

## LINEAMIENTOS ORIENTADORES PARA EL PROCESO DE GESTION DE LA EMERGENCIA, REHABILITACION Y RECONSTRUCCION DE LA ZONA AFECTADA POR EL TERREMOTO DEL SUR MEDIO DEL PERU

Documento consensuado por la Mesa de Prevención y Desarrollo - ANC  
Email: prevencionydesarrollo@gmail.com

### I. DIAGNÓSTICO

#### 1.- Antecedentes

El día miércoles 15 de agosto de 2007, se produjo un movimiento sísmico con una magnitud de 7.9 grados Richter, que afectó la zona Sur Medio Oeste del Perú. El sismo fue percibido en una vasta región del país y las intensidades registradas van de grado VII Mercalli en Pisco, grado VI en Lima, grado V en Huancavelica, IV en Huaraz y Huánuco, III en Abancay, Cajamarca, Mollendo y Camaná, II en Chachapoyas, Arequipa y Chiclayo.

Este gran desastre que vive el país, asociado a la ocurrencia del terremoto, afectó a las poblaciones vulnerables de los departamentos de Ica, Huancavelica y sur de Lima, causándoles graves daños y pérdidas, tanto en la vida y salud de las personas, en la vivienda, infraestructura urbana de locales públicos y servicios básicos de luz agua saneamiento, transporte, así como de los sistemas de producción y medios de vida gravemente afectados (ver cuadro).

La diversidad de impactos registrados, han puesto al descubierto la existencia de una alta vulnerabilidad, que va desde el nivel personal individual, pasando por lo colectivo local, distrital provincial, regional y nacional, involucrando hasta los más altos niveles de organización de nuestra sociedad como los sectores y el propio gobierno central<sup>1</sup>.

Las actitudes y mecanismos de respuesta del Estado, observados desde el primer momento de la crisis expresan signos de una débil o nula preparación de la población y de la institucionalidad local, regional y nacional, ante este riesgo sísmico y la escasa capacidad de atender la emergencia en nuestro territorio nacional. Lo que nos invita a realizar una mirada reflexiva a nuestro entorno para analizar e identificar aquellas vulnerabilidades que se hace necesario corregir.

Es importante comprender que después de ocurrido el desastre con todas sus consecuencias de dolor, se inicia un largo proceso de acciones orientadas a resolver las múltiples y complejas necesidades de la población, desde las necesidades vitales como alimentación, albergue y abrigo, agua saneamiento y salud temporal para aliviar el sufrimiento y preservar la vida y la salud de las personas. También se hace necesario planear e implementar acciones a restablecer los servicios básicos, y reconstruir las viviendas y demás elementos asociados que constituyen el hábitat.

El poder Ejecutivo y el Legislativo han acordado la formación del Fondo para la Reconstrucción Integral del Sur, FORSUR, creemos necesario que se garantice la presencia de la institucionalidad local de la sociedad civil, para que esta participe en el diseño de la reconstrucción de los mecanismos de supervisión, control y de rendimiento de cuentas.

### 2. ANÁLISIS DEL DESASTRE: CAUSAS Y DAÑOS

---

<sup>1</sup> En las visitas realizadas a la Región de Ica se ha constatado que no existe ningún Comité de Defensa Civil en pleno funcionamiento.

Si hacemos un análisis de los factores que generan el desastre encontramos lo siguiente: Por un lado la amenaza o peligro determinado por la ocurrencia de evento sísmico con carácter de terremoto de gran magnitud y por otro lado la vulnerabilidad existente en la región por los elementos expuestos en el escenario del desastre.

### 2.1. La Amenaza natural

El desastre se desencadena a partir de los movimientos sísmicos y las réplicas que siguieron al movimiento principal. El sismo de características de terremoto, registrado el día miércoles 15 de agosto del 2007 a las 6:41 horas (23:41 GMT), tuvo como epicentro el océano, a 60 Km de la costa y a una profundidad de 40 kilómetros. La zona afectada se ubica a 167 kilómetros al sur de Lima, frente al mar de la región Ica, afectando principalmente a las ciudades densamente pobladas de Pisco y Chincha, donde se han registrado la mayoría de las víctimas. Según el Instituto Geofísico del Perú, se trata del terremoto de mayor magnitud (energía liberada) registrado en el Perú en los últimos 50 años y uno de los mayores del mundo desde 1990.

Dada las características sismotectónicas de la región epicentral, estos eventos sísmicos están asociados a la dinámica de placas que tiene lugar en la zona de interacción de las placas de Nasca y Sudamericana, entre las cuales se da la relación de subducción de la corteza oceánica por debajo de la Continental. Como se sabe, esta zona tiene una amplia historia sísmica debido a que forma parte de una de las regiones sismogénicas más importantes del planeta, conocida como "Cinturón de Fuego", que bordea las costas de América, Asia y Oceanía.

La severidad del sacudimiento se explica principalmente a la poca profundidad del foco sísmico sumándose a esto los factores locales de sitio (tipos de suelos, saturación de agua, pendientes, etc.) que influyen en el grado de destrucción alcanzados. Cabe indicar que en la zona los suelos son "blandos" bastante arenosos y limosos, sueltos y en algunos casos saturados de agua lo que ha propiciado la amplificación de las ondas y el fenómeno de licuefacción de suelos, alcanzándose con ello mayores niveles de destrucción.

### 2.2. La Vulnerabilidad

El alto grado de destrucción registrado en el área del desastre se debe principalmente al alto nivel de vulnerabilidad que presenta la zona, sumados a la severidad de sacudimiento provocado por el sismo.

Muchos son los factores de vulnerabilidad global que presenta la zona del desastre, los cuales fueron puestos en evidencia por el sismo. Entre los principales factores de vulnerabilidad que magnificaron el efecto del sismo podemos destacar:

#### Factores tecnológicos<sup>2</sup>

Nos referimos al mal uso de los materiales, sistemas constructivos empleados en la edificación de viviendas, locales públicos y demás infraestructuras afectadas por el sismo y la falta de Asistencia Técnica adecuada y control urbano y de edificaciones, por las autoridades competentes. Se encuentra que gran parte de los poblados comprendidos en la zona del desastre se han construido en base a técnicas<sup>3</sup> constructivas inapropiadas a las condiciones de alta sismicidad de la región, no asistidas técnicamente, desde su diseño hasta su construcción y mantenimiento.

La construcción con tierra (adobe, tapial, ladrillo crudo) es la principal tecnología constructiva ancestral que prevalece en la zona, pero ejecutada más como una técnica, con

---

<sup>2</sup> **Tecnología** es un concepto amplio que abarca un conjunto de técnicas, conocimientos y procesos, que sirven para el diseño y construcción de objetos para satisfacer necesidades humanas.

<sup>3</sup> **Técnica**, conjunto de saberes prácticos o procedimientos para obtener un resultado. Requiere de destreza manual e intelectual, y generalmente con el uso de herramientas. Las técnicas se transmiten de generación en generación.

serías improvisaciones y adaptaciones, para imitar la construcción con ladrillo o albañilería estructural.

Esta cultura de la autoconstrucción no asistida, ni regulada, sumada a las propiedades físicas y baja resistencia a la deformación elástica, hacen que este tipo de construcción con tierra sean muy frágiles. La mayoría de las viviendas de adobe, que han colapsado presentan deficiencias constructivas, mala calidad del adobe. Las fallas principales están asociadas a la separación de muros en la zona de encuentros, y a la trabas inadecuadas. Limitada adherencia o ligazón entre el mortero y el adobe, la carencia de elementos estructurales. A esto debemos añadir la falta de mantenimiento de las viviendas presentando un grave estado de deterioro, pues muchas de estas viviendas fueron construidas por los abuelos o los padres de los actuales ocupantes.

Además, la inadecuada combinación de materiales en la construcción incrementa la vulnerabilidad de las viviendas. Se han encontrado casas con el primer piso de adobe y el segundo piso hechos de ladrillo. En algunos casos se han empleado ladrillos crudos asentados en mortero de barro.

#### Factores físicos de ubicación y exposición

Este factor de vulnerabilidad ha tenido cierto nivel de influencia local en el grado de destrucción. Existen casos de centros poblados asentados en terrenos de variada calidad geotécnica y con diferentes niveles de exposición ante amenazas. En el caso de las ciudades de Pisco, Chincha e Ica hay algunos sectores o barrios se ubican en zonas litorales y ribereñas bajas potencialmente inundables, donde la presencia de humedad en épocas de lluvias debilita las viviendas de adobe.

Además de las viviendas, muchas otras infraestructuras se vieron afectadas por su inadecuada ubicación, esto debido en parte a las características y condiciones físicas y ambientales de la zona del desastre.

#### Factores sociales y políticos

Se refieren a la organización y las capacidades de la población para hacer frente al desastre. En este caso el sismo ha puesto en evidencia problemas de desorganización y falta de capacidad de respuesta de las organizaciones locales existentes para el manejo de la emergencia, lo que ha dado lugar a la intervención directa de las instituciones nacionales, generándose en algunos casos la descoordinación y conflictos entre las diferentes instituciones de ayuda nacionales, regionales y las organizaciones locales, tanto en la asignación de responsabilidades y la distribución de la ayuda a la población damnificada, etc.

### **3. DAÑOS**

El impacto generado por el terremoto de Pisco, se expresa en un conjunto de daños en la vivienda, infraestructura de servicios básicos, agua, desagüe, educativa, de salud; infraestructura productiva, agrícola (canales de riego, pozos de agua subterránea), Infraestructura de comunicación vial, afectando de manera diferente al conjunto de los centros poblados comprendidos en el escenario del desastre.

Según los datos oficiales, producidos en base a los informes del personal técnico y autoridades de Defensa Civil, se muestran en el cuadro adjunto:

## RESUMEN DE DAÑOS PRODUCIDOS POR EL SISMO OCURRIDO EL 15 DE AGOSTO DE 2007 (\*)

REGIONES	FAMILIAS		PERSONAS		VIVIENDAS	
	DAMNIFICADAS	AFECTADAS	HERIDOS	FALLECIDOS	DESTRUIDAS	AFECTADAS
<b>ICA</b>	<b>32310</b>		<b>829</b>	<b>491</b>	<b>32310</b>	
Prov. Chincha	16010		240	85	16010	
Prov. Ica	300		487	71	300	
Prov. Nasça			2			
Prov. Pisco	16000		100	335	16000	
<b>LIMA</b>	<b>3965</b>	<b>3287</b>	<b>198</b>	<b>19</b>	<b>3965</b>	<b>3287</b>
Prov. Cañete	3429	2889	172	6	3429	2899
Prov. Huarochirí	1			1	1	
Prov. Lima	92	100	1	5	92	100
Prov. Yauyos	442	281	10	1	442	281
Prov. Callao	1	7	15	6	1	7
<b>JUNIN</b>	<b>4</b>				<b>4</b>	
Prov. Huancayo	4				4	
<b>AYACUCHO</b>	<b>215</b>	<b>134</b>			<b>215</b>	<b>134</b>
Prov. Huamanga	3	49			3	49
Prov. Huanta		10				10
Prov. La Mar		1				1
Prov. Parinacocha Cora Cora	32	74			32	74
Prov. Paucar Sara Sara	180				180	
<b>HUANCAVELICA</b>	<b>1027</b>	<b>2880</b>	<b>63</b>	<b>3</b>	<b>1027</b>	<b>2651</b>
Prov. Castrovirreyna	669	2261	63	3	669	2148
Prov. Huaytará	358	619			358	503
<b>TOTAL</b>	<b>37521</b>	<b>6301</b>	<b>1090</b>	<b>513</b>	<b>37521</b>	<b>6072</b>

(\*) Fuente: Informe de la Dirección Nacional de Operaciones, Instituto Nacional de Defensa Civil, al 22/08/07.

Los impactos causados por el terremoto ha sensibilizado a las instituciones públicas y privadas del país así como a la comunidad internacional quienes se han hecho presente con ayuda humanitaria de emergencia que viene sirviendo para mitigar las necesidades urgentes de la población damnificada y afectada, sin embargo en la medida en que va pasando los días, la mayoría de esta ayuda se ira retirando de la zona y sólo quedarán aquellas instituciones que tienen el propósito de apoyar el proceso de reconstrucción.

## II. PRINCIPIOS BÁSICOS ORIENTADORES

### 1.- PRESENTACIÓN

La Mesa de Prevención y Desarrollo (integrada por CENCA, CIDAP, FLORA TRISTAN Y PREDES, como grupo impulsor) se propone contribuir a la generación de un espacio de reflexión y la incorporación de la perspectiva de prevención en el desarrollo y de gestión de riesgos en los proyectos que son implementados por las ONGs, con apoyo de la cooperación internacional, y hacer llegar sus reflexiones a modo de recomendaciones a la institucionalidad pública y privada, para la mejora de las políticas públicas de los sectores involucrados.

Numerosas instituciones de la sociedad civil principalmente en Ica y en Lima están aportando brindando recursos para la emergencia y la reconstrucción. Nuestra opción es contribuir y participar en el desarrollo de las capacidades locales.

Nos constituimos como un espacio para promover la reflexión y el intercambio de experiencias de las instituciones participantes. La mesa puede constituirse como un actor que haga incidencia y formule propuestas en la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

La MPD esta conformada por Instituciones afiliadas a la ANC y por instituciones que no formando parte de la ANC asume sus principios.

## **2.- OBJETIVOS**

Estos lineamientos deben contribuir a la formulación de un marco global que oriente el proceso de gestión de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción a partir de los lineamientos orientadores básicos que sirvan para la intervención del conjunto de actores locales, instituciones públicas y privadas, nacionales y de cooperación internacional, interesadas en apoyar el proceso de reconstrucción de la zona afectada por el sismo

- Impulsar un proceso de reconstrucción articulador, inclusivo, participativo, integral y de concertación permanente, entre los diferentes actores locales, regionales y nacionales así como de los agentes externos intervinientes, haciendo confluir los esfuerzos y voluntades, así como la integración de recursos en torno a la reconstrucción de la zona del desastre.
- Aportar de manera efectiva y eficiente, permitiendo al mismo tiempo una adecuada concertación de proyectos y programas por parte de las diferentes entidades públicas y privadas involucradas.
- Las poblaciones urbanas y rurales tienen derecho a que se reconozca sus especificidades culturales, etareas y de género. La asistencia humanitaria, de rehabilitación, de reconstrucción y desarrollo deben incorporar la perspectiva de derechos humanos, género y generacional.

## **3.-PRINCIPIOS BÁSICOS**

La rehabilitación y la reconstrucción en las regiones de Ica, Huancavelica y Lima Provincias debe tener como marco el enfoque de Gestión del Riesgo y considerar que las acciones tengan entre sus objetivos la reducción de riesgos para la vida y la mejora en la calidad de vida.

Las familias y la población que ha sido afectada o damnificada en dichas regiones, han sufrido la pérdida de vidas y bienes y tienen el pleno derecho, no solo a la reconstrucción de sus viviendas sino del entorno social, cultural, del tejido social que contribuya al pleno de desarrollo. Los ciudadanos y ciudadanas de estas regiones son damnificados que tienen el derecho de acceder a la reconstrucción y al desarrollo.

Considerar la diversidad de condiciones socioeconómicas y culturales de las zonas para que las propuestas sean viables y sostenibles.

Promover o impulsar la utilización de variadas ofertas tecnológicas de construcción sismorresistentes donde se hace uso de los recursos locales tanto a nivel de mano de obra calificada, no calificada, así como de los recursos materiales como caña y otros, impulsando de ese modo su puesta en valor mediante programas de producción y/o redoblamiento, para evitar su depredación.

Los programas de reconstrucción deberán impulsar o dinamizar la economía local, creando ofertas de empleo a las poblaciones damnificadas y/o afectadas; promover el fortalecimiento de las organizaciones locales, y el desarrollo de capacidades, incorporando la gestión de riesgos en la cultura local y regional.

La rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo de los pueblos deben basarse en una adecuada evaluación del riesgo, haciendo uso los estudios existentes y/o actualizándolos y complementándolos, donde la población tenga participación en los estudios, en su interiorización y en su implementación.

Según la experiencia acumulada en el tema, la reconstrucción después de un desastre tiene que ver con un conjunto de programas orientados a restaurar las condiciones de vida de la población damnificada, superando sobre todo aquellos factores de vulnerabilidad, social, económico y cultural que dieron origen o magnificaron el desastre. En ese sentido, la reconstrucción requiere ser entendida como un proceso de intervención continua e integral que necesita concertarse y planificarse a partir de determinados principios que orienten la intervención de un conjunto de actores internos y externos en un proceso de negociación y diálogo de intereses.

Es preciso considerar que estos principios deben ser compartidos entre todas las partes intervinientes, ya que son las “reglas de juego” básicas y que requieren refrendarse en la vigilancia ciudadana, reglamentación y en la supervisión que se establezca y pueden estar sujetas a complementación y/o cambio.

Para que se logre, se proponen los siguientes principios básicos:

1. **La reconstrucción debe ser primordialmente un proceso social participativo,**  
La reconstrucción comprende el diseño y la ejecución concertada de acciones coordinadas, concertadas entre las instituciones, organizaciones y poblaciones damnificadas cuya gestión tiene que ver con la asignación de recursos y formas de aplicación de estos sean materiales y no hacia metas culturalmente derivadas para la sociedad”<sup>4</sup>.
2. **Se debe contar con un Plan de Reconstrucción de la Zona Afectada,**  
Este debe ser de carácter integral, considerando una estrategia concertada para el ordenamiento de las prioridades, los roles y las líneas de acción que demanda la reconstrucción de la zona afectada. Este Plan debe ser un punto de partida y debe servir como instrumento de gestión en el proceso de reconstrucción.
3. **Tener un esquema organizativo y de gestión**  
Toda acciones que se emprenda en la zona del desastre debe basarse a un esquema organizativo y de gestión, que establezca los roles y funciones de cada parte interviniente y facilite el establecimiento de acuerdos entre autoridades, instituciones y población organizada a través de un conjunto de mecanismos ágiles de gestión que se adecuen al cambiante escenario del desastre. En este caso, existe una Autoridad Autónoma que tendrá una función coordinadora y ejecutiva, promoviendo mecanismos para la gestión apropiada a la realidad de la zona afectada.
4. **Entender el desastre como una oportunidad de desarrollo**  
Las actividades de reconstrucción deben estar orientadas a superar las vulnerabilidades existentes antes del desastre. Es preciso evitar ‘reconstruir vulnerabilidades’ y aprovechar positivamente la apertura al cambio que se genera en estas circunstancias para la revisión y formulación de propuestas de desarrollo. El análisis de la vulnerabilidad global de la población afectada ofrece pautas para redefinir las limitaciones del desarrollo en estas zonas y permite discernir respecto a la prioridad para la asignación de los escasos recursos existentes.

---

<sup>4</sup> Oliver-Smith, Anthony, Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas. En: Lavell, Alan (compilador), Al norte del Río Grande: Ciencias Sociales y Desastres: una perspectiva norteamericana. LARED & I TDG, 1994.

**5. La reconstrucción debe propiciar la participación de recursos humanos y materiales locales,**

Deben considerarse los recursos institucionales y organizacionales, identificando sus capacidades y limitaciones para la gestión del proceso de reconstrucción. Su incorporación en el proceso de reconstrucción es de vital importancia, ya que su cercanía al sentir de la población y su conocimiento de la realidad física y social de la zona afectada son ventajas comparativas innegables frente a la oferta de cualquier agente externo.

Los miembros de las familias damnificadas tienen capacidades que requieren ser empleadas en la reconstrucción, así como el recurso "tierra" y "caña" recuperarlo como tecnología constructiva ancestral y asistida profesionalmente para fortalecer la producción social del hábitat local.

Los recursos externos, humanos y de otro tipo (materiales, financieros, etc.), son muy importantes, pero su función no debe inhibir la participación de los organismos locales y debe orientarse a apoyar y/o estimular el proceso de reconstrucción.

**6. Reconocer y respetar la diversidad e intereses de los actores en el marco de las vulnerabilidades específicas**

En los diferentes espacios de la zona afectada, es indispensable reconocer y respetar la diversidad, para lograr un proceso de reconstrucción concertado, participativo y educativo. Un proceso de este tipo debe facilitar condiciones para el diálogo de saberes y el conocimiento mutuo a nivel de imaginarios y cosmovisiones. No se puede excluir las alternativas populares. En extensas zonas de Ica, el terremoto ha afectado a las comunidades de los afrodescendientes, lo cual debe ser considerando la diversidad cultural.

**7. Los damnificados beneficiarios son titulares de derechos**

El proceso de reconstrucción necesitará reconocerlos como tales, cuya capacidad de respuesta requiere ser fortalecida ya sea en términos de gestión o en aspectos que se refieran a su campo específico de atención de sus necesidades. *No habrá verdadera recuperación sin su participación y en su capacidad para ser protagonista.* El fortalecimiento de las instancias diferentes en se agrupa la población para dar su respuesta, requeriría darse tanto a través del estímulo de una participación activa de los damnificados en la discusión de sus problemas, como en la planificación de acciones y en la ejecución, poniendo especial énfasis en la capacitación, incluyendo la prevención y manejo de desastres. La capacitación debe permitir al damnificado entender las causas del daño ocurrido y la articulación de las acciones de reconstrucción al desarrollo local.

Asimismo, es importante distinguir claramente entre las necesidades reales de la población afectada y lo que son las 'percepciones' que tienen de ella los distintos agentes de ayuda existentes, o los interesados en obtener reconocimientos políticos.

**8. En la zona existen recursos naturales que deben ser parte de los insumos para la reconstrucción.**

Existen técnicas de construcción de adobe reforzado<sup>5</sup> y quincha mejorada o prefabricada, que se ha demostrado son sísmo resistentes. Estas técnicas no tienen que ser descartadas *a priori*, por las empresas privadas que participen en la reconstrucción. Así mismo, es importante que los elementos de construcción no contaminen el medio ambiente, ni lo depreden.

**9. La reconstrucción de la zona afectada requiere impulsar un proceso de reordenamiento territorial con una visión de desarrollo y de prevención de desastres**

Las acciones que se tomen deben orientarse hacia el aprovechamiento óptimo y racional de los recursos para favorecer el desarrollo de actividades productivas y la generación de empleo e ingresos. En zonas donde se constate la existencia de factores de muy alto riesgo que pongan en peligro la vida de los habitantes, quizás sería inevitable plantear la reubicación. Sin embargo, debe evaluarse cuidadosamente cada caso ya que es preciso tomar en cuenta la importancia del sitio en la construcción de identidades particulares, en la comprensión de la

---

<sup>5</sup> Estudios de la Universidad Católica del Perú.

historia local y en las redes de relaciones con otros pueblos de su mismo ámbito. Un proceso de reubicación forzosa podría ser traumático para una población que acaba de sufrir un desastre y bloquear su capacidad de respuesta.

### III. ESTRATEGIAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN

#### Lineamientos para la gestión del Plan de Reconstrucción

El desastre, además de causar los daños físicos (materiales), plantea nuevos retos organizacionales:

- a) la planificación de nuevas tareas,
- b) la comunicación entre organizaciones,
- c) las relaciones de autoridad,
- d) la toma de decisiones,
- e) la definición de los límites institucionales.

La estrategia de implementación del Plan tendría que considerar tácticas para cada uno de los aspectos señalados. Se requiere del conocimiento vivencial de la realidad local e institucional y un análisis preciso que tome en cuenta la realidad local, los objetivos de reconstrucción y la ubicación de los espacios locales en la realidad regional y nacional.

#### 1.- Analizar de las capacidades y las vulnerabilidades institucionales.

Para una intervención exitosa es recomendable realizar un rápido análisis de las capacidades y las vulnerabilidades institucionales. En lo que atañe a las funciones de reconstrucción desde el gobierno, se hace preciso determinar con claridad cuáles son los recursos con que se cuenta y cuáles son las capacidades internas y habilidades para cooperar efectivamente en los diferentes ministerios, departamentos y agencias involucrados en la reconstrucción.

#### 2) Tomar decisiones acerca de los grados de centralización de la autoridad <sup>6</sup>

Ya que una excesiva centralización podría generar conflictos y paralización innecesaria. O en caso contrario, una estructura de autoridad muy laxa llevaría posiblemente a la dispersión de esfuerzos y al mal aprovechamiento de los recursos institucionales. Es preciso definir el grado de centralización más apropiado y estar en la disposición de hacer ajustes conforme se vaya avanzando en el proceso de implementación del Plan de Reconstrucción.

#### 3) Definir los grados de profesionalismo en la aplicación de las acciones de reconstrucción

Esto es necesario para identificar el personal apropiado y asignar las tareas de acuerdo a su peso y exigencias específicas. Según se sabe, la rapidez y alcance de la reconstrucción dependerán de la habilidad, motivación, conocimiento y conciencia política que tengan los funcionarios locales para actuar, la selección de personal es un asunto de crucial importancia.

#### 4) Anticiparse y prevenir conflictos intersistitucionales

Es preciso considerar el conflicto que puede surgir entre organizaciones burocráticas orientadas hacia operaciones de alivio (asistenciales) y organizaciones dirigidas hacia el desarrollo, ya que cada cual tiene formas distintas de actuar y durante el proceso de concertación pueden surgir divergencias respecto a la forma como se deben implementar los programas. Debe haber respeto por las diferencias y establecer esquemas que optimicen los distintos aportes y en la medida de lo posible, explorar sus posibles complementariedades. En ese sentido, la institución central más importante tiene la difícil responsabilidad de *facilitar al máximo la comunicación y el diálogo entre todas las partes intervinientes*. Un buen ambiente de colaboración es el marco más adecuado para el desarrollo de la creatividad y la identificación de las soluciones más apropiadas.

#### 5) Potenciar los espacios de coordinación ya existentes

Tan importante como establecer nuevos mecanismos de coordinación está la necesidad de potenciar los espacios de coordinación ya existentes, es decir aquellos que existían antes y

---

<sup>6</sup> Este principio y el siguiente están tomados también de Oliver-Smith, quien a su vez los reseña de otros autores.



otros que se hayan generado luego del terremoto y la etapa de emergencia. Hay probablemente muchas lecciones que aprender de estos esfuerzos de trabajo coordinado que valdría recoger y que ciertamente alimentarían el diseño de la organización para la implementación del Plan. Se sugiere identificar a todas las instituciones presentes y elaborar un diagrama con las relaciones existentes entre todas y cada una de ellas. Este diagrama permitirá visualizar los flujos de relación efectivos y los vacíos existentes, a los que habrá que analizar, caso por caso, para darles el tratamiento más adecuado.

Otra herramienta importante para el planteo de la estrategia de organización para la implementación del Plan es el *mapeo de instituciones presentes en la zona afectada*, que es una tarea ya iniciada por algunas instituciones participantes y que permitirá identificar qué está haciendo cada quien y en qué zonas de la amplia región afectada. Luego de elaborado el mapeo, sería sumamente interesante compararlo con los resultados del estudio de vulnerabilidad para ver sus concordancias y contradicciones y a partir de ello, orientar mejor las decisiones de inversión de recursos institucionales y financieros.

#### IV. LINEAMIENTOS PARA LA RECONSTRUCCION

##### 1.- EN EL HABITAT Y VIVIENDA

Los niveles de daño ocurridos en las viviendas de la zona tuvieron que principalmente con la vulnerabilidad de las viviendas, condicionada por la utilización inadecuada de materiales y sistemas constructivos (adobe), debido a una falta de asistencia técnica, así como la ausencia del control urbano municipal y de las autoridades competentes, por su mal estado de conservación y su sobreuso debido a la situación de hacinamiento y pobreza de la mayoría de las familias.

La situación de escasez de vivienda agravada por el terremoto<sup>7</sup>, será enfrentada en una primera etapa (que está por concluir) con la provisión de viviendas temporales. Esta estrategia promovida tanto por el estado, como por la Iglesia, las ONG y la cooperación técnica internacional permite darle una solución parcial al problema.

Dado que aun no se responde a la totalidad de situaciones de necesidad, se plantean algunos lineamientos para orientar los futuros pasos de las instancias estatales y privadas que están interviniendo en este campo.

- 1) Se requiere de inmediato diseñar programas para atender la necesidad de reconstrucción de viviendas en las zonas rurales. La atención hasta el momento se ha concentrado en los principales centros urbanos en donde hay mayor número de familias en situación de necesidad. Sin embargo, no debe olvidarse la situación del campo, tradicionalmente marginado del apoyo estatal en este campo.
- 2) Tenemos una oportunidad para impulsar activamente programas de capacitación en tecnologías constructivas que apoyen la labor de la producción social del hábitat a través de la autoconstrucción que realiza la mayor parte de familias de la zona afectada, y acompañada de una asistencia profesional técnica y de control urbano, por parte de las autoridades locales. De acuerdo a las posibilidades de apoyo existentes, se deben adecuar propuestas que estén al alcance de las familias de bajos ingresos y que respeten la cultura y costumbres de cada lugar. La gran cantidad de experiencias fallidas de transferencia tecnológica a la población en más de 25 años de investigación, está señalando la necesidad de asumir un enfoque centrado en la participación de los pobladores, hombres y mujeres y en la implementación de esquemas flexibles que realmente logren la aprehensión de las propuestas de mejoramiento técnico por el poblador común y corriente.

---

4 El terremoto saca a la luz dos importantes problemas existentes en los principales centros urbanos de la zona afectada: el del inquilinato y la escasez de viviendas y el de la informalidad de la propiedad.

- 3) Antes de iniciar la reconstrucción o el re-planeamiento en una localidad es importante evaluar cuidadosamente el nivel de daño así como las necesidades específicas de las familias que requieren de vivienda para diseñar los mecanismos más adecuados y ofrecer alternativas que satisfagan las expectativas de los damnificados y que hagan adecuado uso de los recursos.
- 4) Promover el acondicionamiento u ordenamiento territorial haciendo uso de la zonificación ecológico económica - ZEE, como base, y la memoria social, cultura e histórica, como patrimonio a regenerar, así como fortalecer la cultura urbana de la localidad, para la vida.
- 5) Impulsar la renovación urbana sobretodo en aquellas ciudades tugurizadas que han experimentado graves daños debido a la mala configuración urbana y mala calidad de los suelos
- 6) El desarrollo del hábitat debe estar concebido articulado a los sistemas de producción y/o medios de vida, patrón cultural, así como en una perspectiva de mercados.

Así como considerar las diferentes formas de tenencia del suelo urbano que se han venido desarrollando, dónde resalta el inquilinato en un significativo número de propiedades públicas como de la Sociedad de Beneficencia ubicadas en el área Central de Pisco o Centro Histórico. Este proceso de reconstrucción del hábitat de estos inquilinos, mayoritariamente en situación de pobreza, no debe vulnerar su derecho de residencia, adquirida por generaciones y limitada a su derecho de acceder a una vivienda y hábitat digno.

- 7) Los gobiernos locales deben reforzar y actualizar sus unidades técnicas y sus sistemas de la gestión del desarrollo urbano. Actualizar sus bases de datos, estudios técnicos, planes directores que consideren el riesgo como una variable imprescindible.

## 2.- EN SALUD Y EDUCACION

- 1) Se requiere reforzar los niveles comunales de atención de la salud (promotores de salud y botiquines comunales) y de educación (escuelas de barrios y sonas rurales), habida cuenta la existencia de problemas en la articulación de los niveles de base de ambos sistemas a sistemas mayores.
- 2) El desastre abre la oportunidad para hacer modificaciones en los sistemas de administración de educación y de salud locales y en los ámbitos jurisdiccionales. En ambos casos, pero especialmente en el caso de salud, el replanteamiento tendría que partir del reconocimiento de los flujos de referencia que se están dando en la realidad, facilitados por la interconexión vial existente que poco tienen que ver con la demarcación político-administrativa tomada como base para la planificación de los servicios.
- 3) La reconstrucción de la infraestructura dañada por el sismo debiera considerar las características climáticas y culturales de cada zona. Los establecimientos son lugares de servicio de la población y esta debe sentir que ese local le pertenece y por tanto, tiene derecho y responsabilidad de velar por su buen estado de mantenimiento.
- 4) La planificación del servicio de salud debiera establecerse desde la base y considerando los diferentes niveles del sistema en un conjunto armónico de actividades que refuercen la llegada del servicio principalmente a los lugares más alejados y a los sectores más vulnerables. En ese sentido, la participación de la comunidad debiera ser el punto de partida del proceso de planificación.
- 5) Vale la pena incorporar en la currícula educativa (escolarizada y no escolarizada) el tema de la Gestión del riesgo o prevención de desastres, para que la comunidad conozca y enfrente los riesgos a que está sometida, y para que refuerce sus

mecanismos de respuesta, no sólo frente a las emergencias sino para que incorpore el enfoque preventivo dentro de sus acciones regulares, en especial, en la planificación de su desarrollo.

### 3.- EN LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

- 1) Rehabilitar y mejorar la infraestructura agrícola afectada por el sismo, teniendo cuidado de reforzar las construcciones para hacerlas resistentes a la eventualidad de otro sismo. Tener en cuenta que cuesta menos 'prevenir' que 'reconstruir'.
- 2) Orientar el desarrollo de la actividad pecuaria y agrícola, teniendo en cuenta la zonificación Ecológico Económica ZEE, o la capacidad de uso mayor del suelo en cada zona. Impulsar el desarrollo de zonas acordes con su potencial
- En un territorio con escasez de zonas aptas para la agricultura, se requeriría de un esfuerzo especial por potenciar aquellas zonas que reúnen condiciones para una mejor producción, identificando las posibilidades de mercado y diseñando estrategias para apoyar técnica y financieramente al pequeño campesino.
- 3) Desarrollar propuestas que protejan e incrementen el potencial hídrico de la zona. Esto se aplica más para las zonas de costa, en donde la escasez de agua es realmente grave.
- 4) Impulsar proyectos de repoblación forestal que favorezcan el medio ambiente y con adecuado control, atiendan las demandas locales de caña, leña, forraje y madera. Hay zonas como las riberas de los ríos que pueden ser aprovechadas para este tipo de actividades.
- 5) Se requiere desarrollar una estrategia de extensión agrícola y promoción diseñada de acuerdo a las necesidades específicas de cada sector agricultor y que tenga llegada efectiva a los grupos más vulnerables. El diseño de esta estrategia debe considerar la distribución vial y las dinámicas de mercado existentes para impulsar la salida de los productos y el éxito en la comercialización.

### 4.- EN TRANSPORTE

- 1) Considerar que la red vial constituye el factor más importante de integración de las áreas productivas a los principales centros urbanos, en donde se localizan los principales mercados para los productos. Esta consideración económica debiera guiar la priorización en el diseño de los planes de rehabilitación y construcción de carreteras en la zona afectada.
- 2) La rehabilitación y reconstrucción de carreteras debiera hacerse con un criterio de prevención de desastres, es decir, debe tomar en cuenta que el riesgo de ocurrencia de deslizamientos ya sea por lluvias o sismos está siempre presente y que vale la pena invertir en su reforzamiento, lo que a la larga será un ahorro.
- 3) Tan importante como construir carreteras es realizar acciones para su mantenimiento. En este sentido, dado que la necesidad de vías en buen estado es de vital interés para el campesino, habría que evaluar la posibilidad de impulsar la participación conjunta de la comunidad y del estado en esta difícil y costosa tarea.
- 4) Se requiere actualizar los estudios del tráfico existente para tener mayor precisión sobre su volumen en cada una de las zonas y lograr una intervención más eficaz.

### 5.- INTERCULTURALIDAD

- 1) Cuando ocurren los desastres, los hombres y mujeres se ven afectados en sus actividades de diferente manera y por ello sus necesidades también serán diferentes..

- 2) En períodos de emergencia y reconstrucción el trabajo doméstico de las mujeres aumenta significativamente cuando colapsa el abastecimiento de los servicios de agua, luz eléctrica, de salud, educación, y los sistemas de apoyo como el cuidado infantil, las escuelas, las clínicas, el transporte público y las redes familiares quedan interrumpidas o destruidas. Las viviendas son dañadas son espacios dañados para las mujeres
- 3) Los momentos de emergencias y de reconstrucción también deben incorporar las necesidades de las mujeres en estos períodos asimismo deben constituirse como oportunidades para su desarrollo y empoderamiento.
- 4) Para la atención de la emergencia y de la reconstrucción se requiere la participación de las organizaciones sociales, entre las que se encuentra los comedores populares, comités de vaso de leche, clubes de madres, promotoras de salud.

**Mesa de Prevención y Desarrollo - ANC  
(Comisión integrada por CIDAP, CMP Flora Tristán y PREDES)**