma cercana con los ministerios de línea y otras entidades para cumplir con su mandato.
- Se deben establecer los mecanismos para coordinar y financiar las acciones de las entidades locales, nacionales e internacionales involucradas en la reconstrucción, y se debe compartir información entre ellas.
- Los fondos se deben asignar en forma equitativa y deben mantenerse dentro de límites predefinidos. Los controles amplios y el monitoreo cercano de todas las fuentes de recursos minimizan la corrupción.

La práctica internacional muestra algunas experiencias exitosas:

**EJEMPLOS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS DE RECONSTRUCCIÓN**

País/ Año	Entidad	Comentario
Colombia/1999 (Terremoto en Armenia)	Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetalero (FOREC)	Entidad nueva, con independencia funcional y normativa. Directorio compuesto por el gobierno central y local y el sector privado. Se contó con evaluación temprana y detallada de daños, y se planificó la intervención para mitigar riesgos. Adecuado fondeo y uso de capacidades subnacionales preexistentes para administrar el uso del suelo. Ejecución descentralizada basada en ONG's y en menor medida en gobiernos locales. Cobertura temporal a damnificados adecuada que dio tiempo para planificar intervención.
Irán/ 2003 (Terremoto en Bam)	Steering Committee	Grupo de trabajo basado en ministerios de línea. Comité incluyó 5 ministros y los jefes de varias entidades relacionadas con vivienda y cultura. Contó con autonomía para fijar la política de reconstrucción que incluyó el rediseño de las áreas afectadas y la ejecución a cargo de la entidad nacional de vivienda.
México / 1985 (Terremoto en México D.F.)	Renovación Habitacional Popular (RHP)	Agencia nueva formada con personal de los ministerios sin experiencia previa en reconstrucción. Luego de inicio caótico, pudo planificar la construcción de viviendas multifamiliares a los afectados. Contaba con fondeo adecuado y autonomía. En los 2 años de su mandato construyó 48 mil viviendas.

En el Perú, la de experiencia reconstrucción asociada al terremoto de Pisco de 2007 mostró limitaciones, pues los niveles de coordinación y centralización de decisiones no se definieron desde el principio. Así, la entidad creada –FORSUR (Ley 29078)- contaba con un Directorio que tenía, además del Presidente de FORSUR, tres presidentes regionales, cinco ministros y dos empresarios. La asignación de recursos era una tarea colegiada del Directorio, mientras que el Presidente de FORSUR tenía la función de coordinar las acciones de todos los actores involucrados.

FORSUR era una unidad ejecutora de la PCM, y se encontraba sujeta a los procedimientos públicos para la aprobación de cada proyecto y su acceso a recursos. La mayor parte de su operación se encontraba en Lima y el nivel de coordinación con los municipios y de comunicación al público era bajo.

Asimismo, no se contó con una evaluación rápida de los daños y necesidades causadas por el desastre, lo que implicó que los esfuerzos para apoyar a esta población no se prioricen en forma adecuada.

Debido a estas dificultades la ejecución de proyectos a cargo de FORSUR fue menor a la anticipada, lo que hizo necesario reestructurar dicha entidad en el año 2009 (D.U.089-2009), reemplazando el Directorio con la figura de un Presidente Ejecutivo y facilitando el proceso de asignación de recursos a las unidades ejecutoras.

En este sentido, el diseño de la nueva Autoridad para la Reconstrucción con Cambios sería superior a FORSUR pues el Director Ejecutivo cuenta con rango de ministro y elaborará el plan de reconstrucción. Asimismo los procedimientos de contratación serán simplificados y la fuente de recursos (FONDES) está claramente identificada.

