

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Viviendas y desastres naturales: La ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural en el proceso de reconstrucción de la región de Lambayeque 2018 -2020 frente al Fenómeno de El Niño Costero

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTOR:

Christian Albert Illanes Calderón

ASESOR:

Tomás Dosek

Lima, mayo de 2021

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis fue una experiencia única en mi vida, un proceso del cual aprendí bastante para mi formación profesional como politólogo y sobre todo como persona. Esta tesis no se habría logrado sin el apoyo de varias personas que han formado parte de este camino.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia y seres queridos quienes han vivido este proceso conmigo. A mi papá Carlos por creer en mí y darme su apoyo incondicional en las buenas y en las malas. A mi mamá Jacky por ser un ejemplo de fuerza en momentos difíciles. A mi hermano Carlos por recordarme la importancia de la familia. A mi mamá Hortensia por transmitirme su sabiduría y prudencia en el día a día. A mi enamorada Brenda por apoyarme y escucharme en todo momento.

En segundo lugar, le agradezco a mi asesor Tomás por haber confiado en este proyecto en todo este tiempo que permitió hacer de esta tesis una realidad. Igualmente agradezco la disposición de cada una de las personas entrevistadas que accedieron a dar su testimonio para este trabajo. No quiero pasar por desapercibido la consideración a mis amigos que también apoyaron con sus deseos y consejos como lo fueron Carol, Giovanni, Yovana, Angel, Yaniret, María Alejandra, Renato, Diana, Flavia, Arturo, Paulo y Alejandro.

Finalmente, dedico esta tesis a la memoria de mi tata Bilmak y mi tía Lili quienes cuidan de mi familia en todo momento desde arriba.

Gracias a cada una de estas personas he logrado cumplir un sueño: Ser politólogo. Esta labor implica una gran responsabilidad en estos tiempos difíciles donde la convicción y la perseverancia serán claves para hacer de nuestro país un lugar mejor donde podamos crecer como ciudadanía.

RESUMEN

En 2017 ocurrió el Fenómeno de El Niño Costero (FENC) cuyos principales efectos fueron los daños de infraestructura de vivienda y en personas damnificadas. La región de Lambayeque fue una de las más afectadas en viviendas. El objetivo principal de esta tesis es describir el proceso de ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) en la reconstrucción. Por un lado, la tesis describe el proceso de adaptación del PNVR frente a los efectos post-desastre en las fases de agenda y diseño y, por el otro lado, muestra la implementación de las viviendas mediante redes de gobernanza conformados por núcleos ejecutores.

La principal pregunta de investigación de esta tesis es: ¿Cómo se ejecutó el Programa Nacional de Vivienda Rural para la construcción de viviendas en el proceso de reconstrucción en la región de Lambayeque entre 2018 y 2020? La tesis argumenta que el PNVR tuvo resultados positivos en su proceso de ejecución en el Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (PIRCC) entre 2018-2020. Estos resultados se deben a un proceso de adaptación institucional a la coyuntura post FENC en la etapa pre-operativa entre las fases de agenda y diseño. Asimismo, se evidenció un proceso de implementación de enfoque *bottom-up* que generó una red de co-gobernanza mediante la coordinación entre la sociedad civil y los burócratas de la calle.

Esta investigación empleó un diseño de investigación observacional, de un estudio de caso con objetivos descriptivos. La tesis utilizó como caso de estudio la aplicación del PNVR en la región de Lambayeque. Se realizó un trabajo de campo en los distritos de Íllimo, Pacora y Jayanca en 2019 a través de cuatro núcleos ejecutores que incluyeron entrevistas a beneficiarios. Asimismo, se elaboraron entrevistas a los funcionarios que trabajaron en el PNVR durante el PIRCC.

La tesis concluye afirmando que parte de los resultados en la construcción de viviendas por parte del PNVR en la región de Lambayeque se dieron en un proceso de adaptación entre las fases de agenda y diseño. Finalmente, la implementación del PNVR respondió a una perspectiva *bottom-up* que incluyó la participación local de los actores involucrados en el proceso constructivo.

Palabras clave: Vivienda rural, Lambayeque, post-desastre, adaptación institucional, gobernanza.

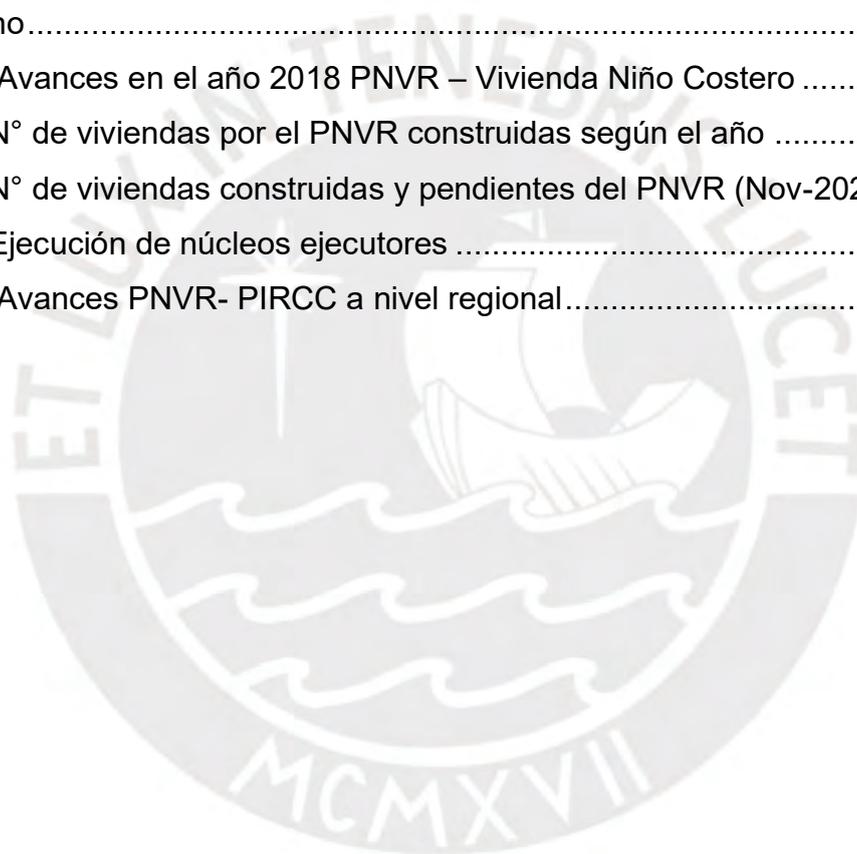
ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I. Marco teórico-conceptual y metodología	1
1.1. Revisión de literatura: Políticas de viviendas post- desastre en procesos de reconstrucción en América Latina	1
1.1.1. Vivienda y hábitat rural	1
1.1.2. Políticas de vivienda post-desastre	3
1.2. Marco conceptual	14
1.2.1. Políticas públicas y sus fases	14
1.2.2. Configuración de la agenda y cambio de política	16
1.2.3. Diseño y formulación de políticas públicas.....	20
1.2.4. Implementación de políticas públicas.....	23
1.3. Metodología	28
CAPÍTULO II. El Fenómeno de El Niño y el problema de la vivienda	32
2.1. El Fenómeno de El Niño: Daños y viviendas afectadas	32
2.1.1. Efectos del FENC: La región de Lambayeque	35
2.2. El sector vivienda en el proceso de reconstrucción	37
2.3. Programa Nacional de Vivienda Rural.....	40
2.3.1. Creación del PNVR.....	40
2.3.2. Intervención de núcleos ejecutores	43
2.3.3. Estructura del PNVR.....	47
2.3.4. Etapas del PNVR: La etapa pre-operativa y la etapa operativa.....	50
2.3.5. El PNVR en el PMAFH.....	51
CAPÍTULO III. El Programa Nacional de Vivienda Rural en la reconstrucción de la Región Lambayeque luego del Fenómeno del Niño Costero.....	55
3.1. Agenda y diseño: La adaptación del Programa Nacional de Vivienda Rural frente a la reconstrucción del norte en la coyuntura post-desastre.....	56
3.1.1. Agenda: La incorporación del Programa Nacional de Vivienda Rural en la	

Reconstrucción Con Cambios.....	57
3.1.2. Diseño y formulación: El proceso de adaptación del PNVR en la reconstrucción del norte.....	62
3.2. La implementación del Programa Nacional de Vivienda Rural en el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios	79
3.2.1. La implementación de los Núcleos Ejecutores desde el Programa Nacional de Vivienda Rural en la Reconstrucción Con Cambios	80
3.2.2. Ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural en la región de Lambayeque (2018-2020).....	90
3.3. Discusión: El proceso de ejecución del PNVR en el PIRCC.....	106
3.3.1. La etapa pre-operativa: Fase de agenda y diseño del PNVR en el PIRCC	107
3.3.2. La etapa operativa: La implementación del PNVR mediante núcleos ejecutores.....	111
3.3.3. El PNVR y los programas de reconstrucción de vivienda en América Latina.....	115
3.3.4. Lecciones aprendidas: El PNVR después del PIRCC	119
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA.....	127
ANEXOS.....	134

Índice de figuras:

Figura 1.1: Duración del Programa Nacional de Vivienda Rural por fase	28
Figura 2.1: Viviendas afectadas durante el FENC 2017 por región	34
Figura 2.2: Viviendas destruidas durante el FENC 2017 por región	34
Figura 2.3: Viviendas consideradas para beneficiarios a nivel nacional	35
Figura 2.4: Viviendas afectadas en la región de Lambayeque por provincias.....	36
Figura 2.5: Viviendas afectadas en la provincia de Lambayeque por distrito	37
Figura 2.6: Regiones atendidas por el PMAFH del año 2015-2020	52
Figura 2.7: Viviendas construidas por el PNVR en el PMAFH entre los años 2015- 2020 en Puno.....	53
Figura 3.1: Avances en el año 2018 PNVR – Vivienda Niño Costero	75
Figura 3.2: N° de viviendas por el PNVR construidas según el año	81
Figura 3.3: N° de viviendas construidas y pendientes del PNVR (Nov-2020)	81
Figura 3.4: Ejecución de núcleos ejecutores	85
Figura 3.5: Avances PNVR- PIRCC a nivel regional.....	91



Índice de cuadros:

Cuadro 2.1: Asignación de intervenciones de acuerdo a niveles de daños, riesgos y materiales de las viviendas afectadas 39



Índice de tablas:

Tabla 3.1: Programa de la Intervención del PNVR en el PIRCC 65



ABREVIATURAS

ARCC:	Autoridad de Reconstrucción Con Cambios
BFH:	Bono Familiar Habitacional
CENEPRED:	Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
COEECI:	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
ENFEN:	Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno de El Niño
FENC:	Fenómeno El Niño Costero
FONDEN:	Fondo Nacional de Desastres Naturales
FONCODES:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FORSUR:	Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007
INDECI:	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGENMET:	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET)
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PIRCC:	Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios
PMAHF:	Plan Multisectorial de Atención frente a Heladas y Friajes
PNVR:	Programa Nacional de Vivienda Rural
UATS:	Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad
UGS:	Unidad de Gestión Social
UGT:	Unidad de Gestión Técnica
VMVU:	Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

INTRODUCCIÓN

El Fenómeno de El Niño Costero (FENC) tuvo lugar en el litoral peruano en 2017. La alerta de emergencia del UNICEF señaló que el FENC afectó a 1,9 millones de personas en el país (UNICEF, 2017). Este fenómeno natural fue calificado como un evento extraordinario según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno de El Niño (INDECI, 2017, p.21, ENFEN, 2017, p.1). Los daños ocasionados por el FENC afectaron al Perú, sobre todo a las regiones del norte peruano, las cuales se evidenciaron especialmente en el impacto sobre las viviendas y su colapso (INDECI, 2017; ARCC, 2017). Esto se debió a que las viviendas fueron construidas en su mayoría de materiales de adobe (CENEPRED, 2018). Frente a ello, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) tenía el reto de reconstruir las viviendas en estas zonas afectadas, tras haber tenido en la década pasada una experiencia adversa con la reconstrucción de Pisco ante el terremoto ocurrido en Ica, Perú (Neyra, 2018). Las principales dificultades de esta experiencia pasada se evidenciaron en la deficiente distribución de viviendas en las construcciones en zonas urbanas y la ausencia de soluciones de vivienda para zonas rurales.

El FENC tuvo un fuerte impacto en cuanto a los daños producidos a raíz de los fenómenos naturales, pues este ha sido un desastre a nivel nacional que no se presenció desde el año 2007. Tal como lo menciona Caveró Cárdenas: “Con posterioridad al terremoto del 15 de agosto del año 2007, ningún desastre natural generó más daño y afectación a la infraestructura pública y privada del país que el Fenómeno El Niño Costero, ocurrido en el verano del 2017” (Caveró Cárdenas, 2019, p. 23). Asimismo, la vivienda sufrió daños repentinos a partir del desastre, lo cual generó una paralización en cuanto a la infraestructura por la magnitud del desastre ocurrido (Caveró Cárdenas, 2019, p. 29).

Frente a la coyuntura acontecida por el FENC de 2017, el Estado peruano tuvo que atender las necesidades de las personas damnificadas y reconstruir las viviendas dañadas en las regiones afectadas principalmente Piura, Lambayeque,

La Libertad y Lima. Para estos efectos, se designó al MVCS como la entidad rectora y ejecutora del proceso de construcción de vivienda en la reconstrucción en ámbitos urbanos y rurales mediante Decreto Supremo N° 30556 (Presidencia del Perú, 2017). Como parte de los programas aplicados por el MVCS se contó con la participación del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) para la construcción de viviendas en las zonas rurales.

Esta tesis describe la respuesta del Estado frente a los efectos del FENC a través de la construcción de viviendas en áreas rurales del PNVR. El objetivo principal de la tesis es describir el proceso de ejecución del PNVR en la reconstrucción. Además, la tesis busca describir, por un lado, el proceso de adaptación del PNVR frente a los efectos post-desastre en las fases de agenda y diseño y, por otro lado, la implementación mediante redes de gobernanza conformados por núcleos ejecutores. La tesis examina en qué consiste este Programa, describe sus características y evidencia el proceso de su implementación.

La principal pregunta de investigación de esta tesis es: ¿Cómo se ejecutó el Programa Nacional de Vivienda Rural para la construcción de viviendas en el proceso de reconstrucción en la región de Lambayeque entre 2018 y 2020? La tesis argumenta que el PNVR tuvo resultados positivos en su proceso de ejecución en el Plan Integral Reconstrucción Con Cambios (PIRCC) entre 2018-2020. Estos resultados se deben a un proceso de adaptación a la coyuntura post FENC en la etapa pre-operativa entre las fases de agenda y diseño realizado por el PNVR. Asimismo, en el proceso constructivo de la vivienda rural a cargo del PNVR, se evidenció un proceso de implementación de enfoque *bottom-up* que generó una red local de co-gobernanza como espacio de coordinación entre la sociedad civil y los burócratas de la calle.

Se estima que la región de Lambayeque contó con un número de 182955 personas damnificadas con 30285 viviendas destruidas y afectadas (INDECI, 2017, pp.13-14), siendo la tercera región más afectada después de Piura y La Libertad. Por este motivo, la aplicación de este Programa en la región de

Lambayeque se ha seleccionado como caso de estudio. Esta fue la región con mayor cantidad de beneficiarios en el PIRCC para la construcción de viviendas a nivel nacional (ARCC, 2017, p.20). Además, a nivel de viviendas rurales, esta fue la región con mayor cobertura de atención de viviendas rurales por el PNVR (PNVR, 2018).

Asimismo, el hábitat rural ha sido una zona abandonada por parte del Estado antes del FENC tal como se evidenció en el proceso de reconstrucción del FORSUR donde el acceso de la vivienda rural fue escaso (Neyra, 2018; COEECI, 2009). En este contexto, el PNVR fue relevante porque buscó resolver una problemática que se presentó ante la necesidad de atender a la ciudadanía damnificada por el FENC ocurrido en 2017. Esto demandó una capacidad de adaptación para responder a la coyuntura post-desastre desde la construcción de viviendas en áreas rurales a través de la participación conjunta de los núcleos ejecutores con los equipos de supervisión y monitoreo del PNVR.

Esta investigación emplea un diseño observacional, de un estudio de caso con objetivos descriptivos. La tesis utiliza como caso de estudio la aplicación del PNVR en la región de Lambayeque. Se ha realizado un trabajo de campo específicamente en los distritos de Íllimo, Pacora y Jayanca en 2019 a través de cuatro caseríos que incluyeron entrevistas a beneficiarios. Asimismo, se elaboraron entrevistas a los funcionarios que trabajaron en el PNVR durante el PIRCC.

En la tesis se selecciona a los distritos Íllimo, Pacora y Jayanca en la provincia de Lambayeque para entender el proceso de implementación del PNVR en el PIRCC, dado que estos distritos fueron fuertemente afectados por el FENC (INDECI, 2017). Asimismo, la región de Lambayeque presentó algunas condiciones especiales que facilitarían la ejecución del Programa tales como la ubicación geográfica y que permitieron el logro de los objetivos planteados.

La tesis se divide en tres capítulos. El primer capítulo presenta el marco teórico – conceptual que incluye una revisión de la literatura entorno a las políticas

de vivienda post-desastre en América Latina y describe la metodología de la tesis. El segundo capítulo introduce el FENC del año 2017 y sus consecuencias en la vivienda, revisa la respuesta del MVCS, y describe las características del PNVR. El tercer capítulo se enfoca en el PNVR en la reconstrucción de la región Lambayeque en el Perú. Se aborda las fases de agenda y diseño para describir el proceso de adaptación del Programa desde la etapa pre-operativa con la finalidad de comprender su ejecución en Lambayeque. Además, este capítulo describe el proceso de implementación del PNVR en el PIRCC especialmente en el caso de Lambayeque en los núcleos ejecutores de los distritos seleccionados. Este capítulo también incluye una sección de discusión donde se debate el argumento propuesto en esta tesis.

La tesis concluye afirmando que parte de los resultados en la construcción de viviendas por parte del PNVR en la región de Lambayeque se dieron debido a un proceso de adaptación entre las fases de agenda y diseño. Finalmente, la implementación del PNVR respondió a una perspectiva *bottom-up* que incluyó la participación local de los actores involucrados en el proceso constructivo. Este trabajo conjunto permitió desarrollar un escenario de co-gobernanza.

CAPÍTULO I. Marco teórico-conceptual y metodología

Este capítulo se divide en tres partes. La primera parte presenta la revisión de literatura enfocada en la experiencia de políticas de viviendas post-desastre en América Latina con el cual se evidencia la relevancia de reforzar la política de vivienda en escenarios post-desastre. La segunda parte se centra en el marco conceptual enfocado en las fases de las políticas públicas. Se exponen las políticas de cambio y adaptación en los procesos de agenda y diseño, mientras que en el proceso de implementación se describe la relevancia de los enfoques de implementación, resaltando el enfoque *bottom-up* y la construcción de redes locales que permiten tener una implementación basada en el campo de aplicación. Finalmente, la tercera parte presenta la metodología a aplicar para la tesis y su argumento central de esta.

1.1. Revisión de literatura: Políticas de viviendas post- desastre en procesos de reconstrucción en América Latina

Parte de la literatura revisada destaca y analiza la implementación de las políticas de vivienda en procesos de reconstrucción post-desastre, debido a la importancia intrínseca de las viviendas para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones afectadas. Cuando se examina la problemática de la vivienda es importante abarcar dos elementos esenciales: la vivienda y el hábitat. La revisión de literatura, además, muestra una breve presentación con respecto al ámbito rural y urbano. Posteriormente, se revisa la literatura sobre las políticas públicas de vivienda en escenarios post-desastre en América Latina, analizando los casos de Chile, México y la experiencia previa del Perú.

1.1.1. Vivienda y hábitat rural

La vivienda representa un componente esencial que se complementa con el hábitat. Según propone García “la vivienda como parte esencial del hábitat humano, al reconocer su importancia en la forma como el hombre y la sociedad habitan el lugar, y comprender que no se refiere solo al concepto de casa sino también al de entorno y, en este contexto, a la ciudad” (García, 2009, p.11). La vivienda es uno de los elementos esenciales del concepto de hábitat. Como lo define Leff (2000): “El

Hábitat es soporte físico y trama ecológica; pero también es referente de simbolizaciones y significaciones que configuran identidades culturales y estilos étnicos diversos” (citado en García, 2009, p.11).

Las zonas para construir las viviendas pueden ser consideradas urbanas o rurales. Sánchez y Jiménez plantean que las diferencias entre ambas zonas van más allá de considerar factores como la densidad poblacional (Sánchez & Jiménez, 2009, p.177), y se centra en otros factores como las dinámicas económicas, sociales y culturales. La complejidad de este concepto es advertida por Villalvazo, Corona y García (2002) quienes sostienen que: “es necesario concebir a lo rural y lo urbano como un complejo sistema de relaciones de intercambio, transferencias e interpenetraciones, en un ámbito no sólo nacional sino internacional” (citado en Sánchez & Jiménez, 2009, p. 177).

En cuanto a la delimitación del concepto de población urbana y la rural, no existe un punto donde desaparezca lo urbano y comience lo rural, y por ello la división entre lo urbano y lo rural resulta ser más bien arbitraria (Sánchez & Jiménez, 2009, p. 177). Del mismo modo, la caracterización de las zonas rurales se evidencia por un conjunto de características que las diferencian de las zonas urbanas por su menor extensión y población, así como por la menor cantidad de servicios y equipamientos (Sánchez & Jiménez, 2009, p. 177).

Las políticas de vivienda social en los últimos años han ido cambiando desde los modelos de vivienda estatal hasta las políticas de subsidio para entrega de bonos de vivienda (Sungrayes, 2006). Estas políticas antes eran administradas directamente por el Estado. Sin embargo, se produjo un cambio en el manejo de estas políticas y actualmente la mayoría son ejecutadas por entidades privadas designadas por el Estado. Como sostiene Sungrayes (2006), “Bajo el criterio institucional de intervención del Estado, se aplicó el rol de subsidiariedad, articulándose al capital constructor y al capital financiero, encargándose al sector privado el diseño de las propuestas y las soluciones habitacionales bajo un subsidio a la demanda a través de la entrega de bonos” (citado por Calderón, 2013, p. 2). Este tipo de administración de viviendas ha sido la más recurrente desde los años noventa. Asimismo, a partir de los buenos resultados obtenidos se

mostró la eficacia del trabajo realizado por el sector privado, por lo cual varios países optaron por este tipo de política de vivienda (Calderón, 2013, p. 2).

1.1.2. Políticas de vivienda post-desastre

Un primer caso de la literatura relacionada a las políticas de viviendas post-desastre y de subsidio fue la experiencia mexicana, en Yucatán. Después del huracán Isidoro en 2002 se evidenciaron los daños por la cantidad de personas damnificadas y viviendas por reconstruir (Angelotti, 2014, p. 75). Las viviendas para la reconstrucción como consecuencia del huracán fueron atendidas mediante el programa de reconstrucción Pie de Casa FONDEN (Fondo de Desastres Naturales). Este programa consistió en un fondo destinado para cubrir los daños en vivienda ocurridos por el desastre (Angelotti, 2014, p. 75). Se trataba de una construcción de vivienda estándar atendida por autoconstrucción o subsidio de mano de obra ejecutado por empresas terciarias, cuya recepción fue buena (Angelotti, 2014, pp. 75-76).

Si bien la percepción de la reconstrucción fue positiva, en este caso se presentaron algunos aspectos relevantes a considerar. Primero, la construcción de viviendas se produjo ocho meses después del desastre en 2003. Este retraso en la reconstrucción se debió a intereses políticos para hacerla coincidir con la campaña electoral del estado de Yucatán y no se basó en la necesidad de estudios previos, como sostuvo el gobierno (Angelotti, 2014, p. 75). Segundo, una vez construida la vivienda se resaltaron algunos aspectos en torno al diseño como, por ejemplo, la exclusión de la casa maya tradicional por una vivienda estándar que no necesariamente respondía al conocimiento del entorno ecológico para resistir a los vientos huracanados de la zona (Angelotti, 2014, pp. 76-78). Asimismo, el carácter coyuntural al que respondió la vivienda dejó dudas con respecto a la falta de una visión a largo plazo para la vivienda en base a estudios de impacto ambiental y social.

Las experiencias post-desastre en la construcción de viviendas no solo se limitaron al caso de Yucatán. Rodríguez presentó la experiencia de Chiapas y Tabasco, y destacó los efectos negativos que se produjeron en las poblaciones afectadas tras ser reubicadas (Rodríguez, 2014, p. 489). En el primer caso de la

ciudad de Chiapas se produjo una fallida reubicación tras el deslizamiento de una ladera en las comunidades de Juan Grijalba, Ostuacán. La solución que se dio fue la creación de viviendas para una ciudad rural. La solución se centró en la aplicación de un proyecto público-privado donde el diseño de las viviendas no tuvo en cuenta las condiciones climáticas y, además, se evidenció la poca adaptación de las viviendas a las necesidades de los beneficiarios al ser construidas con diseños más enfocados al casco urbano. Sin embargo, esta solución no tuvo beneficios para los campesinos, porque se presentaron pérdidas económicas al no contar con medios de trabajo en sus tierras. (Rodríguez, 2014, pp. 489-490).

Por otro lado, en Tabasco se adoptaron una serie de medidas que fueron impuestas a las comunidades que se ubicaban cerca al río Grijalba, cuyo desastre ocurrió producto de un mal cálculo de obras de canales de agua cercanas a dicho río. Por esta razón, se registraron pérdidas de viviendas en las comunidades y la solución fue realizar una reubicación forzosa, cuyos resultados dejaron a más del 70% de la población afectada. Esto implicó que las personas damnificadas se quedaran sin viviendas debido a la imposibilidad de pagos (Rodríguez, 2014, pp. 490-491).

En este contexto, se mostró, como sostuvo Rodríguez, una “vuelta a la normalidad” porque se priorizó una lógica de continuidad limitada a la vulnerabilidad material sobre otros enfoques de vulnerabilidad. En ese sentido, los programas de vivienda no buscaron resolver las causas de fondo del desastre, sino que se limitaron a atender la vulnerabilidad material a través de la infraestructura, priorizando los intereses políticos y privados para la construcción de edificaciones sobre un enfoque territorial o ambiental. Así, se presentó una dificultad para aplicar un enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres en los procesos de reconstrucción, restringiéndose, de esta manera, la calidad de la vida social. Asimismo, se mantuvo la verticalidad en la toma de decisiones donde se excluyó el conocimiento y participación de los ciudadanos en la construcción de las viviendas (Rodríguez, 2014, p. 493).

Ciertamente, las políticas de vivienda por subsidio no solo fueron implementadas en México, también sucedió en el caso de Chile, el cual fue el

primer país en aplicar este tipo de políticas. La bibliografía en escenarios post-desastre se enfocó principalmente en la construcción de viviendas después del terremoto del 27 de febrero de 2010. Martínez presentó un estudio realizado en las localidades de Tubul, Dichato y Vegas de Coliumo en la región de Bio Bio, y encontró que las viviendas quedaron afectadas y arrasadas tras el tsunami (Martínez, 2014, p. 533-541).

En el caso de Dichato, Martínez identificó la presencia de una desigualdad social en el área urbana entre los beneficiarios y las personas damnificadas que no se beneficiaron con obras de reconstrucción de manera completa (Martínez, 2014, pp. 546-550). Asimismo, se observó la existencia de viviendas ubicadas en zonas expuestas a problemas de salubridad y a un eventual desastre por su cercanía a zonas de riesgo. Este fue el caso, por ejemplo, de las localidades de Vegas de Coliumo y Tubul (Martínez, 2014, pp. 550-554). El autor concluyó que el proceso de (re)construcción de viviendas se limitó a la recuperación física y la mejora de la infraestructura. No obstante, dicho proceso desvió su proyección correctiva que se establecía en los planes territoriales locales por su carácter centralista. Por lo tanto, no benefició la mitigación de futuros escenarios de riesgo en dichas localidades (Martínez, 2014, p. 555).

Durante el mismo proceso de reconstrucción en Chile se documentó el caso de la construcción de viviendas del Programa Vivienda Progresiva en el área de Maule, cuyo daño se estimó en 76581 viviendas dañadas, 23789 destruidas y 52702 con daños mayores (Micheleti & Letelier, 2015, p.4). La respuesta por parte del Estado chileno fue la distribución de bonos de construcción de vivienda y de reforzamiento de vivienda. Sin embargo, como sostienen Micheleti & Letelier (2015), estas políticas de vivienda, desde el diseño hasta el proceso de operación, estuvieron más orientadas al casco urbano que al ámbito rural, lo cual generó un efecto negativo que reforzó la vulnerabilidad en el área rural de Maule (Micheleti & Letelier, 2015, p.4).

Por un lado, se evidenció la poca atención en el área rural por la cantidad de personas damnificadas que no fueron registradas, producto de la desigualdad y por la descoordinación en los registros de información de las entidades estatales

(Micheletti & Letelier, 2015, p. 43). Por otro lado, se observó la imposibilidad de hacer uso del subsidio estatal por parte de las familias damnificadas registradas como beneficiarios. Factores como la burocracia o incapacidad institucional, problemas de saneamiento o las condiciones de aislamiento de la zona contribuyeron a que se presentara esta situación de los beneficiarios. Como resultado, las empresas contratistas abandonaron las obras ante la poca sostenibilidad y el desinterés en construir viviendas en zonas rurales (Micheletti & Letelier, 2015, pp. 44-45).

Los problemas en el área rural de Maule no solo se presentaron con respecto a la falta de acceso a la vivienda de las personas damnificadas, sino que se evidenció también en los beneficiarios del Programa que sí pudieron hacer uso del bono. Por ejemplo, en el caso de los subsidios destinados a la autoconstrucción asistida, donde el beneficiario era el encargado de la construcción de su vivienda, incluía la asistencia técnica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Micheletti & Letelier, 2015, pp. 47-48). En 2013, se construyeron una cantidad de 187 viviendas de un total de 288 beneficiarios atendidos por esta modalidad. Por tanto, esta forma de trabajo, que fue planteada como la propuesta para solucionar el problema de la vivienda rural, fue considerada un fracaso (Micheletti & Letelier, 2015, p. 48).

En el caso de las viviendas de reconstrucción en sitio propio, un primer problema fue que se pensó en una solución habitacional urbana y no rural; se enfocó más en condiciones físicas de habitabilidad en lugar de los factores sociales, culturales y espaciales que son claves en las dinámicas dentro del ámbito rural (Micheletti & Letelier, 2015, p. 49). La consecuencia de esta política de vivienda se manifestó en la fuerte migración desde las áreas rurales a las zonas urbanas posterior al terremoto y la imposibilidad de aplicar las dinámicas socio-culturales en el área rural (Micheletti & Letelier, 2015, p. 49). Los autores concluyeron que estas políticas de vivienda tenían características centralistas y mercantilistas, dado que dependían de los intereses de las empresas constructoras que estaban más enfocadas en lo material en lugar de lo territorial (Micheletti & Letelier, 2015, pp. 53-56).

Asimismo, en Dichato y Constitución, las viviendas fueron seriamente dañadas tras el tsunami de febrero del 2011 y la reconstrucción se dio en los núcleos urbanos menores (Contreras & Arriagada, 2016, p. 89). En este caso se aplicaron cuatro tipos de soluciones habitacionales. Primero, los residentes obtuvieron su beneficio después de cuatro años. Segundo, algunas familias fueron ubicadas por subsidio en lugares de bajos ingresos. Tercero, se identificó un grupo de beneficiarios que fueron ubicados en zonas de ingreso medio y alto. Finalmente, un cuarto grupo de beneficiarios recibió el subsidio en sitio propio (Contreras & Arriagada, 2016, p. 89). Sin embargo, el periodo post-desastre de vivienda en estas localidades no solo representó un espacio de habitabilidad de las personas damnificadas, sino también significó una oportunidad de vivienda para personas damnificadas de otras regiones y otros beneficiarios cuyo bono estaba pendiente antes del terremoto. En efecto, el proceso evidenció un desplazamiento de las familias afectadas a zonas alejadas al centro de la localidad de Dichato y de Constitución. Como resultado, la dinámica social en los beneficiarios cambió (Contreras & Arriagada, 2016, p. 97).

Otro caso que se presentó en materia de políticas de vivienda en América Latina fue el proceso del Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007 (FORSUR) en Perú. El terremoto dejó cuantiosos daños, lo cual se vio reflejado en el gran número de viviendas dañadas. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se contabilizaron 5154 viviendas destruidas, 23632 severamente dañadas, 93200 afectadas, 23500 levemente afectadas y 53900 no afectadas (Neyra, 2018, p. 12). La política de vivienda fue ejecutada y liderada por el MVCS para proponer soluciones a las pérdidas de viviendas que dejó personas damnificadas en la región de Ica. Por su parte, el FORSUR era la entidad encargada de realizar las obras complementarias dirigidas al saneamiento y obras urbanas (Neyra, 2018, p. 34).

Como parte de su labor, el MVCS se encargó de la construcción de viviendas para las personas damnificadas del sismo a través del Bono 6000, el cual otorgaba un bono de S/.6000 destinado a propietarios que fueron registrados como personas damnificadas. Una vez recibido el Bono 6000, se podía

complementar con algunos de los programas de vivienda como el Bono Familiar Habitacional de Techo Propio o el Banco de Materiales (Neyra, 2018, p. 24). El número total de beneficiarios ascendió a 26265 beneficiarios, dentro de los cuales solo 2235 beneficiarios optaron por la cobertura del Bono Familiar Habitacional (BFH) de Techo Propio. Sin embargo, la cobertura no fue suficiente para atender el número total de personas damnificadas porque la mayoría no fueron propietarios formales. Según INEI eran 76000 viviendas afectadas que quedaron sin atender (Neyra, 2018, p. 25).

El principal problema en el Bono 6000 se debió a la ausencia de capacitación directa a través del personal del MVCS que permitiera desarrollar la auto-construcción de la vivienda con la finalidad de asegurar su calidad (Neyra, 2018, p. 42). Por ejemplo, en Chincha muchos de los beneficiarios no pudieron iniciar un proceso de construcción de sus viviendas con el Bono 6000, pues era insuficiente frente al alza de precios en materiales y mano de obra durante la coyuntura de la reconstrucción, y, sobre todo, esto afectó a familias en situación de pobreza marginal (D'Ercole, Cavagnoud, Morel & Vernier, 2009, pp. 666-667). Otro problema del Bono 6000 fue la excesiva cantidad de requisitos a cumplir para su acceso, lo cual puso en evidencia la situación de informalidad que tenían muchas personas damnificadas (D'Ercole et al., 2009, pp. 662-664). En cuanto a la distribución del Bono, se presentó una fuerte desigualdad entre los distritos afectados. A modo de ejemplo, dentro de la provincia de Chincha, el Distrito de Tambo Grande tuvo 53,9% de bonos entregados a comparación de otros distritos con mayor población afectada que tuvieron menos peso en la agenda pública de los medios y de los organismos de apoyo (D'Ercole, et al., 2009, pp. 668-669).

El episodio del terremoto de Ica dejó varias lecciones. Como sostienen D'Ercole y otros, en el caso de Chincha se evidenció que el sismo afectó a familias ubicadas entre pobreza y pobreza extrema. Las viviendas de estas familias fueron las más afectadas, debido a que el material de construcción era de adobe (D'Ercole, et al., 2009, pp. 658-661). A nivel social, el ingreso de las familias damnificadas sufrió una reducción de aproximadamente un 25% (D'Ercole, et al., 2009, pp. 658-661).

Otra consecuencia fue el poco acceso de las personas damnificadas a una vivienda definitiva, pues al no contar con el presupuesto mínimo, se tuvo que mantener las viviendas transitorias que eran de menor calidad. Esto generó nuevos espacios de riesgos para las personas damnificadas. En la provincia de Chíncha se presentaron diferencias entre las personas con viviendas transitorias frente a quienes tenían viviendas definitivas, lo cual produjo escenarios de conflictividad social entre los vecinos (D'ercole, et al., 2009. pp. 671-676).

Frente a este resultado, Neyra sostuvo que la inadecuada implementación de la política de vivienda en la reconstrucción de Ica se debió también a otros factores. Primero, se presentaron problemas de descoordinación en la información entre las instituciones relacionadas al empadronamiento como el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), Defensa Civil (INDECI) a nivel local y el INEI. Esto generó un desorden en la elaboración de los registros de personas damnificadas y beneficiarios (Neyra, 2018, pp. 36-38). Un segundo problema fue el conflicto entre la población y el Estado como consecuencia de los retrasos en la reconstrucción de las viviendas a raíz de problemas como la informalidad en la tenencia y la ocupación de vivienda; la dificultad para regularizar los títulos de propiedad y la falta de información catastral (Neyra, 2018, p. 38). Tercero, se mostró una falta de claridad en las autoridades encargadas del Bono 6000, debido a que la población asumía que la entidad encargada del bono era el FORSUR, y no el MVCS. Los problemas en la solución de viviendas afectaron la percepción del FORSUR en la región de Ica (Neyra, 2018, pp. 34-35).

Sin embargo, las fallas en el proceso de construcción de viviendas en el contexto del FORSUR no solo se presenciaron en el casco urbano, sino también en el área rural donde se evidenciaron las necesidades de una política de vivienda rural, cuya atención por parte del Estado fue escasa. El acceso fue limitado por la inviabilidad de asignar recursos públicos para la construcción de viviendas con materiales de la zona (adobe). Además, se observó la presencia de viviendas autoconstruidas por parte de las personas damnificadas sin orientación técnica, la escasa información registral de predios y un fuerte proceso de despoblamiento que conllevaron a que la política de vivienda en el área rural fuera fallida durante el FORSUR (Neyra, 2018, p. 39).

Durante el proceso de reconstrucción del FORSUR, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) sostuvo que la distribución de los programas del MVCS con el Bono 6000 fue limitada en el ámbito rural. La distribución de bonos se dio en su mayoría en la costa y en provincias urbanas, mientras que en áreas rurales solo se atendió pocas provincias. Por ejemplo, en la provincia de Yauyos, Huancavelica (región que también fue afectada) 105 viviendas fueron atendidas, las cuales representaron un 10% de viviendas destruidas de la provincia. Por su parte, la construcción de viviendas del Programa Techo Propio no se llevó a cabo en las zonas rurales en su mayoría, salvo en la parte rural de la provincia de Cañete que tuvo 35 viviendas construidas con BFH (COEECI, 2009, p. 4).

Una causa de esta escasa cobertura en el área rural fue la poca cantidad de terrenos formalizados en el momento, lo cual impidió que las personas a las que les pertenecían fueran consideradas como beneficiarios en los programas como el BFH (COEECI, 2009, p. 5). Finalmente, el COEECI (2009) estimó que el número de personas damnificadas no atendidas por los programas del MVCS era de 10000 familias afectadas. Asimismo, el COEECI informó que hubo propuestas de viviendas para el hábitat rural elaboradas por organismos internacionales para el MVCS, pero no hubo respuesta para aplicar los diseños propuestos por la sociedad civil en los programas de construcción de viviendas en la coyuntura del FORSUR (COEECI, 2009, p. 6).

La experiencia del caso peruano en la reconstrucción de Ica y las regiones afectadas por el terremoto del 2007 trajo lecciones en cuanto a la política de vivienda implementada. Por un lado, el sector tuvo varias falencias en las etapas previas y en el empadronamiento, lo cual mostró las diferencias entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, el diseño de las políticas de vivienda no respondía a la coyuntura post-desastre en el casco urbano y el hábitat rural, principalmente con el Bono 6000.

La implementación de estas políticas de bonos fue desorganizada, lo cual se reflejó en su aplicación desigual y en la insuficiencia para la construcción de la

vivienda sobre todo en el casco urbano. Por su parte, las áreas rurales contaron con poco apoyo del estado para el Bono 6000 y la construcción de viviendas de Techo Propio. El Estado mostró poca capacidad para acceder a zonas lejanas y proponer soluciones que se adapten al hábitat rural.

La literatura revisada identificó varios aspectos de las políticas de construcción de vivienda. Se encontró la fuerte presencia de políticas de vivienda dirigidas a la modalidad de subsidio que, si bien tuvo resultados buenos en escenarios urbanos, generó una creencia de que su éxito recaía en la eficiencia del sector privado (Sungrayes, 2006). Sin embargo, en escenarios de desastres no ocurrió lo mismo por diversos factores. Las políticas en su mayoría fueron centralistas y cuyas decisiones, y diseños, fueron tomados e implementados de forma vertical.

Por un lado, las políticas de vivienda en procesos post-desastre en la mayoría de casos presentados registró descoordinación en articular las diferentes fuentes de información en sus distintos niveles intergubernamental tal como demuestran los casos de Chile (Letelier, 2015) y Perú (Neyra, 2018), cuyas consecuencias fueron la identificación de las personas damnificadas para ser atendidos. Esta tendencia proveniente de la literatura estudiada, evidencia el reto que enfrentan los Estados para articular la información relacionada a los daños producidos por desastres naturales. A partir de la información revisada, se observa que existe poca coordinación entre los gobiernos centrales y locales para compartir y sistematizar información. Las consecuencias de esta falta de coordinación se evidencian en las desigualdades posteriores entre los afectados por estos desastres.

Un segundo aspecto relevante se refleja en las políticas de subsidio que es aplicado normalmente por los Estados en América Latina. Si bien han tenido resultados cuantitativos desde la participación del capital privado, ante coyunturas post-desastre muchas de estas políticas han evidenciado poca adaptación que resultó en efectos no esperados. Se constataron estas experiencias en su aplicación tanto en ámbitos urbanos como rurales.

A nivel urbano, por ejemplo, como refleja el caso peruano se encontró el diseño de la política del Bono 6000 en Perú (Neyra, 2018) donde el bono fue mal guiado, por la poca presencia del MVCS para el proceso constructivo para asegurar viviendas de calidad hasta la insuficiencia del bono para los beneficiarios debido a los precios excesivos en materiales y mano de obra. Asimismo, en el caso chileno representó un mecanismo de exclusión para los beneficiarios de menores recursos que fueron alejados de las zonas centro de Dichato como de Constitución (Contreras & Arriagada, 2016). Esta misma situación se presentó en Dichato y Tubul donde se pudo observar la vulnerabilidad social en los beneficiarios que fueron ubicados en potenciales zonas de riesgo cercanas al área afectada por el desastre (Martinez, 2014).

Mientras tanto, a nivel rural se evidenciaron de manera aún más pronunciada las limitaciones que presentó el Estado para aplicar una política de vivienda, especialmente para políticas de subsidio como también la falta de adaptación por parte de las políticas que si se llevaron a implementar. El caso peruano evidenció durante la reconstrucción del FORSUR la falta de capacidad para ejecutar una política de vivienda en el hábitat, tanto para la asignación de bonos como también en la construcción de viviendas por parte de entidades privadas (COEECI, 2009). Lo mismo ocurrió en el caso chileno en un grupo de personas damnificadas del hábitat rural de Maule donde no pudieron recibir asistencia alguna por parte de la dificultad de movilizar los recursos necesarios para una construcción de vivienda en base de subsidios (Micheletti & Letelier, 2015).

En el ámbito rural se registra la aplicación de las políticas, pero éstas evidencian falencias al no adaptarse al hábitat rural, como el caso mexicano. Allí, las viviendas del FONDEN relegan los diseños de la zona rural por una vivienda moderna, pero cuyos efectos perjudican las dinámicas socio-culturales de las personas damnificadas y se evidencia la vulnerabilidad de este diseño frente a los fenómenos naturales locales (Angelotti, 2014). En el caso chileno, para aquellos que recibieron bonos en construcción de sitio propio, las viviendas fueron más enfocadas al ámbito urbano que el rural y cuyas consecuencias afectaron las dinámicas económicas de las personas damnificadas que generó una fuerte

migración de lo rural a lo urbano (Micheletti & Letelier, 2015).

La literatura revisada evidenció que las políticas de vivienda post-desastre acumulan muchos retos tanto en el casco urbano como particularmente en el hábitat rural. En estas coyunturas se visibilizan y hasta agravan las brechas de desigualdad social entre los afectados como también la situación de vulnerabilidad en la que se ven inmersos a raíz del desastre y una política de vivienda orientada a los escenarios post-desastre.

Si bien en coyunturas más estables estos modelos pueden funcionar para áreas urbanas y representa un avance para las políticas de vivienda habitacional con uso residencial en estas, no ocurre lo mismo en escenarios post-desastre. En esas coyunturas se identifican varias falencias como la informalidad, la capacidad de los Estados para responder a políticas que atiendan las necesidades de las personas damnificadas y la articulación intergubernamental desde el gobierno central a los otros niveles de gobierno. Por tanto, el ámbito urbano evidencia necesidades cualitativas como cuantitativas para poder tener respuesta adecuada al desastre.

Sin embargo, la literatura evidencia de manera más marcada el problema de la vivienda en áreas rurales, relacionada a factores como la lejanía y la poca capacidad de movilizar los recursos materiales para estas zonas, la construcción de una vivienda adecuada a las dinámicas territoriales como también al ambiente del territorio para mitigar futuros desastres. En América Latina, sobre todo en escenarios post-desastre, se mostró que hay una ausencia de programas de vivienda enfocados al hábitat rural que puedan generar un desarrollo en las familias. Esto muestra la necesidad de plantear políticas destinadas a la construcción de viviendas estables, que tengan participación de los habitantes, que sean preventivas y que se adapten al entorno rural para reforzar el hábitat rural.

Es por ello que la tesis busca enfocarse en la vivienda rural dentro del territorio peruano, por ser un país donde se había vivido experiencias pasadas de desastres naturales y procesos de reconstrucción. Se considera al hábitat rural

como un territorio descuidado por el Estado. En consecuencia, se requiere estudiar la situación actual de la vivienda rural y sus posibles avances avanzando desde los efectos del terremoto de Ica en el año 2007, donde se evidenció esta ausencia hasta ahora en la coyuntura de la reconstrucción post Fenómeno de El Niño Costero ocurrido en 2017. Actualmente, existe poca evidencia sistemática sobre cómo se dio el proceso de reconstrucción en el ámbito de vivienda después del FENC de 2017, particularmente en zonas rurales, que son más vulnerables y menos atendidas por el Estado. Esta tesis busca contribuir a esta literatura y trata de evaluar si ha habido algún avance, aprendizajes y adaptación en los programas de reconstrucción post 2017 respecto de 2008.

Por tanto, utilizando la información recabada de fuentes oficiales y trabajo de campo en las zonas afectadas, la tesis se enfoca a la política de vivienda en cuanto al proceso que ha tenido que tomar para llevar a cabo su implementación en zonas rurales en el norte de Perú. Esto se realiza con el fin de entender la estructura de estos programas para concretar una vivienda rural estable.

1.2. Marco conceptual

Esta sección presenta el marco conceptual de la investigación. En primer lugar, se describe la fase de agenda a partir del cambio de política (*policy change*). En segundo lugar, se muestra la fase de diseño y el concepto de adaptación institucional. Finalmente, se expone la fase de implementación a través del enfoque *bottom-up* que consiste en la implementación en el ámbito local, dentro de lo cual se presentan los conceptos de gobernanza entre sociedad civil y burócratas de la calle.

1.2.1. Políticas públicas y sus fases

En esta sección se presentan los conceptos de políticas públicas, valor público y el ciclo de políticas públicas utilizados en la investigación. Como parte de este ciclo de políticas públicas, se estudian tres fases: agenda, diseño e implementación.

El marco conceptual se desarrolla a partir del concepto de las políticas

públicas. Este concepto es definido por Subirats y otros como: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, et al., 2012, p.36). Asimismo, según Parés, el concepto de políticas públicas se define como la decisión de los gobiernos para hacer o no hacer, como resultado de su autoridad pública y legitimidad gubernamental, desde programas de acción en actividades orientadas a la solución de un problema público proveniente de un ámbito sectorial o territorial determinado (Parés, 2009). En síntesis, el concepto de políticas públicas trata de las acciones o decisiones que toman las autoridades del Estado para resolver un problema que afecta a la sociedad.

Como parte de las políticas es necesario adoptar una serie de medidas que buscan generar un impacto en las personas a las que están destinadas. Las acciones tomadas como parte de la ejecución de las políticas públicas significan un aporte a la sociedad desde el Estado. Como sostiene Moore, “[e]l objetivo del trabajo directivo en el sector público es crear valor público” (Moore, 1998, p.60). De esta forma, el valor público permite orientar a las instituciones involucradas para resolver un determinado problema. En el caso de esta tesis, construcción de la vivienda en la coyuntura post-desastre fue un propósito político fijado por el Poder Ejecutivo representado por el MVCS, pues el Estado necesitaba producir un valor para la población afectada por el FENC.

El valor público comprende el aporte de toda acción del Estado que busca atender las problemáticas de los ciudadanos. Moore enfatiza que el sector público debe impactar en las percepciones de las personas a través del valor público, teniendo en cuenta sus necesidades de bienes colectivos o derechos, a partir de las actividades que este realiza. En este sentido, el Estado brinda un valor público basado en políticas equitativas y eficientes que responden a un problema social y que pueden adaptarse e innovarse a través del tiempo (Moore, 1998, pp.87- 91). En este contexto, la política pública debe producir un valor público para generar un beneficio a favor de los ciudadanos.

Por su parte, las políticas públicas no se limitan a acciones inmediatas,

pues requieren de un proceso que permita desarrollarlas. Por ello que se observa que su desarrollo se da a través de un ciclo que permite entender su funcionamiento. Según Blum y Schubert, este ciclo se compone de seis fases: Identificación de problema, agenda, formulación o diseño, implementación, evaluación y finalización (Blum & Schubert, 2009, p.102). Esta tesis solo aborda tres fases de este ciclo que son la agenda, el diseño y la implementación. Esto se debe a que estos procesos son los que se adecuan más para estudiar el caso seleccionado en la tesis que es el Programa Nacional de Vivienda Rural.

El ciclo de políticas públicas se inicia con la identificación de un problema público por parte de la sociedad civil. A partir de esta identificación, este problema es incorporado en la agenda de las instituciones o los políticos que toman decisiones. Luego, estas decisiones son evaluadas para la planificación de las acciones que respondan al problema público desde las políticas. Las políticas formuladas son aplicadas por las autoridades o actores involucradas en la implementación, para posteriormente ser evaluadas cuando estas culminan. Finalmente, dependiendo de su resultado, estas políticas concluyen cuando cumplen su objetivo o son redefinidas cuando no se alcanzan los resultados esperados (Liedl, 2011, p. 5). En esta tesis, como se ha mencionado en el párrafo anterior, se estudian las fases de agenda, diseño e implementación.

1.2.2. Configuración de la agenda y cambio de política

Para el funcionamiento de toda política pública se requiere de un proceso de revisión y evaluación en la agenda de los tomadores de decisiones de las instituciones a las que pertenecen. La fase de agenda es un primer paso para la creación o cambio de una política con el fin de dar una dirección a las decisiones para responder frente a una coyuntura específica que debe enfrentar el Estado.

En esta sección se aborda el concepto de configuración de la agenda. Asimismo, se desarrolla el concepto de las ventanas abiertas, noción propuesta por Kingdon, como los eventos que permiten definir la incorporación de los temas en la agenda. Finalmente, se estudia el cambio de política y en qué medida este cambio depende de las corrientes de problema, política y propuesta de política.

En las políticas públicas, la configuración de la agenda es definida como el proceso mediante el cual los grupos de interés, los partidos o los tomadores de decisiones discuten un problema para abordarlo en dichas agendas (Liedl, 2011, p. 5). Asimismo, esta fase es definida como un proceso donde los problemas y las alternativas de soluciones ganan o pierden atención entre las élites decisoras, produciéndose una competencia entre los diversos grupos para colocar un problema público sobre otros, con la finalidad de lograr un lugar importante en la agenda gubernamental (Birkland, 2007, p. 63). En síntesis, la agenda representa un espacio de discusión y decisión entorno a los problemas públicos que enfrenta al estado con el fin de definir soluciones.

La configuración de la agenda se mide en diferentes dimensiones. En primer lugar, y la más amplia de estas dimensiones, es el universo de la agenda que contiene todas las ideas que posiblemente podrían haber sido obtenidas y discutidas en una sociedad o un sistema político (Birkland, 2007, p. 63). En segundo lugar, se encuentra la agenda sistemática que se enfoca en los problemas o temas que parten desde la agenda de la comunidad política. Si un problema o idea pasa de manera exitosa desde la agenda sistemática, se traslada a la agenda institucional (Birkland, 2007, p. 64). En tercer lugar, la agenda institucional contiene los asuntos que serán considerados por los que toman las decisiones (Birkland, 2007, p. 64). De manera similar, la agenda gubernamental es la lista de temas en la cual la gente en y alrededor del gobierno está prestando una atención seria en un determinado momento (Kingdon, 2013, p. 166).

Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra la decisión de agenda. Pocos asuntos llegarán a la decisión de la agenda, la cual contiene temas sobre los cuales actuarán los órganos de gobierno. Debido a las limitaciones de tiempo y recursos disponibles en cualquier institución y sociedad, es probable que sólo un limitado número de temas lleguen a la agenda institucional. Sin embargo, las instituciones pueden aumentar su capacidad y lidiar con más asuntos de manera simultánea cuando hay muchos temas demandantes o cuando los recursos y la tecnología se encuentran disponibles para manejar este incremento (Birkland, 2007, p. 65). A partir de estos niveles de agenda se observa que se requiere pasar un proceso para la toma de decisiones entorno a una determinada política.

El concepto de agenda guarda relación con una serie sucesos que pueden determinar la necesidad para adoptar medidas de respuesta a una problemática. Estos sucesos pueden entenderse como una ventana abierta. Para Kingdon (2013), una ventana abierta afecta el tipo de agenda a elaborarse, en este caso, la agenda de decisión (Kingdon, 2013, p. 166). Para que se presente una ventana abierta se requiere determinar en primer lugar qué abrió esa ventana o, en otras palabras, qué causó que la agenda cambiara. Ese cambio usualmente se produce como respuesta al desarrollo en los problemas y las corrientes políticas. Así, las dos categorías de ventana-problema y ventana-política requieren seguir una corriente política (Kingdon, 2013, p. 173). Las ventanas abiertas presentan oportunidades para la vinculación completa de problemas, propuestas y política (Kingdon, 2013, p. 204).

La relevancia de la ventana abierta se basa en que este es el punto de partida para una serie de decisiones entorno a un determinado problema que termina por resolverse en un ámbito político. Las ventanas se abren en los sistemas políticos. Estas ventanas de políticas, las oportunidades de acción en determinadas políticas, se presentan así mismas y permanecen abiertas sólo por corto tiempo, si no se aprovecha esta oportunidad en su momento, se tendrá que esperar para la próxima ocasión (Kingdon, 2013, p. 166).

Las ventanas de políticas son definidas como una opción que permite que los defensores de políticas aprovechen la coyuntura para concretar su solución en la agenda o poner atención en un problema de interés suyo en la agenda gubernamental (Kingdon, 2013, pp. 165-166). Las ventanas abiertas dependen de los múltiples flujos que se presentan en el proceso de agenda. Estos flujos son el del problema, de cambio de política y de corriente política. Estos permiten materializar los problemas para dirigirlos a los responsables políticos y así poder enmarcarlos en la agenda política (Penning-Ronswell, Johnson & Tunstall, 2017, p. 12).

Kingdon conceptualiza tres corrientes en el sistema: los problemas, las

políticas y las propuestas de políticas. Estas corrientes son independientes una de otras y cada una se desarrolla siguiendo sus propias dinámicas y reglas. Sin embargo, en determinado momento crítico, estas corrientes se unen y los más grandes cambios de propuestas de política se desarrollan a partir de la combinación de las tres (Kingdon, 2013, p. 19).

La corriente del problema es aquel en el cual los que toman las decisiones se enfocan en aquello que requiere atención. Asimismo, las soluciones al problema emergen en la forma de ideas. Este proceso es considerado por Kingdon como la corriente de propuesta de políticas. En este caso, estas soluciones o ideas fluyen en este proceso e ingresan y se retiran de la agenda de política. Por su parte, la corriente política determina cómo se definen los problemas que surgen. En este caso la opinión pública, el activismo político, la prensa y el personal del gobierno juegan un rol en la definición del problema y la evaluación de las posibles soluciones (Penning-Ronswell, Johnson & Tunstall, 2017, p. 12). Según Kingdon, las agendas son fijadas por los problemas o las políticas y las alternativas son generadas en la corriente de propuestas de políticas (Kingdon, 2013, p. 20).

Estas tres corrientes forman parte que da lugar a un cambio de política desde la agenda de las instituciones involucradas a resolver un determinado problema. Por este motivo, resulta una oportunidad para un proceso de cambio de política en la agenda. Según Cerna, el cambio de política se define como la presencia de cambios progresivos en las estructuras existentes o el desarrollo de políticas nuevas e innovadoras (Cerna, 2013, p.4). Asimismo, Penning-Rowsell, Johnson y Tunstall se refieren al concepto de cambio de política como un proceso continuo de aprendizaje y adaptación en vez de un proceso de racionalidad y estabilidad (Penning-Rowsell et al., 2017, p. 12). Para Kingdon el cambio de política involucra una evolución gradual de propuestas de política (Kingdon, 2013, p. 19).

Este cambio de política permite que desde la agenda se pueda incentivar un proceso de cambio en las instituciones involucradas. Según Kingdon, la clave para comprender el cambio de política no es de dónde se originó la idea, sino qué hizo que esa idea se afanzara y creciera. Es crucial que la idea se origine de algún lugar y que se difunda en la comunidad de personas que tratan con un determinado

escenario político (Kingdon, 2013, p. 72).

La política pública no es el resultado del trabajo de un solo actor. El origen del cambio de política puede variar dependiendo del caso de que se trate. Aun en un caso de estudio, es con frecuencia difícil señalar quien es el responsable del cambio. Las ideas pueden surgir de diferentes fuentes. El factor esencial que explica que se dé un lugar prominente a un tema en la agenda no es su fuente, sino la situación en el gobierno o la receptividad a ideas de un tipo determinado, independientemente de la fuente (Kingdon, 2013, p. 72). Se trata entonces de una decisión política para responder al evento que se presenta.

Los procesos de agenda pueden servir como un incentivo para las reconfiguraciones de las políticas públicas involucradas a través de la incorporación de nuevos temas y soluciones. Este proceso define los cambios de política en las políticas públicas desde sus agendas. Sin embargo, estos cambios políticos van más allá de la fase de agenda. Los cambios en las políticas públicas pueden dar inicio a un proceso de adaptación en la formulación del diseño de la política para concretar posteriormente su implementación.

1.2.3. Diseño y formulación de políticas públicas

Esta sección revisa la fase de diseño en las políticas públicas y la teoría adaptación institucional el cual se aplica en las instituciones frente a coyunturas extraordinarias. La fase diseño consiste de la planificación y formulación de la política pública. Mientras tanto, la adaptación institucional se aplica cuando las instituciones se enfrentan a escenarios de contingencia o situaciones imprevistas.

La ejecución de las políticas no es automática porque requiere un proceso. Una vez adoptadas las agendas en las políticas públicas, la toma de decisiones requiere un proceso de planificación. Estas políticas públicas tienen que procesarse para ser plasmadas en una política diseñada y estructurada a fin de responder al problema público. La fase del diseño de una política pública juega un rol fundamental para la formulación y creación de dicha política. Subirats y otros definen la fase de diseño de la siguiente manera:

“un modelo causal por parte de los actores públicos, donde los actores sociales tratan de influir en mayor o menor medida, y posteriormente una formulación del programa de actuación político – administrativo, es decir la selección de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en acción” (Subirats, et al., 2012, p. 46).

En la sección anterior se revisó el tema del cambio de política. Este cambio no es súbito; requiere de un proceso de adaptación para que se lleve a cabo frente a coyunturas específicas. Los procesos de cambio en las instituciones son un aspecto importante a considerar cuando estas se enfrentan a coyunturas extraordinarias.

En esta tesis se utiliza el concepto de adaptación institucional como una alternativa para entender los procesos de cambio en las políticas y las instituciones del Estado. Wakjira, Fischer & Pinard definen el concepto de la adaptación institucional como el cambio progresivo ocurrido en las instituciones a lo largo del tiempo en lugar de un cambio repentino o absoluto que altera el sistema total de la gobernanza institucional. La adaptación institucional involucra dos elementos. En primer lugar, se encuentra la continuidad, lo cual quiere decir que las instituciones necesitan permanecer para ser capaces de adaptarse. En segundo lugar, se tiene el elemento del cambio, lo cual significa que las instituciones necesitan cambiar a fin de continuar existiendo. Por lo tanto, la capacidad de adaptación permite a las instituciones cambiar gradualmente en respuesta a los sucesos que motivan el cambio, en lugar de tener que cambiar radicalmente (Wakjira, et al., 2013, p. 913).

Por su parte, Adger sostiene que la adaptación institucional se asemeja más a un proceso de aprendizaje de la política donde las instituciones se adaptan a las condiciones externas que les permiten fortalecer y retener sus objetivos (Adger, 2000, p.740). Asimismo, la adaptación institucional implica la capacidad de las instituciones para tolerar y lidiar con los cambios surgidos como consecuencia de fuerzas internas o externas (Wakjira, et al., 2013, p.913). Asimismo, un mecanismo clave de la adaptación se produce cuando las instituciones cambian sus prioridades para mantener su legitimidad porque se presentan demandas públicas y cambios en el ambiente político (Adger, 2000, p.741). En síntesis, el concepto de adaptación institucional implica un proceso donde las instituciones responden a las

oportunidades que les brindan los nuevos escenarios que enfrentan.

Adger coincide con Wakjira y otros, con respecto a la continuidad como parte de la adaptación institucional. Este autor plantea que el concepto de adaptación institucional incluye la continuidad de estas instituciones y sus estructuras socio económicas. De esta manera, los cambios representan un reto para las instituciones y sus sistemas para replantear su percepción de la realidad. Un elemento a tener en cuenta es que las reacciones de estas instituciones rara vez se basan en un interés institucional propio o metas claramente definidas (Adger, 2000, p. 740).

Sobre este concepto se discute los resultados obtenidos como consecuencia de las actividades desarrolladas en el marco de la adaptación de una institución. Algunos autores sostienen que la alta capacidad de adaptación de una institución no conduce automáticamente a una adaptación exitosa (Naess, Bang, Ericksen & Veatne, 2005, p. 124).

La literatura sugiere que los factores institucionales son cruciales para determinar la adaptación (Naess, et al., 2005, p. 125). En este caso, se puede tomar en cuenta como un elemento de análisis las relaciones entre las instituciones a niveles de gobierno local y central (Naess, et al., 2005, p. 125).

Entre estas teorías de adaptación se encuentra la transformación robusta. Esta teoría es definida como la respuesta transitoria y episódica a una nueva condición ambiental episódica, la cual crea nuevas opciones y capacidades desde el cambio ambiental que no necesariamente implican un equilibrio (Legnick – Hall & Beck, 2005, p. 742). La teoría de adaptación robusta aporta al concepto de adaptación institucional en la medida que propone que los procesos de adaptación pueden ser de carácter episódico. Esta definición amplía el concepto adaptación institucional antes mencionado.

Este concepto de transformación robusta se basa en cuatro principios: En primer lugar, la organización presta atención a la condición transitoria que se le presenta en lugar de buscar un nuevo equilibrio que implique tener que ajustarse o

acomodarse como organización. La transformación robusta usa las interacciones dinámicas y la turbulencia espontánea para estimular el desarrollo de nuevas capacidades. Un estado de transformación robusta es intencionalmente temporal y permite a la organización responder de manera provisional a una condición episódica (Legnick–Hall & Beck, 2005, p. 742).

En segundo lugar, la transformación robusta asume una tensión dinámica en lugar de un balance óptimo entre creatividad y productividad. Hay un énfasis por intentar algo nuevo vs capitalizar la capacidad existente (Legnick–Hall & Beck, 2005, p. 742).

En tercer lugar, la transformación robusta es con frecuencia un proceso que implica moverse más allá de la inmediata efectividad estratégica para reconfigurar la estrategia y los acuerdos organizacionales de una organización rápidamente y radicalmente para responder a la incertidumbre de una manera que se fortalezca su futura viabilidad. Esto puede requerir posturas estratégicas y acuerdos organizacionales (Legnick–Hall & Beck, 2005, p. 742).

En cuarto lugar, la transformación robusta redirige el flujo de recursos para desarrollar una capacidad de respuesta, la flexibilidad y un amplio repertorio de acciones para cuando ocurra un evento inesperado (Legnick–Hall & Beck, 2005, p. 743).

1.2.4. Implementación de políticas públicas

Esta sección se enfoca en la fase de implementación y las perspectivas que la componen tales como *top-down* y *bottom-up*. Se selecciona la perspectiva *bottom-up*. Se opta por esta perspectiva debido al enfoque local que se le da al proceso de implementación mediante la multiplicidad de actores. En este sentido, se crean redes de gobernanza local (Parés, 2009) que permiten un espacio de coordinación entre la sociedad civil con un poder de decisión y los burócratas de la calle que representan al Estado en los espacios locales de implementación.

El proceso de implementación es el proceso que se aplica cuando la política

es ejecutada, por lo cual esta presenta un contacto más directo con los actores involucrados en el campo y sin la presencia de los tomadores de decisiones. Con respecto a la ejecución de las políticas públicas, Subirats y otros señala que esta: “sólo se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivo identificados (outputs). Ello implica que dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privado” (Subirats, et al., 2012, p. 181). Asimismo, según Tosun & Treib, la implementación se refiere a la cantidad de organizaciones involucradas en este proceso según su estructura y los resultados de la política serían el producto de la implementación (Tosun & Treib, 2018, p. 7).

En un inicio, la implementación se veía como un proceso automático producto del diseño de la política pública, esto quiere decir que una vez que la política era aprobada, los actores procedían a actuar de forma eficiente según la teoría y las instrucciones estipuladas (Tosun & Treib, 2018, p. 7). Sin embargo, el concepto de implementación fue transformándose hacia visiones más relacionadas a la práctica entre los actores. Como se mencionó anteriormente, esta forma de conceptualizar la implementación presentaba algunas deficiencias, razón por la cual la implementación se orientó a aplicar enfoques como el *top-down* y *bottom-up*, respectivamente. A fin de ilustrar el aporte del enfoque *bottom-up* a las políticas públicas, se describe brevemente el enfoque *top-down*.

El enfoque *top-down* se enfoca en la decisión de la autoridad, donde los actores más relevantes son aquellos que toman las decisiones desde las instancias centrales (Tosun & Treib, 2018, p. 7). Paudel sostiene que las políticas con enfoque *top-down* toman como base a las medidas adoptadas por los tomadores de decisiones para lograr sus resultados (Paudel, 2009, p. 40). Asimismo, este tipo de políticas en la medida de lo posible evitan la interrupción de actores externos involucrados en la implementación que puedan obstruir las instrucciones de los tomadores de decisiones (Paudel, 2009, p. 40). Esta política está más enfocada en la estructura organizativa formal, fórmulas de financiación y relaciones de la autoridad con unidades administrativas (Paudel, 2009, p. 41). Se puede afirmar que se trata de un enfoque centralizado, el cual funciona según la jerarquía de la organización que asegure la permanencia de los planes originales

según el diseño (Tosun & Treib, 2018, p. 14).

Asimismo, producto de las críticas realizadas al enfoque *top-down*, se presentó como alternativa las políticas con enfoque de *bottom-up* (Paudel, 2009). La perspectiva del *bottom-up* se dirige a los actores formales e informales que constituyen los subsistemas de políticas involucrados en la formulación e implementación de estas, siendo el punto central del problema en la sociedad (Paudel, 2009, p. 41). El enfoque *bottom-up* consiste en una estructura descentralizada, la cual aborda múltiples agentes que permite desviar algunas instrucciones provenientes del diseño (Tosun & Treib, 2018, p. 15). Esta descentralización se evidencia a partir del rol de otro grupo de actores relevantes en la implementación, que son los llamados burócratas de la calle, quienes consideran que, a mejor entendimiento en las necesidades de los clientes, se pueden obtener buenos resultados.

El enfoque *bottom-up* funciona a través de redes locales con los actores situados en el campo que están involucrados en la solución del problema presentado y son esenciales en el proceso de implementación (Paudel, 2009, p. 41). Las políticas *bottom-up* se enfocan en el entorno local y en la multiplicidad de actores que aporten al proceso de implementación de la política. En ese sentido, esta tesis agrega el concepto de gobernanza al marco conceptual, el cual consiste en una red de actores tanto público como privados que comparten un marco de acción en un territorio determinado.

Algunos autores como Grin, Hernández y Abrucio definen el concepto de gobernanza como: “un modelo de dirección social alternativo a las lógicas de la jerarquía y de mercado, basado en la interacción entre distintos actores sociales (públicos o privados) que busca alcanzar metas sociales acordadas de interés público de manera participativa, colaborativa y corresponsable” (Grin, Hernández & Abrucio, 2017, p. 20). Este concepto también es definido por Parés como: “una forma específica de regulación, coordinación y control basada en la incorporación en el acto de gobernar de actores de mercado y de la sociedad civil, que se suman al actor tradicional del gobierno: el Estado” (Parés, 2009, p. 368). Por lo tanto, la

gobernanza incentiva a que haya un espacio coordinado entre los actores locales, ya sean privados o estatales, que permite alcanzar un objetivo en común.

Asimismo, la gobernanza implica un trabajo entre los actores que comparten un proyecto o un espacio de coordinación. Este compuesto por una serie de actores, entre los cuales se incluyen actores formales e informales. Entre estos actores se encuentra la sociedad civil, la cual dentro de esta red de gobernanza puede tener un rol relevante o no, según su nivel de incidencia. Parés plantea que la participación ciudadana puede tener cuatro niveles para involucrarse en una política o proyecto. El primero es el nivel de información, en el cual el ciudadano solo escucha lo que el Estado le dice y no puede emitir sus opiniones. El segundo es la comunicación mutua entre la ciudadanía y el Estado con respecto a un tema en común, pero la ciudadanía no influye en las decisiones del Estado. El tercero es el debate donde la ciudadanía tiene un rol más influyente en las políticas que propone el Estado y los actores involucrados en la política. Finalmente, se encuentra el nivel decisión, en el cual la ciudadanía tiene un rol determinante en la política el tener una incidencia en la toma de decisiones (Parés, 2009, pp. 71-73).

Asimismo, se debe tener en cuenta que la gobernanza involucra la participación de varios actores. Uno de ellas es el Estado. Para formar estos espacios de coordinación, el Estado debe ampliar su personal para la intervención, por lo cual necesita de personal de campo que brinde directamente el servicio estatal. El personal de campo se representa a través del concepto de burócratas de la calle, definido por Lipsky como trabajadores del servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos en el transcurso de sus trabajos y que tienen una discreción sustancial en la ejecución de su trabajo (Lipsky, 2010, p. 3).

Los burócratas de la calle son la imagen visible del Estado frente a la ciudadanía (Zacka, 1983, p. 4). Estos burócratas de la calle tienen un perfil local que atiende las demandas de forma directa en funciones tales como policías, educadores, facilitadores, trabajadores sociales y otros cargos que permiten la

atención directa del servicio según lo que establece la ley (Lipsky, 2010, p. 3, Zacka, 1983, p. 4). Estos burócratas brindan acceso a los programas implementados por el gobierno y proveen los servicios dentro del mismo (Lipsky, 2010, p. 4).

La relevancia de estos actores reside en que tienen una responsabilidad para direccionar las políticas en el campo de implementación. La adecuada implementación de las políticas públicas depende de la capacidad de los burócratas de la calle para actuar como agentes morales sensibles quienes pueden, entre otras cosas, interpretar directivas vagas, lograr compromisos entre valores en competencia y priorizar la asignación de recursos escasos (Zacka, 1983, p. 4). Según Salej, Ardila y Bragato, “estos burócratas de nivel de calle tienen un fuerte impacto en las vidas de las personas, hasta el grado de que ellos socializan en el espacio de las comunidades locales y dan forma a las expectativas acerca de los servicios públicos” (Salej, Ardila & Bragato, 2016, p. 359).

Un aspecto elemental en la discusión en torno a los burócratas de la calle es la discrecionalidad. Según Lipsky se trata de la capacidad de adoptar programas de acción para reducir tensiones y resolver complejidades en torno al problema (Lipsky, 2010). El poder discrecional tiene dos mecanismos de función: Administración y coordinación. En cuanto a la administración (Lipsky, 2010) se trata de la función de racionalidad que busca administrar escasos recursos frente a las demandas de los clientes mediante mecanismos de intervención y selección que permiten administrar los recursos acordes el tiempo de servicio. En cuanto a la función de coordinación, se puede indicar que los burócratas de la calle aportan en los mecanismos de coordinación de acción colectiva de los usuarios del servicio (Salej, et al., 2016, p. 362). Asimismo, los burócratas de la calle son los mediadores entre el gobierno y los ciudadanos (Salej, et al., 2016, p. 360).

Según Parés existen cuatro modelos de gobernanza. El primero es la autogobernanza, el cual está referido a la capacidad de autogobierno de las entidades sociales. El segundo es la gobernanza jerárquica que se refiere a la

forma de gobernar donde el estado mantiene un rol central, más influyente y vertical hacia otros actores. El tercero es la gobernanza de mercado donde hay menos protagonismo del Estado para dar paso a los actores privados y las reglas de juego del mercado. Finalmente, el modelo de co-gobernanza, también conocido como gobernanza en red, se trata de una forma de relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil de manera más horizontal sin que haya un actor central, por lo cual es un modelo más equilibrado donde los actores involucrados trabajan de una forma más cooperativa con el fin de gobernar (Parés, et al., 2009, p. 370-371).

1.3. Metodología

Esta investigación emplea un diseño de investigación observacional, de un estudio de caso con objetivos descriptivos. La tesis toma como caso de estudio la aplicación del PNVR en la región de Lambayeque entre los años 2018-2020, tal como se especifica en la figura 1.1.

Figura 1.1: Duración del Programa Nacional de Vivienda Rural por fase



Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas realizadas

La relevancia de este programa se revela en que busca resolver una problemática que se presenta ante la necesidad de atender a personas damnificadas por el FENC 2017. Esto va a demandar una capacidad de adaptación para responder a la coyuntura post-desastre desde la construcción de viviendas en áreas rurales a través de la constitución de núcleos ejecutores en conjunto con el personal del núcleo executor que representa al PNVR. Esta tesis eligió la región de Lambayeque como caso de estudio debido a que es la tercera

región más afectada después de Piura y La Libertad. Se estima que en esta región existe una cantidad de 182955 personas damnificadas con 30285 viviendas destruidas y afectadas (INDECI, 2017, pp.13-14).

La región Lambayeque fue seleccionado como caso de estudio por dos razones. En primer lugar, esta región registró mayor cantidad de viviendas en el PIRCC a nivel nacional con un número de 19528 viviendas a construir para los beneficiarios identificados, dentro de las cuales se encuentran las viviendas del PNVR (ARCC, 2017, p.20). En segundo lugar, la región de Lambayeque muestra que es un caso atípico en el proceso de construcción post-FENC del PNVR. A diferencia de las otras regiones afectadas, Lambayeque logró un considerable avance en la construcción de viviendas. Este aumento en la construcción de viviendas entre 2018-2020 no se observó en las otras regiones.

Los casos de estudio se enfocan específicamente en los distritos de Íllimo, Pacora y Jayanca, cuyas viviendas fueron construidas entre 2018-2019. Para llevar a cabo esta investigación se han realizado entrevistas a profundidad a las personas de los tres distritos de la provincia de Lambayeque con el fin de recolectar información y datos que permitan comprender el proceso de reconstrucción desde el PNVR para la construcción de viviendas afectadas o colapsadas durante el FENC 2017. Las entrevistas de campo se han realizado entre los meses de abril del año 2019 hasta inicios de octubre del año 2019, y se han enfocado en personas registradas como personas damnificadas y posteriormente como beneficiarios del PNVR. El grupo de personas entrevistadas está conformado por cuatro personas que son los representantes de los caseríos. Estos representantes en su mayoría tienen cargos en los núcleos ejecutores, por lo cual ellos han evidenciado parte del proceso constructivo de la vivienda desde la administración de los núcleos ejecutores (Anexo 1).

Asimismo, se elaboraron entrevistas semi-estructuradas al personal del PNVR con el fin de recolectar información sobre la ejecución del PNVR. Se seleccionaron dos niveles de funcionarios del Programa. En primer lugar, se entrevistó a ocho funcionarios que pertenecen al PNVR en las oficinas del MVCS. En segundo lugar, se entrevistaron tres funcionarios locales, quienes cumplieron

el rol de burócratas de la calle al trabajar directamente con los núcleos ejecutores en la región de Lambayeque. Entre estos burócratas de la calle se encuentran los monitores y los supervisores (Anexo 1).

Las entrevistas evidencian la percepción respecto al avance de la construcción de sus viviendas y el grado de participación de la ciudadanía a través de los núcleos ejecutores formados desde la perspectiva de los beneficiarios y contrastar dicha información con la documentación recolectada. A estos representantes entrevistados en Lambayeque se les han formulado diez preguntas, enfocadas en su percepción antes, durante y después del desastre para entender la situación de avance en su zona desde sus núcleos ejecutores.

Asimismo, se procedió a hacer entrevistas a profundidad a servidores públicos del PNVR perteneciente al MVCS. El cual está incluido en un cuestionario de preguntas abiertas semi estructuradas que permite entender algunos aspectos del Programa y en qué medida el diseño del programa influye en su implementación (Anexo 1).

El material recopilado este compuesto por una serie de normas legales, documentos elaborados por el personal del PNVR como cuadros estadísticos y reportes de los avances en el PIRCC que fueron proporcionados por el Programa. Además, esta investigación describe, sistematiza y conceptualiza las normas legales que fueron adoptadas para responder a la necesidad de reconstruir las viviendas en las zonas afectadas como consecuencia del FENC.

En esta investigación se ha realizado una revisión documental que presenta un marco teórico–conceptual sobre políticas de vivienda post-desastre. Asimismo, esta revisión de literatura ha servido la experiencia de políticas de vivienda post-desastre a nivel internacional en países como Chile y México, se complementa con un marco conceptual enfocado en el proceso de políticas públicas que se aplicará a los capítulos de discusión. Se ha realizado una técnica de análisis de contenido para poder tener un panorama claro entorno a los procesos de construcción de viviendas post-desastre.

En esta investigación se toma como caso de estudio la aplicación de este

Programa en los distritos Íllimo, Pacora y Jayanca en la provincia de Lambayeque. La tesis examina en qué consiste este Programa, describe sus características y cómo se ha implementado en estas zonas.



CAPÍTULO II. El Fenómeno de El Niño y el problema de la vivienda

Este capítulo revisa dos aspectos que permiten tener una visión de la coyuntura en la cual se desarrolló el PNVR. En primer lugar, se revisa las características y los efectos del FENC en 2017. En particular, se muestran las características y consecuencias del FENC en la región de Lambayeque, dado que fue una de las regiones más afectadas en cuanto a los daños de viviendas y personas damnificadas. En segundo lugar, se describe la estructura del componente de vivienda en el proceso de reconstrucción. En particular, se describen las características y funciones del PNVR.

2.1. El Fenómeno de El Niño: Daños y viviendas afectadas

El Perú es un país expuesto a fenómenos naturales y es vulnerable frente a desastres cuyos principales efectos se presentan en vidas humanas y en la infraestructura. Uno de los fenómenos naturales que con mayor frecuencia afectan al Perú es el Fenómeno El Niño, que afecta principalmente a las regiones del norte. Se reporta que desde 1578 hasta 2017, se han producido 44 sucesos del Fenómeno El Niño, cuyas regiones más afectadas históricamente han sido La Libertad, Piura y Lambayeque (INDECI, 2017, p. 11). El último gran desastre que se presenció en el Perú fue el Fenómeno El Niño Costero (FENC) en 2017. El Fenómeno El Niño es definido por INDECI de la siguiente manera:

“un evento natural Océano-Atmosférico, se caracteriza entre otros elementos oceanográficos y atmosféricos por un calentamiento intenso y anormal de las aguas superficiales del mar en el Océano Pacífico Ecuatorial frente a las costas del Perú y Ecuador y, por los cambios climáticos que genera a nivel regional y global” (INDECI, 2017, p. 10).

Durante el FENC se presenciaron dos tipos de fenómenos: Pluviales y fluviales. En el primer caso, se registraron lluvias fuertes e intensas en el norte peruano. Según informa la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno de El Niño (ENFEN), estas ocurrieron entre febrero y marzo en Piura, Chiclayo, Trujillo y Huarney, por ejemplo. Estas lluvias fueron

tan intensas que “superaron récords históricos observados solamente en eventos El Niño extraordinarios” (ENFEN, 2017, p. 20).

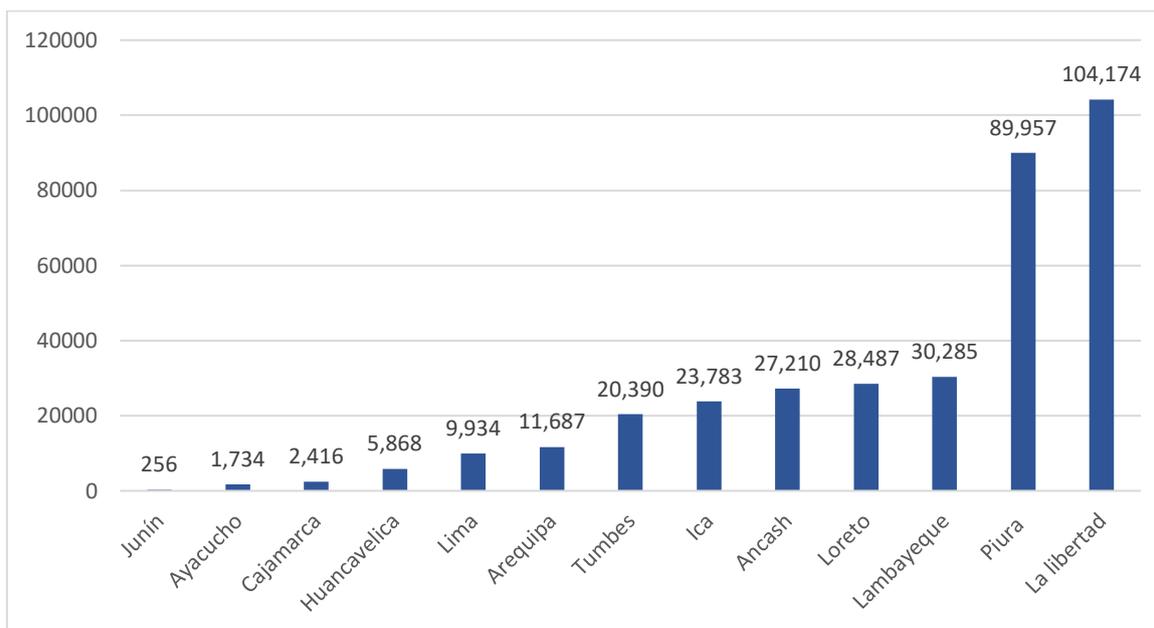
Por otro lado, los fenómenos fluviales están referidos a desbordes provenientes de los ríos o quebradas, los cuales tuvieron un fuerte aumento, durante el FENC de 2017. El ENFEN reportó que:

“Los caudales de los ríos (Tumbes, Chira, Rímac y Pisco) de la región centro-occidental alcanzaron valores muy por encima de sus promedios históricos como consecuencia del incremento de las lluvias, [...] En Febrero, los ríos de la vertiente occidental del Perú continuaron mostrando, en su mayoría, hidrogramas de tipo ascendente con caudales diarios por encima de sus promedios” (ENFEN, 2017, p. 22).

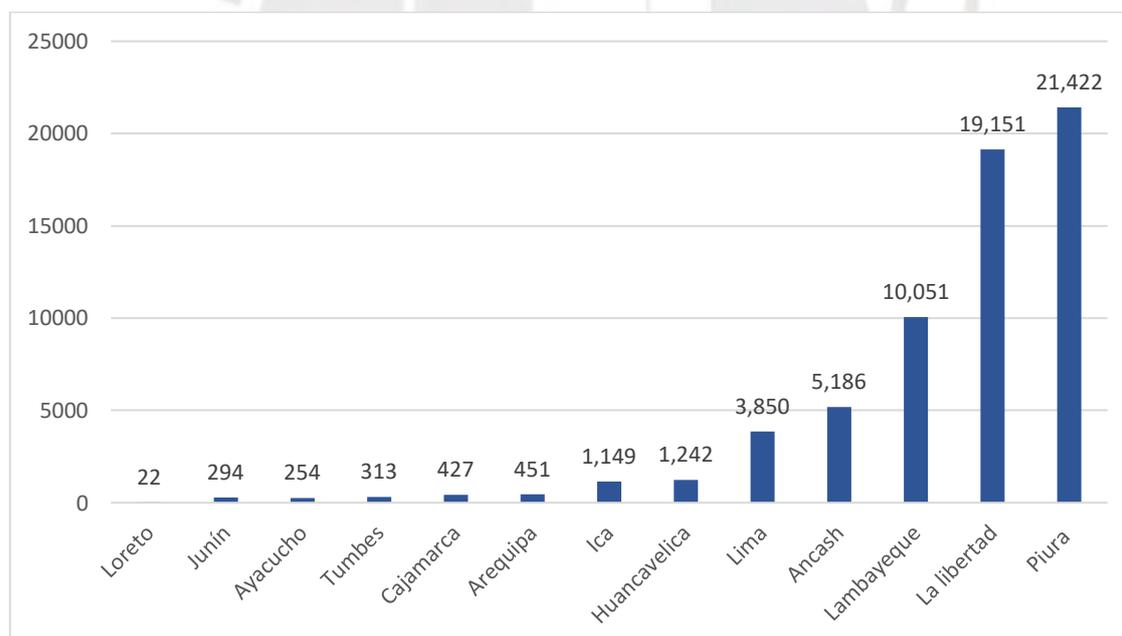
Como consecuencia, el FENC de 2017 fue catalogado como uno de los más fuertes en los últimos tiempos en el Perú. El ENFEN lo consideró “como el tercer “Fenómeno El Niño” más intenso de al menos los últimos cien años para el Perú” (ENFEN, 2017, p. 1).

El FENC dejó un número de 285453 personas damnificadas a nivel nacional y 1454051 afectadas. Las regiones más afectadas fueron Piura, La Libertad y Lambayeque (INDECI, 2017, p. 13).

El FENC ocasionó un daño en la infraestructura, dejando como resultado 63802 viviendas destruidas y 350181 viviendas afectadas (INDECI, 2017, 14). Como muestran las Figuras 2.1 y 2.2, las regiones más afectadas en ambas categorías de viviendas fueron La Libertad, Piura y Lambayeque.

Figura 2. 1: Viviendas afectadas durante el FENC 2017 por región

Fuente: Elaboración propia con datos de INDECI (2017)

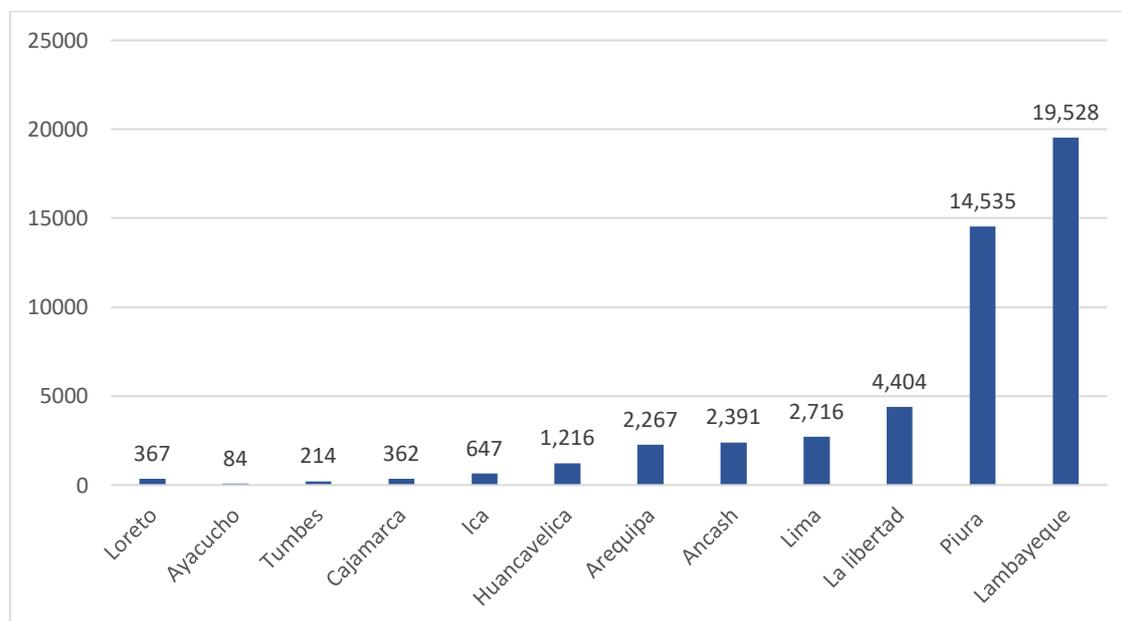
Figura 2.2: Viviendas destruidas durante el FENC 2017 por región

Fuente: Elaboración Propia con datos de INDECI (2017)

Se observa que las regiones del norte fueron las más dañadas en materia de viviendas afectadas y destruidas, por lo cual tenían que ser atendidas por parte del Estado desde el MVCS. Ante ello, se procedió a hacer un catastro de daños por parte de COFOPRI para la designación de viviendas

atendidas. En este catastro, Lambayeque fue la región con mayor cantidad de viviendas a ser atendidas a nivel nacional con una cantidad de 19528 viviendas tal como se muestra en la Figura 2.3.

Figura 2.3: Viviendas consideradas para beneficiarios a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de Plan Integral Reconstrucción Con Cambios (ARCC, 2017)

El efecto del FENC se puede observar a nivel nacional en las viviendas y las personas damnificadas. Sin embargo, Lambayeque fue no solo una de las regiones más afectadas, sino una de las que recibió mayor atención por parte del estado. Por este motivo, a fin de examinar la respuesta del estado, esta región fue seleccionada como caso de estudio en esta tesis.

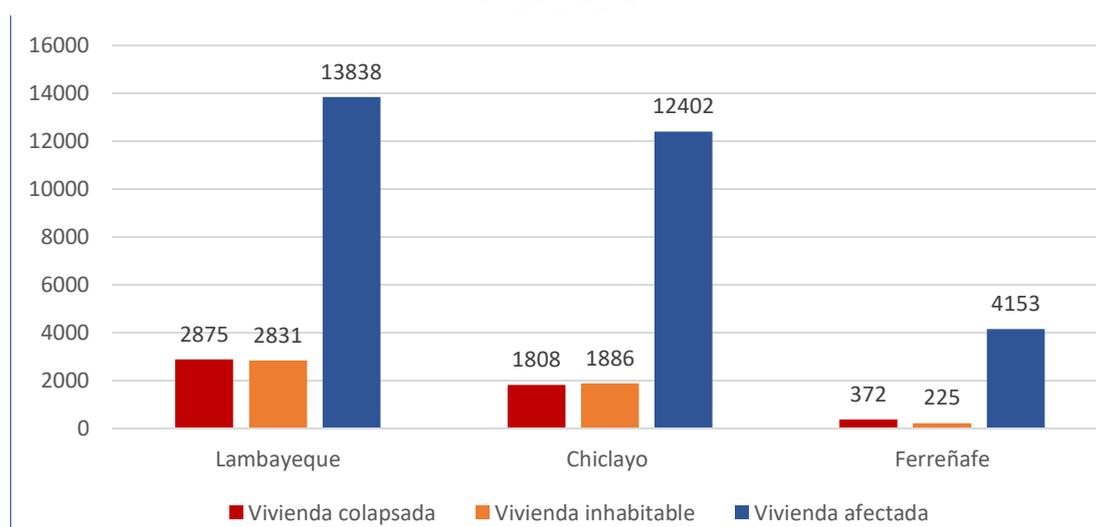
2.1.1. Efectos del FENC: La región de Lambayeque

La región de Lambayeque fue una de las regiones afectadas. Los principales efectos que se vieron en la región fueron a partir de las inundaciones que son frecuentes en la región (INGENMET, 2018, p.41).

La región de Lambayeque fue declarada como la región con mayor cantidad de vivienda identificadas por atender en el PIRCC. Como se observa

en la Figura 2.4, la provincia de Lambayeque presentó el mayor número de viviendas dañadas con una cantidad que ascendió a un total de 19544 viviendas. Esta cantidad abarcó a todas las viviendas clasificadas como afectadas, inhabitables y colapsadas en la provincia de Lambayeque. Dentro de esta región, el catastro de INDECI identifica los efectos del FENC en las viviendas a nivel provincial.

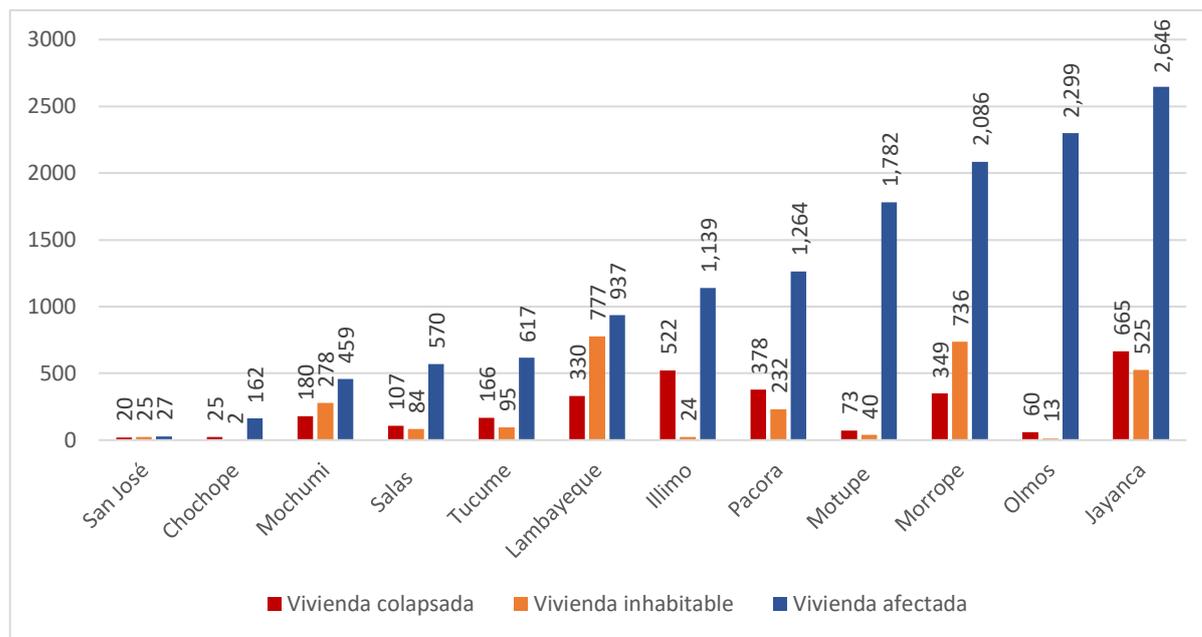
Figura 2.4: Viviendas afectadas en la región de Lambayeque por provincias



Fuente: Elaboración propia con datos de INDECI (2017)

Los efectos del FENC en la provincia de Lambayeque fueron considerables tal como lo muestra la Figura 2.5. La mayoría de viviendas fueron clasificadas como afectadas en los distritos de Olmos Morrope y Jayanca. La mayor cantidad de viviendas inhabitables se ubicaron en los distritos de Illimo, Morrope y Lambayeque. Por su parte, la mayor cantidad de viviendas colapsadas se encontraron en los distritos de Jayanca e Illimo.

Figura 2.5: Viviendas afectadas en la provincia de Lambayeque por distrito



Fuente: Elaboración propia con datos de INDECI (2017)

Los daños de las viviendas durante el FENC tuvieron como principal causa las inundaciones debido a su ubicación en zonas de riesgo (INGENMET, 2018, p. 41). Sin embargo, otra causa de estos daños ocasionado se debió a la calidad de las viviendas en estas zonas. Por ejemplo, en los distritos de Illimo, Pacora y Jayanca se observó que la mayoría de las viviendas estaban hechas con paredes de adobe, el cual era un material que no resistió los desbordes ocurridos (CENEPRED, 2018).

Esta información recopilada mostró los efectos del FENC en la región de Lambayeque. Asimismo, la magnitud del desastre permitió comprender el accionar del Estado frente a esta situación post-desastre en torno a la construcción de viviendas en esta región.

2.2. El sector vivienda en el proceso de reconstrucción

En esta sección se describe la estructura y funcionamiento del sector vivienda dentro del Proceso de Reconstrucción, dirigido por la Autoridad de Reconstrucción Con Cambios (ARCC) para responder a los efectos del FENC desde el Estado.

Tras los eventos ocurridos del Niño Costero en el Norte del Perú, la Ley N° 30556, promulgada por el presidente Pedro Pablo Kuczynski, creó la Autoridad de Reconstrucción con Cambios (ARCC, 2017). La ARCC fue la encargada de dirigir el proceso de reconstrucción a nivel nacional, sobre todo en las regiones del norte que fueron las más afectadas. Este proceso contó con cuatro componentes de aplicación, según lo establecido en el Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (PIRCC). Uno de los componentes fue el sector vivienda. Este componente tuvo como objetivo la (re)construcción de viviendas dañadas, entre las cuales se seleccionaron las viviendas clasificadas como colapsadas. Estas viviendas colapsadas fueron aquellas que presentaron “daños estructurales recuperables, ya sea en la vivienda en general o pérdida de recintos, que ponen en riesgo la seguridad de los residentes de la vivienda” (ARCC, 2017, p. 21). Asimismo, las viviendas inhabitables eran aquellas que mostraban “daños irreparables, que implican el colapso o de la vivienda (actual o inminente), lo cual impide su habitabilidad” (ARCC, 2017, p. 21).

El MVCS fue designado como la entidad encargada de la planificación urbana y sostenible y de ejecución del proceso de reconstrucción de viviendas afectadas tras el desastre. Inicialmente se establecieron los beneficios del programa Techo Propio en su modalidad de Bono Familiar Habitacional para personas damnificadas y se estipularon las condiciones para acceder a los concursos del Fondo Mi Vivienda (ARCC, 2017).

Para la evaluación de viviendas se requirieron atender dos factores: el material de construcción y el riesgo de las áreas de afectación (ARCC, 2017). El material de construcción comprendía dos categorías: viviendas de material ladrillo o bloques de cemento), y viviendas de material no noble o no convencional (otros materiales como adobe o madera). El estado de las viviendas afectadas por el FENC se verificó en el reporte de catastro nacional elaborado por COFOPRI entre agosto y octubre de 2017. Este catastro también contribuyó al mapeo de los potenciales beneficiarios del grupo de personas damnificadas del FENC en las regiones afectadas.

Para la construcción de viviendas, además de los materiales de construcción, un factor esencial fue el área de construcción que se ubicaban en las zonas afectadas por el FENC. Para esto, se requirió de otro proceso previo para la construcción de viviendas. Por ello, se realizó una evaluación de riesgo en zonas mitigables y no mitigables, a cargo del Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). El resultado en cuanto a la clasificación de zonas mitigables y no mitigables para la construcción de viviendas en el proceso de reconstrucción fue el siguiente:

“Con el fin de obtener una primera aproximación de la magnitud de las zonas con niveles de riesgo muy alto no mitigable, se utilizaron los mapas de peligro que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) ha elaborado en las zonas de mayor afectación. Tomando en cuenta esta información, el 3% de las viviendas afectadas (1,377) se encuentran en zonas de muy alto riesgo, mientras que poco más de 47 mil viviendas (97%) se encuentran en zonas seguras” (ARCC, 2017, p. 21).

Una vez cumplidos los dos procesos, inicialmente, el PIRCC procedió a la construcción de viviendas mediante el programa Techo Propio–Bono Familiar Habitacional. Este programa fue una modalidad de servicio mediante un bono entregado por el Estado, donde la vivienda fue construida por empresas privadas consideradas como entidades técnicas.

El Programa Techo Propio–Bono Familiar Habitacional opera bajo las siguientes modalidades de implementación: El Bono Familiar Habitacional en Reforzamiento, el Bono Familiar Habitacional Construcción Sitio Propio y la Adquisición Vivienda Nueva (ARCC, 2017, p. 22). Como muestra el cuadro 1, las modalidades se diferenciaron, teniendo en cuenta los diferentes niveles de riesgo por zona y el grado de daño de la vivienda.

Cuadro 2.1: Asignación de intervenciones de acuerdo a niveles de daños, riesgos y materiales de las viviendas afectadas

Riesgo	Inhabitable noble	Inhabitable no noble	Colapsada
--------	-------------------	----------------------	-----------

Zona segura	BFH Reforzamiento de Viviendas	BFH Construcción en Sitio Propio	BFH Construcción en Sitio Propio
Muy alto riesgo	BFH Adquisición de Vivienda Nueva	BFH Adquisición de Vivienda Nueva	BFH Adquisición de Vivienda Nueva

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento/PIRC – ARCC (ARCC, 2017)

Sin embargo, Techo Propio no fue el único programa de vivienda incluido en el proceso de reconstrucción. En 2018 el MVCS modificó la implementación de los programas de vivienda en el proceso de reconstrucción. Entre las modificaciones del PIRCC a nivel del sector vivienda, el Decreto Legislativo N°1354 (Presidencia de la República, 2018) incorporó al Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) en el proceso de reconstrucción, como se explicará en el siguiente capítulo. Esta incorporación se oficializó mediante la Resolución Directoral N°195–2018 del MVCS a través de la asignación de recursos otorgados en noviembre de 2018, lo cual permitió la implementación del programa en el proceso de reconstrucción entre 2018 y 2019 (MVCS, 2018).

2.3. Programa Nacional de Vivienda Rural

Esta sección revisa y expone las características del Programa Nacional de Vivienda Rural con el fin de comprender su funcionamiento dentro del MVCS como programa que atiende la vivienda en el hábitat rural. Esta descripción permite entender el funcionamiento del objeto de estudio de esta tesis antes del proceso de ejecución del PNVR en el PIRCC, desarrollada en el capítulo 3.

2.3.1. Creación del PNVR

Antes del funcionamiento del PNVR, la existencia de programas

enfocados exclusivamente en la vivienda rural era escasos o nulos. Las iniciativas para la construcción de viviendas rurales partían por lo general de algunas ONG, tal como se expuso en la revisión de literatura (COEECI, 2009). Otra opción era a partir de la entrega de bonos del Estado para la autoconstrucción de viviendas cuyo acceso de materiales y personal era más complicado a comparación del casco urbano (COEECI, 2009).

En el año 2012, para resolver esta ausencia, se creó el Programa de Apoyo de Hábitat Rural mediante el Decreto Supremo N°001-2012-VIVIENDA creado por el MVCS. Este programa tenía dos áreas de trabajo: Articulación de Tambos y Mejoramiento de Vivienda Rural. El primero servía como un lugar de acopio de materiales y de personal para coordinar las intervenciones del Programa, y el segundo consistía en la mejora de las viviendas afectadas en el hábitat rural, según lo mencionado por la arquitecta Tania Alejandro de la Unidad de Gestión Técnica del PNVR. En ese primer año, ambas áreas del Programa operaban de manera aislada entre sí, por lo cual se optó por separarlas ya que la función de mejoramiento de vivienda estaba siendo relegada. Sobre este tema, la arquitecta Alejandro menciona lo siguiente:

“El proyecto Tambos es ahora llamado Proyecto país y ya no es para atender a viviendas. Prácticamente a inicios de 2012 se desarrolló Tambos, mas no para el mejoramiento de vivienda. Tambos comienza a tener cierta connotación, pero ya no como para trabajar viviendas, si no para ser un soporte de instituciones del Estado que puedan llegar a zonas más alejadas. Entonces vivienda se queda en el aire. A inicios de 2013, se separa porque no se despejó mejoramiento de vivienda” (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

El Programa de Apoyo de Habitat Rural fue sustituido por el Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR), creado en 2013, mediante el Decreto Supremo N°016-2013-VIVIENDA. Por un lado, el mejoramiento de la vivienda rural se aseguró con la creación del PNVR como programa propio; por otro lado, esto implicó la creación del Programa Tambos separado del PNVR.

La creación del PNVR significó dar prioridad al mejoramiento de la vivienda, con los objetivos que se mantuvieron en la creación del Programa anterior. El principal de estos es la atención a personas vulnerables en el hábitat rural, tal como se menciona en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA. Esta norma establece que el objetivo de este Programa es: “mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre asentada en los centros poblados rurales o asentada de manera dispersa, mediante acciones de dotación o mejoramiento de la unidad habitacional” (MVCS, 2013).

Por su parte, las intervenciones del Programa se basaron en una serie de acciones a desarrollar para lograr los objetivos. El artículo 2 del mismo Decreto Supremo establece tres líneas de intervención del PNVR que son las siguientes:

- a) Promover y desarrollar acciones de construcción y refacción, ampliación y/o terminación de las unidades habitacionales con que cuenta la población rural pobre y extremadamente pobre.
- b) Promover el desarrollo de conductas para el manejo de los ambientes, elementos e instalaciones vinculados a la vivienda mejorada.
- c) Fortalecimiento de las capacidades y conocimientos de los Gobiernos Locales (MVCS, 2013).

Con estos objetivos y los lineamientos de intervención definidos, el PNVR requería conceptualizar el producto principal del Programa, el cual era la vivienda rural. Por esta razón, complementariamente, la Resolución Ministerial N° 168-2015-VIVIENDA aprobó el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Vivienda Rural, el cual definió el concepto de vivienda rural de la siguiente manera:

“una edificación estructuralmente segura, ejecutada mediante un proceso que se inicia con la evaluación de las familias y las viviendas de acuerdo con el marco normativo del MVCS, y concluye con la construcción que considera, preferentemente, el empleo de tecnologías tradicionales y/o apropiadas al medio ambiente físico y

social, es decir, considerando los usos, costumbres y la tipología de la zona” (PNVR, 2015).

Al momento de su creación, el PNVR pudo definir sus objetivos y lineamientos de intervención que le permitieron elaborar un modelo de vivienda rural que se ajustara al territorio y al aspecto socio cultural del hábitat rural a intervenir.

2.3.2. Intervención de núcleos ejecutores

Una vez creado el PNVR, un aspecto crucial era determinar la modalidad de intervención que aplicaría el Programa para la construcción de las viviendas rurales. Mediante esta modalidad, el panorama del Programa iba a ser más claro para su ejecución.

En sus inicios se aplicó el enfoque de la costa al hábitat rural a través de un Bono Familiar Habitacional Rural. En la costa se trabajaba con entidades técnicas. Esta misma experiencia se buscó replicar al hábitat rural con la figura de entidades técnicas rurales (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Se trataba de una modalidad similar a las entidades técnicas en el casco urbano empleadas por el programa Techo Propio, la cual se basaba en la asignación de bonos para ser construidas por empresas privadas. El problema de esta modalidad era que la construcción de viviendas en el hábitat rural no era rentable para las empresas (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

Otro aspecto que mostraba la inviabilidad de esta modalidad era la exigencia de los mismos requisitos que se pedían en la costa como títulos de propiedad. Sin embargo, en el hábitat rural, la mayoría de la población no contaba con ello, sino con una constancia de posesión (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

El Programa de Apoyo al Hábitat Rural tuvo la iniciativa de concretar esta modalidad, pero no había respuesta por parte de las entidades técnicas, tal como ocurrió el caso de Santa Lucía, Puno (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Esta inviabilidad para conseguir el acceso de entidades técnicas para

la construcción de viviendas en zonas rurales, y para el acceso del bono para los beneficiarios, motivó que se derogara la ley del Bono Familiar Habitacional Rural (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Esto condujo a plantear nuevas modalidades de intervención para el PNVR.

Una segunda alternativa propuesta por el PNVR fue la mejora de viviendas por reforzamiento a través de la entrega de un kit de materiales que permitía la construcción de estas viviendas. Sin embargo, el problema iba más allá de asignar materiales, pues este estaba relacionado a la infraestructura de la vivienda que no permitió hacer la mejora que se esperaba (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Ante ello, se hizo una intervención piloto en la provincia de Alto Perú, Tacna. Los resultados de este piloto evidenciaron la inviabilidad de contar con una intervención basada en reforzamiento de materiales que pudiera atender a las personas de pobreza extrema a pesar de la entrega de materiales (Entrevista a Tania a Alejandro, 2020). El motivo era porque el programa no podía asegurar una vivienda integra al solo invertir en reforzamiento del material, sino que se requería de una vivienda con mejor infraestructura (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

A partir de las experiencias con las entidades técnicas rurales y el kit de materiales, cuyos resultados no fueron los esperados, el PNVR tenía la necesidad de cambiar su modalidad de intervención a la realidad del hábitat rural, por lo cual tenía que adecuar su normativa para poder operar en la sierra rural (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Esta nueva modalidad tenía que ser accesible para el beneficiario cuya situación de pobreza era una condición que el Programa tenía en cuenta para intervenir en el hábitat rural. En este contexto, se evaluó la introducción de la modalidad de núcleos ejecutores para el Programa.

Según el asesor de núcleos ejecutores Leoncio Rodríguez, de la dirección ejecutiva del PNVR, la modalidad de núcleos ejecutores era un mecanismo de transferencia de fondos, o llamados Cash Transfer, por parte del Estado que brindaba un monto a las entidades privadas representadas por la sociedad civil. Esta modalidad permitía incentivar la gestión comunal a

través de la participación de la sociedad civil del hábitat rural (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020). La modalidad de núcleos ejecutores surgió a causa de las limitaciones del Estado para brindar atención a una población tan extensa como la del mundo rural, por lo tanto, se decidió que las propias familias organizadas asumieran un rol en la ejecución (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020).

Esta modalidad de intervención fue usada en el área rural desde los años noventa para los programas sociales, principalmente por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). Los núcleos ejecutores buscaron recomponer el tejido social dañado por el terrorismo en los años ochenta a través de la gestión comunal desde el área rural, la cual había sufrido una fuerte desvalorización tras la fuerte migración rural-urbana (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020).

Como se puede observar, la modalidad de núcleos ejecutores representó un medio para estimular la gestión comunal en el mundo rural a través de la transferencia de recursos financieros para que la población lo aplique. En este sentido, esta modalidad se incorporó al PNVR en el año 2014 después de haber experimentado con varias modalidades que no dieron los resultados esperados hasta ese momento.

Según la arquitecta Alejandro, la modalidad de núcleos ejecutores representó una alternativa para el PNVR. Esto se debió a que a través de este medio se pudo lidiar con el problema de falta de proveedores para atender al hábitat rural. El núcleo ejecutor constituía una entidad privada conformada por la población que contaba con facultades transferidas por el PNVR para ejecutar el proceso constructivo (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). La entidad encargada de trabajar con la modalidad de núcleos ejecutores era FONCODES. Por este motivo, se requirió de personal de FONCODES para incorporar esta modalidad al PNVR a través del apoyo en la elaboración de la normativa y lineamientos de funcionamiento de la modalidad (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

En este contexto, se aprobó la Ley N° 30533 que autorizó la intervención del MVCS mediante núcleos ejecutores. De esta manera, el PNVN quedó habilitado para trabajar a través de esta modalidad. El artículo 4 de esta norma definió a los núcleos ejecutores como “entes colectivos conformadas por personas que habitan en centros poblados de la zona rural dispersa, pobres y extremadamente pobres, comprendidos en el ámbito de competencia del Ministerio” (Congreso de la República, 2017). Asimismo, el artículo 4.2 de esta norma detalló las características de los núcleos ejecutores, señalando que:

“representan una población organizada, tienen carácter temporal, gozan de capacidad jurídica para con tratar, intervenir en procedimientos administrativos judiciales, así como en todos los actos para el desarrollo de los proyectos respectivos, rigiéndose para tales efectos por las normas del ámbito del sector privado” (Congreso de la República, 2017).

Los núcleos ejecutores, según el artículo 5 de la Ley N° 30533, se componen de cuatro representantes de los caseríos involucrados en el proyecto de construcción de viviendas: “un presidente, un secretario, un tesorero y un fiscal” (Congreso de la República, 2017). El artículo 5.2 de esta norma regula la forma en que se llevan a cabo las actividades de los núcleos ejecutores. Por ello, se ha considerado la realización de asambleas. Este núcleo es un ente independiente del MVCS (Congreso de la República, 2017). Al respecto, esta norma establece que los núcleos ejecutores: “no forman parte de la organización interna, ni mantienen relación laboral con el Ministerio o sus programas. Se constituyen mediante suscripción de acta en asamblea, son sujetos de derecho y se rigen por las normas que regulan el ámbito del sector privado” (Congreso de la República, 2017).

Asimismo, el MVCS tiene que celebrar un convenio con cada núcleo ejecutor para formalizar su trabajo. La representación del MVCS en el núcleo ejecutor está a cargo del Personal de Núcleos ejecutores, contratados por el MVCS, y los monitores quienes son los encargados de supervisar todas las acciones que corresponden dentro de los núcleos ejecutores.

2.3.3. Estructura del PNVR

2.3.3.1. Direcciones y unidades del Programa

El PNVR es un programa que forma parte del MVCS, adscrito al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU). El Programa cuenta con una Dirección Ejecutiva, la cual es la dirección que toma las decisiones y vela por el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa propuestos por el MVCS (PNVR, 2015, p. 8). Esta Dirección cuenta con el apoyo de la Coordinación Técnica, la cual está encargada de coordinar y monitorear las actividades del PNVR. Asimismo, esta Coordinación trabaja directamente con los órganos de apoyo, asesoramiento y técnicos del Programa (PNVR, 2015, p. 9).

El PNVR está compuesto por órganos de administración y técnicos. Los tres órganos técnicos son la Unidad de Gestión Técnica (UGT), la Unidad de Gestión Social (UGS) y la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad (UATS).

La UGT es la encargada de planificar, “organizar, dirigir y supervisar la ejecución de obras de mejoramiento de la vivienda rural en concordancia con los lineamientos y políticas del MVCS” (PNVR, 2015, p. 13). Asimismo, una de sus funciones es el diseño, elaboración y propuesta para la ejecución de obras de mejoramiento de viviendas rurales que son aprobadas por la Dirección Ejecutiva. Con relación a los expedientes técnicos que se requieren elaborar en el proceso de construcción de las viviendas, la UGT cumple un rol en su elaboración, monitoreo y supervisión. Además, esta unidad propone su aprobación a la Dirección Ejecutiva (PNVR, 2015, p. 13).

En todo programa creado para atender la necesidad de construir viviendas es necesario contar con los mecanismos para identificar y

seleccionar a las familias beneficiarias. En el caso del PNVR, esta labor la asume la UGS, la que además realizará una evaluación social de la población rural (PNVR, 2015, pp. 12-13).

Fomentar la participación de la población en los programas de vivienda ha sido un aspecto incorporado en el PNVR. En este sentido, la UATS es la responsable de la capacitación para alcanzar dicho objetivo que permitan la sostenibilidad de las viviendas. Asimismo, esta unidad se encarga de la evaluación posterior a la construcción de la vivienda, con el fin de evaluar la sostenibilidad de esta (PNVR, 2015, p. 14).

2.3.3.2. Monitores y personal del Núcleo Ejecutor

Tal como se había mencionado en las secciones anteriores, el PNVR funciona bajo la modalidad de núcleos ejecutores que requiere la presencia del Programa en la implementación durante el proceso constructivo. Para poder llevar a cabo este trabajo cercano, el PNVR cuenta con dos cargos en el trabajo de campo que son los monitores y supervisores. Este personal se encarga directamente de la atención a los beneficiarios que conforman los núcleos ejecutores. Por lo tanto, se les puede caracterizar como los burócratas de la calle en el caso del PNVR, tal como se definió en el marco conceptual.

En primer lugar, se encuentra el personal del núcleo ejecutor, el cual se le ha considerado como el equipo de supervisión. Este equipo está compuesto por el supervisor, el residente, gestor social y asistente administrativo, según lo establece la Guía de ejecución liquidación de proyectos del Programa Nacional de Vivienda Rural bajo la modalidad de núcleos ejecutores (PNVR, 2015). Según lo dispuesto por la misma Guía, el supervisor es el responsable de “realizar la supervisión de la ejecución técnica, administrativa y financiera del proyecto”. El supervisor facilita la comunicación entre el núcleo ejecutor y el MVCS (PNVR, 2015, p. 12). Por su parte, el residente ejerce la dirección técnica de la obra de acuerdo a los términos señalados en el expediente técnico y se encarga de instruir a los miembros del núcleo ejecutor. Asimismo,

el gestor social tiene a su cargo la capacitación social de los miembros del núcleo ejecutor para que puedan participar e incidir en el proceso constructivo. Finalmente, el asistente administrativo es el responsable de las labores relacionadas al control de los recursos financieros entre los que se encuentra la revisión de la documentación contable pre y post liquidación del núcleo ejecutor (PNVR, 2015, p. 12).

En segundo lugar, se encuentran los monitores. El sistema de monitoreo cuenta con dos niveles que son el monitoreo a nivel regional y local. Los monitores locales son los encargados de monitorear los avances y consultas del personal del núcleo ejecutor. Los equipos de monitores locales están compuestos por tres cargos: Monitor social, técnico y financiero. El monitor social se encarga de observar los avances del gestor social sobre lo programado en su plan de trabajo dirigido al núcleo. El monitor técnico es responsable de consolidar la información técnica y financiera trabajada en el núcleo ejecutor para verificar conforme a lo planificado en la intervención. El monitor financiero tiene la labor de monitorear el presupuesto del núcleo ejecutor. Estos equipos de monitoreo deben atender entre tres y cuatro núcleos ejecutores (PNVR, 2018, p. 17).

La distribución de los núcleos ejecutores seguidos por los monitores es supervisada y organizada por el monitor regional. El monitor regional es el coordinador regional, el cual es el encargado del monitoreo y observación de los núcleos ejecutores a nivel regional. Este cargo cuenta con una comunicación directa con el equipo del PNVR para informar los avances y sucesos que se reportan desde los núcleos ejecutores en la región (PNVR, 2017, p. 8).

Esta revisión muestra que el trabajo de campo cuenta con un nivel de coordinación estructurada clasificada entre monitores y el personal del núcleo ejecutor (equipo de supervisión) con el fin de brindar un trabajo efectivo para las intervenciones del Programa. Asimismo, es importante mencionar que el PNVR propone una vía de comunicación entre los distintos niveles de personal de campo y sus funcionarios, sobre los avances en los núcleos ejecutores con

el fin de poder continuar con su trabajo y metas propuestas.

2.3.4. Etapas del PNVR: La etapa pre-operativa y la etapa operativa

El PNVR cuenta con una serie de procesos que permiten la implementación mediante los núcleos ejecutores constituidos para proceder a la construcción de la vivienda rural. Estos procesos se dividen en dos partes: la etapa pre- operativa y la etapa operativa.

La etapa pre-operativa se refiere a la serie de acciones que se ejercen antes del proceso constructivo de la vivienda. El primer proceso es la identificación y selección de las familias; estas familias son seleccionadas por el PNVR mediante la evaluación técnica y social hecha por su personal. Una vez identificadas las familias beneficiadas, se procede a constituir los núcleos ejecutores que serán parte del proceso constructivo. Luego, se realiza la elaboración del expediente técnico, elaborado por un proyectista y los evaluadores contratados por el PNVR, quienes revisan el área de construcción para la futura vivienda. Una vez elaborados estos expedientes, se certifica el crédito presupuestario y se aprueba con la transferencia de dinero a los núcleos ejecutores. Con el presupuesto asignado, se procede a la contratación del personal del núcleo ejecutor entre los que se encuentran el supervisor, residente, gestor social y el asistente administrativo; luego, se procede con la contratación del personal externo que se encarga del monitoreo de los núcleos ejecutores (PNVR, 2020, pp. 9-11).

La etapa operativa se refiere al proceso constructivo de la vivienda hasta su liquidación cuando culmina la intervención. El inicio de la obra se da con las sesiones de orientación donde se les explica a las familias beneficiadas que conforman los núcleos ejecutores sobre la modalidad y sus funciones como núcleo ejecutor en las asambleas de orientación. El proceso de capacitación se extiende a lo largo del proceso constructivo. Los beneficiarios aprenden el uso de material de adobe, material usado en las intervenciones de la sierra, para aprender sobre la elaboración del material en las capacitaciones técnicas. Durante la ejecución del proyecto, el PNVR

capacita a los beneficiarios en gestión de proyectos, el mantenimiento de la vivienda y la instrucción sobre expedientes técnicos para los representantes del núcleo ejecutor (PNVR, 2020, pp. 12-13). Asimismo, la mesa directiva del núcleo ejecutor cumple con dos funciones que son la organización de los miembros de la comunidad y el cumplimiento de sus deberes como representantes del núcleo (PNVR, 2015, p. 9).

Luego, se empezaba el proceso constructivo de la obra donde los beneficiarios en la sierra y selva construían su vivienda con el apoyo de capacitación de los miembros del personal del núcleo ejecutor.

Finalmente, al momento de concluirse las viviendas del núcleo ejecutor, se procedía a un proceso de liquidación para concluir la ejecución del PNVR.

2.3.5. El PNVR en el PMAFH

El PNVR tiene como principal política de atención el Plan Multisectorial de Atención de Heladas y Frijes (PMAFH). El PMAFH tiene como función la atención a las poblaciones de condición socio-económica situadas entre pobreza y pobreza extrema que son vulnerables frente a las heladas en la sierra y el friaje en la selva.

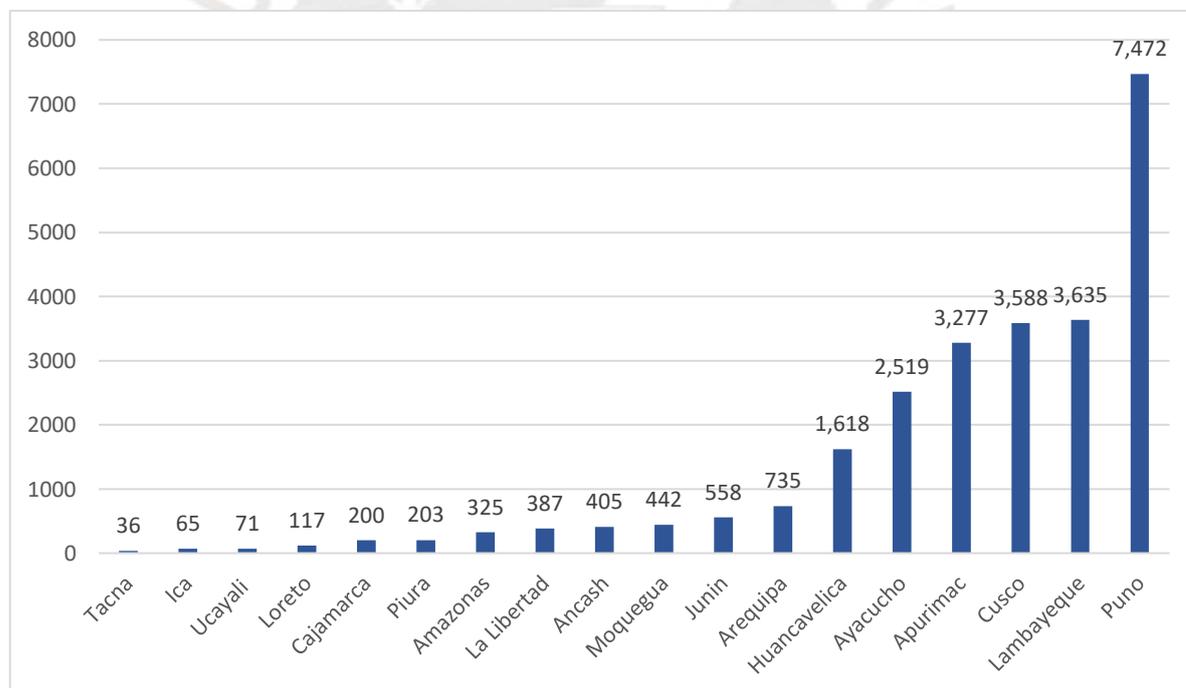
A partir del año 2015 se observó que el mayor problema que se tenía en el hábitat rural era la salud. Por ejemplo, los problemas respiratorios que sufrían las personas en el mundo rural eran constantes. En ese momento se observó que una de las causas de estas enfermedades era la precariedad de la vivienda (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020). La política de vivienda surgió porque las heladas mataban el ganado, el cual representaba un ingreso económico para las personas en el mundo rural. En consecuencia, el primer proyecto de heladas funcionó con la finalidad de que la familia resguarde su ganado (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020).

Luego de esto, según el asesor Rodríguez, se contó con el estudio del Banco Mundial que señalaba que la primera causa de enfermedades crónicas

agudas en el hábitat rural era la precariedad de la vivienda. Esto representó un giro, donde el objetivo no era solo proteger el ganado, sino también a las familias (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020). Asimismo, Rodríguez manifestó que una de las causas principales del deterioro de la vivienda rural era la falta de 300000 viviendas (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020).

A partir de ese momento, el PNVR se incorporó al PMAFH para operar en el hábitat rural en heladas y friajes con el fin de atender a una población en condiciones de pobreza extrema que carecía de un elemento esencial como la vivienda. La figura 2.6. muestra las regiones atendidas por el PNVR en el PMAFH hasta el año 2020. A partir de esa figura, se puede observar que el principal foco de atención del PNVR en el PMAFH fue la región de Puno.

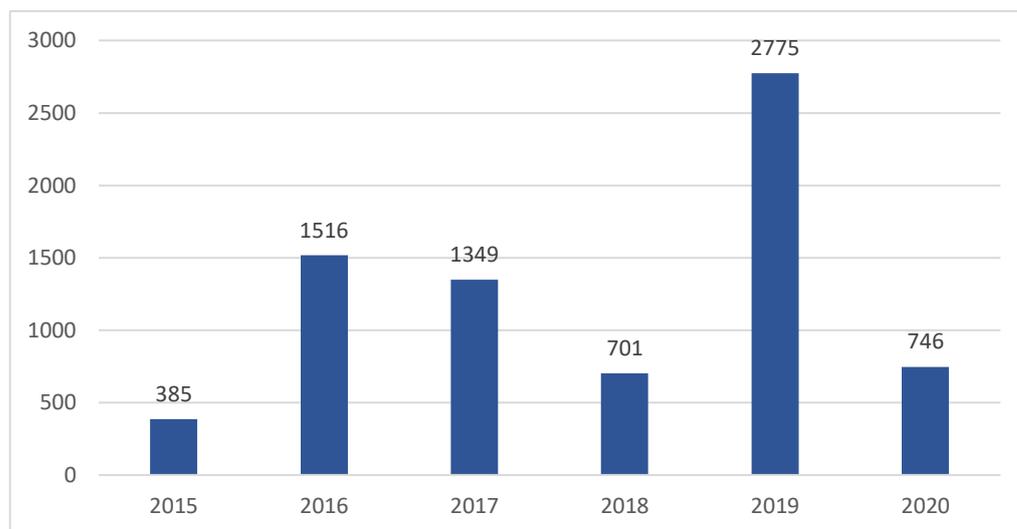
Figura 2.6: Regiones atendidas por el PMAFH del año 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2020)

Puno fue la región con mayor cantidad de viviendas atendidas por el PNVR en el PMAFH. Tal como se muestra en la figura 2.7, el avance total de viviendas construidas en Puno alcanzó una cantidad de 7472. En 2019 se registró el mayor número de viviendas construidas, alcanzando un total de 2775.

Figura 2.7: Viviendas construidas por el PNVR en el PMAFH entre los años 2015-2020 en Puno



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2020)

El diseño de las viviendas construidas en el PMAFH actualmente es el modelo Sumaq Wasi. Este diseño consiste en “un área edificada de 40 m² con muros de adobe con refuerzo horizontal y vertical de caña brava o carrizo, que le brinda resistencia ante sismos. Consta de dos dormitorios, cocina – comedor y un área tapón que evita que las corrientes frías del exterior ingresen directamente al módulo” (PCM, 2019, p. 31). Este diseño buscó responder a algunos problemas identificados como el hacinamiento o el confort térmico desde su estructura, tal como se muestra en el anexo 3.

El modelo Sumaq Wasi se elaboró como una propuesta de mejoramiento de la vivienda en 2017. Este modelo buscó aumentar los espacios dentro de la vivienda con el fin de dinamizar el uso de esta. Por este motivo, se conversó con el MEF a través del VMVU para mejorar la vivienda (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

El 2017 fue un año clave para el PNVR debido a que el Programa buscaba mejorar el producto de la vivienda a través de una expansión de su

diseño. El modelo anterior del PNVR consideraba una vivienda de un solo espacio, el cual no resolvía el problema del hacinamiento de la vivienda. Por este motivo, el PNVR propuso la mejora del producto a partir de una vivienda con más espacios.

Hay que tener en cuenta que los diseños elaborados y las decisiones tomadas por la Unidad de Gestión Técnica no son exclusivas del PNVR. En la entrevista realizada a la arquitecta Alejandro se destacó la relevancia que tuvieron las entidades del gobierno central para influir en la toma de decisiones con respecto a la construcción de la vivienda del PNVR para el PIRCC (Entrevista a Tanía Alejandro, 2020). Los diseños elaborados por el PNVR requieren de la aprobación del Viceministerio de Construcción y Urbanismo (VMVU) del MVCS, el cual presenta el diseño ante el MEF. El MEF tiene la responsabilidad de aprobar el presupuesto del diseño para ser destinado al Programa.

El MEF aceptó aumentar los espacios dentro de la vivienda, pero no el área de su construcción. Asimismo, se comentó que no podía expandir los espacios con servicios higiénicos, debido a que esta era responsabilidad de otras entidades en el hábitat rural como el Programa Nacional de Saneamiento Rural (Entrevista a Tanía Alejandro, 2020). A pesar de esto, el PNVR pudo empezar un proceso de expansión de la vivienda, pero no contaban que en 2017 iba a ocurrir un evento que iba a incentivar un cambio desde el Programa: El FENC.

CAPÍTULO III. El Programa Nacional de Vivienda Rural en la reconstrucción de la Región Lambayeque luego del Fenómeno del Niño Costero

Este capítulo se centra en la aplicación del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) en la Región Lambayeque dentro del proceso de la Reconstrucción Con Cambios. En primer lugar, se abordan las fases de agenda y diseño de este programa, las cuales consisten en un proceso de adaptación al cambio que aplicó el PNVR frente a la coyuntura post-desastre.

En segundo lugar, se examina la implementación del Programa a través de los núcleos ejecutores como una política con perspectiva *bottom-up* (Tosum & Treib, 2018, p. 15). Uno de las características de esta perspectiva es la incorporación de los “burócratas de la calle” (Lipsky, 2010) a través de los monitores y supervisores del PNVR. Asimismo, otro factor de análisis es la participación ciudadana en la toma de decisiones (Parés, 2009) a través de la constitución de núcleos ejecutores. Como resultado, se forma un escenario de co-gobernanza que crea un espacio de coordinación entre el Estado y la sociedad civil para el proceso constructivo de las viviendas rurales del PNVR.

El capítulo muestra que el PNVR logró cumplir sus metas en torno a la construcción de viviendas a pesar de algunas dificultades que se presentaron durante el proceso de implementación. Estos resultados positivos se deben a que se desarrolló un proceso de adaptación institucional en la fase de agenda y diseño del PNVR frente a la coyuntura post-desastre ocasionado por el FENC. Otro factor que contribuyó a los logros alcanzados es el proceso de implementación mediante la modalidad de núcleos ejecutores que permitió un trabajo conjunto entre los monitores y la sociedad civil.

El capítulo también evidencia que las principales dificultades que enfrentó el Programa tenían que ver con factores que se presentaron como el desabastecimiento de materiales, el cambio de personal en los núcleos ejecutores y el cruce de algunos núcleos ejecutores con polígonos

arqueológicos. Además, este capítulo presenta las medidas que se adoptaron para responder estas dificultades presentadas en la fase de implementación.

3.1. Agenda y diseño: La adaptación del Programa Nacional de Vivienda Rural frente a la reconstrucción del norte en la coyuntura post-desastre

La fase pre-operativa del PNVR se centra en el proceso de adaptación al cambio durante las fases de agenda y diseño del Programa frente a la coyuntura post-desastre ocasionadas por el FENC. En primer lugar, se muestra el proceso de introducción del PNVR en el PIRCC, así como los desafíos y las oportunidades que se presentaron en los inicios de la reconstrucción para el PNVR frente al FENC en la fase de agenda. En la fase de agenda se introdujo un cambio de política con la inclusión del PNVR en el PIRCC, lo cual dio lugar a una adaptación institucional.

En segundo lugar, se aborda el proceso de adaptación en la fase de diseño a partir de los procesos del Programa que fueron optimizados, tales como la focalización de beneficiarios, los expedientes técnicos y la contratación de personal. Asimismo, se examina el diseño de la vivienda elaborado para el PIRCC con el fin de responder a la necesidad de construir viviendas en zonas rurales.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, el PNVR tenía una experiencia previa en el hábitat rural de la sierra, principalmente en heladas y friajes. En esta sección se argumenta que el PNVR desarrolló un proceso de adaptación al cambio a partir del rediseño de las viviendas para construir una vivienda que se adapte a las características del hábitat rural de la costa en el norte frente a de la coyuntura post-desastre ocasionado por el FENC. Asimismo, se revisan las medidas que se tuvieron que adoptar desde el PNVR en la etapa pre-operativa tales como el proceso de focalización de beneficiarios y la agilización de los expedientes técnicos para la constitución de núcleos ejecutores.

3.1.1. Agenda: La incorporación del Programa Nacional de Vivienda Rural en la Reconstrucción Con Cambios

Antes de los eventos acontecidos por el FENC, el PNVR se encargaba exclusivamente de atender el hábitat rural en zonas de sierra y de costa que traspasaban los 2000 msnm para responder a las heladas y friajes consideradas para el PMHAF (Entrevista a Iván Ramos, director del PNVR, 2020).

Cuando se produjo el FENC en 2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el Estado delegó facultades de intervención al PNVR mediante el Decreto de Urgencia N°010-2017, que obligó al MVCS a financiar las intervenciones en las viviendas en el ámbito rural a través de este programa. Esta primera delegación no contemplaba que, hasta ese momento, el PNVR no había intervenido en zonas de costa. Por este motivo, el PNVR comenzó a intervenir en las viviendas rurales ubicadas en la sierra de las regiones afectadas (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Esta nueva experiencia evidenció que el Programa no estaba preparado para atender posibles intervenciones frente a desastres ocurridos en zonas de costa. Como manifestó el director del PNVR Iván Ramos, el PNVR se inició sin disponer de un catastro de COFOPRI. Además, este tipo de intervención del PNVR implicó el rediseño del programa presupuestal para intervenir y justificar el trabajo en zona de costa (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Según el director Ramos:

“Se incorpora primero de manera no directa con un Decreto de Urgencia de 2017 en el que nos asignan 14300000; nos dan el dinero, pero no se verifica si estamos facultados para poder trabajar en costa, pero ya estaba el dinero. Entonces revisando la información y, es más, en ese momento que nos asignan los recursos, aún no había un catastro de COFOPRI. Entonces, en atención a esos recursos

comenzamos a revisar y a identificar familias que sí habían sufrido por el Fenómeno de El Niño, pero que no correspondían a zona de costa, sino, Piura, pero sierra, todo lo que era sierra. Todo lo que estaba en la población objetivo comenzamos a atender” (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

El primer acercamiento por parte del PNVR se dio a partir de una decisión que provenía del gobierno central, entre la ARCC y el MVCS, que facultaba al PNVR a intervenir en las viviendas afectadas. Sin embargo, no se había tomado en consideración que el PNVR no intervenía en costa, sino en sierra o selva. Por este motivo, el PNVR decidió intervenir en las zonas de sierra identificadas en un inicio, las cuales el Programa ya tenía mayor experiencia previa.

En este primer acercamiento en 2017 se tuvo que adoptar una serie de decisiones dentro del PNVR para la intervención post-desastre producto del FENC, que incluía una posible intervención en la costa. Hasta ese momento, el PNVR no estaba facultado para intervenir en costa. En este contexto, se produjo un debate interno durante aproximadamente dos meses posteriores al desastre ocurrido en marzo de 2017. Según el director Ramos, este debate tuvo dos posturas. Por un lado, se sostuvo que el programa podía intervenir en costa sin mayores cambios basado en la normativa bajo la cual operaba el programa en ese momento. Por otro lado, se consideró que el Programa podía atender con un mayor ajuste presupuestal como en el diseño del programa. El PNVR optó por la segunda para realizar un reajuste interno frente a la coyuntura acontecida (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

El ingreso del PNVR al PIRCC representaba incentivos tanto para el Programa como para el mismo gobierno central. El incentivo para el PIRCC y el MVCS era que el programa tenía una modalidad de ejecución a través de núcleos ejecutores. Esto permitió accionar con rapidez y lidiar con facultades de procesos largos con la ley de contrataciones del Estado (Entrevista a Iván Ramos, 2020). Esta flexibilidad por parte de los núcleos ejecutores generaba

una señal de funcionamiento en el hábitat rural producto de la experiencia adquirida frente a heladas y friajes en las regiones de sierra y selva respectivamente. Este tipo de trabajo permitió adquirir experiencia, pero también el reto era adecuarse a un nuevo territorio de intervención como la costa porque concentraba mayor cobertura de personas damnificadas por atender en el PIRCC.

Asimismo, a inicios de 2017, el PNVR se encontraba en un proceso de mejora del producto en extensión del módulo habitacional para el hábitat rural. Por esta razón, para el PNVR, su inclusión al PIRCC representaba una oportunidad para la agenda del programa, al encontrarse en un proceso de rediseño del módulo habitacional aplicado para la vivienda rural (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Tomando en cuenta los niveles de agenda (Birkland, 2007) expuestos en el marco conceptual, en el caso del PNVR, los niveles de agenda aplicados fueron principalmente desde la agenda institucional hasta la decisión de agenda. La inclusión del PNVR en el PIRCC surge producto de un universo de agenda como resultado de la coyuntura del FENC. Esta inclusión del PNVR fue producto de la agenda institucional, donde las direcciones superiores del MVCS y la ARCC fueron las que tomaron la decisión de incorporar al Programa en el PIRCC. Se observa que este proceso de agenda no tuvo la participación de emprendedores de políticas de la sociedad civil para promover al PNVR, sino que esta decisión se dio desde el gobierno central. Por esta razón, la decisión de agenda fue producto de la agenda institucional entre el MVCS y el PIRCC.

Por lo tanto, este escenario post-desastre representó una ventana de oportunidad para una expansión de las capacidades del programa a través de las intervenciones en costa que se realizaban por primera vez por parte del PNVR. Este momento en la realización del programa con miras a operar en la

costa marcó el inicio de un cambio de política, en el PNVR frente a la nueva coyuntura presentada.

A partir de la definición de cambio de política expuesta por Kingdon (2013) en el marco conceptual, se observa que el PNVR pasó por un proceso de cambio de política. Esto fue resultado de una ventana de oportunidad bilateral. En primer lugar, el gobierno central (MVCS y ARCC) se beneficiaba al tener un programa que se encargara de atender el área rural afectada con un considerable número de personas damnificadas, por lo cual se requería un programa para su atención. En segundo lugar, la inclusión del PNVR representaba una ventana de oportunidad para el mismo Programa, ya que en ese momento se encontraban en un proceso de rediseño del módulo de vivienda y la coyuntura post FENC les permitía realizarlo. Además, esta inclusión era una oportunidad para posicionar al Programa más allá de las intervenciones del PMAHF.

Los eventos acontecidos como consecuencia del FENC dieron lugar a que el Estado introdujera cambios legislativos para regular la forma como se tenía que llevar a cabo la reconstrucción de viviendas en las zonas afectadas.

Ante esta necesidad, el presidente Martín Vizcarra emitió el Decreto Legislativo N° 1354 en junio de 2018. Este Decreto Legislativo modificó la Ley N° 30556 mediante la cual se creó la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios (ARCC). Esta norma autorizó a los programas del MVCS a implementar intervenciones de reconstrucción y las soluciones de vivienda, incluidas en el Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (PIRCC), en el ámbito urbano y rural, a través de la modalidad de núcleos ejecutores con cargo a recursos del FONDES. Esto representó un cambio de cobertura desde el ámbito rural en la sierra a un ámbito rural en la costa con el fin de construir viviendas afectadas por el FENC en poblaciones altamente vulnerables.

El PNVR adoptó un cambio radical en cuanto a la cobertura e implementación del programa, al ser insertado en el marco de la Reconstrucción Con Cambios a partir del año 2018. El PNVR quedó autorizado para asignar financieramente los recursos a favor de los núcleos ejecutores, para cuyo efecto se suscribieron los convenios correspondientes (Presidencia de la república, 2018). Este programa se agregó en la modificatoria del PIRCC para atender a las personas damnificadas considerando las diferentes áreas de ubicación. Asimismo, esta norma señala que el PIRCC debía establecer las intervenciones que serían ejecutadas a través de dicha modalidad.

Para la elaboración de la agenda se tomó en cuenta la diferencia existente entre el casco urbano y el hábitat rural. Este era un factor esencial que permitió dar una mayor claridad en cuanto al número de beneficiarios y las zonas de intervención. El PNVR tuvo en cuenta esta diferencia. Sobre este tema, como argumentan los especialistas del PNVR, Leoncio Rodríguez y Tania Alejandro, la diferencia entre el casco urbano y el hábitat rural radica en que en el caso del segundo se trata de poblaciones menores a 1000 viviendas. Los especialistas se guían por la delimitación fijada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) entre lo urbano y rural según su población (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020; Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

La arquitecta Alejandro sostuvo que Techo Propio trató también el tema de personas damnificadas, pero no en el ámbito rural. La intervención del PNVR se pidió porque atendía el ámbito rural y a la población dispersa. (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

Por tanto, las decisiones respecto a la formulación y diseño de los Programas de Vivienda partieron exclusivamente del Ejecutivo, sin mayor participación de otros niveles de gobierno del Estado en la propuesta y la toma de decisiones, salvo la coordinación con el Poder Legislativo en la autorización de facultades delegadas para legislar al respecto. Por tanto, este modelo se acerca más a una perspectiva *top-down* (Paudel, 2009) donde las decisiones

parten del Ejecutivo y son implementadas hacia abajo.

La fase de agenda del PNVR para incorporarse al PIRCC fue clave para iniciar un proceso de adaptación en el Programa a partir de su intervención en la costa. Esta intervención representó un reto y una ventana de oportunidad. Los retos que se presentaron para el programa eran la atención a una coyuntura post-desastre y la intervención en un territorio en el cual no tenía experiencia. Al mismo tiempo representó una ventana de oportunidad para afianzar el mejoramiento de la vivienda como producto principal que tenía el programa y para reforzar la confianza en los núcleos ejecutores como una modalidad que se adecuaba al hábitat rural y que atendía con rapidez. Esta fase también muestra que, si bien no hubo una intervención externa por parte de sociedad civil o emprendedores de políticas, la iniciativa de intervenir en el PIRCC partió desde la agenda del mismo Estado (Birkland, 2007). Ello implicó un proceso de cambio de política para iniciar un proceso de adaptación que se verá en la siguiente sección.

3.1.2. Diseño y formulación: El proceso de adaptación del PNVR en la reconstrucción del norte

La fase de diseño abarca las acciones que se tienen que realizar antes de empezar el proceso constructivo de la vivienda mediante núcleos ejecutores. Para comprender el alcance de este diseño se analizan los siguientes aspectos: En primer lugar, se revisa el ciclo de procesos que tiene que elaborar el programa para planificar la política del PNVR. En segundo lugar, se examina el desarrollo del diseño de las viviendas del PNVR en el PIRCC.

Esta sección argumenta que durante la fase de diseño la planificación del PNVR para el PIRCC se relacionó al concepto de adaptación robusta (Legnick–Hall & Beck, 2005), mencionado en el marco conceptual. El concepto de transformación robusta se puede asociar al trabajo del PNVR en

la costa del Perú como consecuencia del FENC. La solución del PNVR en el PIRCC se dirige a una adaptación de carácter transitoria que responde a un tiempo limitado, es decir episódico, debido a que el PNVR atiende el PIRCC por un tiempo de tres años. A diferencia del PMAHF, estructurado en un plan multisectorial de más largo plazo, el PIRCC implica un proceso transitorio como resultado de una emergencia post-desastre.

3.1.2.1. Órganos técnicos del PNVR en el PIRCC

Durante el proceso pre-operativo, antes de la constitución de núcleos ejecutores, las Unidades de Gestión Social (UGS) y la Unidad de Gestión Técnica (UGT), las cuales fueron mencionadas en el capítulo 2, fueron las unidades encargadas de la ejecución de los procesos para la constitución de núcleos ejecutores en el PNVR para el PIRCC. Sin embargo, la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad (UATS) no participó dentro del PIRCC. La UATS se encargaba de las funciones de fortalecimiento de capacidades a monitores de los núcleos ejecutores y de la evaluación ex post para ver el mantenimiento de la vivienda. Los principales motivos fueron dos. Por un lado, se tuvo en cuenta el carácter de reposición de la vivienda que respondía a la coyuntura post-desastre. Por otro lado, se consideraron las disposiciones para no extender las partidas de presupuestales del PNVR destinadas a evaluación ex post por parte del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.

En consecuencia, la principal unidad encargada del PIRCC fue la Unidad de Gestión Técnica del PNVR para la etapa pre-operativa en los procesos hacia la constitución de los núcleos ejecutores y en la planificación del diseño de la vivienda. Este último es el producto principal del programa.

3.1.2.2. La identificación de beneficiarios

El ciclo de procesos del PNVR en el PIRCC se inicia con la identificación de personas damnificadas. Según el licenciado Julio López de la Unidad de Gestión Social (UGS) del PNVR, esta labor empezó con la recepción del catastro por el PNVR. Este catastro fue elaborado por COFOPRI donde se identificaron, entre otros, a las personas damnificadas por el FENC susceptibles de ser beneficiarios del PNVR (Entrevista a Julio López, 2020).

Una vez brindada la información de COFOPRI, la UGS se encargó de la evaluación social de personas damnificadas destinadas a ser beneficiarios. En esta evaluación se aplicaron varios filtros que llevaron al replanteamiento con respecto a la cantidad de beneficiarios a atender entre las personas damnificadas identificadas (Entrevista a Julio López, 2020). El licenciado López, explicó en la entrevista que la UGS observó la situación de las familias identificadas. En este contexto, se encontraron situaciones de familias que ya no vivían en las zonas identificadas o que no eran propietarios. Sin embargo, López mencionó que la mayoría de los beneficiarios seguían viviendo en las viviendas identificadas para la evaluación. López planteó que el principal problema en el proceso de identificación de beneficiarios fue la informalidad con problemas para acreditar la posesión o la propiedad en cuanto se solicitaba la información a las familias. Este problema se solucionó haciendo coordinaciones con los gobiernos locales para beneficiar a las familias (Entrevista a Julio López, 2020).

Una limitación que se presenció entre el año 2018 y 2019 se dio al momento de proceder con la identificación de beneficiarios para la constitución de núcleos ejecutores. Según el arquitecto Rafael Rivera, de la Unidad de Gestión Técnica del PNVR, un problema que se volvió recurrente fue que la información brindada no era del todo consistente en cuanto al estado de los beneficiarios (Entrevista a Rafael Rivera, 2020).

Asimismo, coincidiendo con lo señalado por el licenciado López, el

arquitecto Rivera comentó que, a lo largo del trabajo de campo en las regiones afectadas por el FENC, se reportaron casos de beneficiarios que ya no radicaban en las zonas identificadas u otros grupos de familias que vivían en zonas de riesgo que tenían que ser reubicados. El arquitecto Rivera recalcó que un problema habitual en las zonas rurales es la falta de un terreno propio del beneficiario para poder acceder a una vivienda (Entrevista a Rafael Rivera, 2020).

Los filtros establecidos por el PNVR frente a esta situación de informalidad en la evaluación social generaron un descenso en el número de las personas damnificadas por atender. Tal como se muestra en la tabla 3.1. de las viviendas damnificadas, el número de viviendas calificadas como no viables para la intervención del PNVR en el marco del PIRCC fue de 1743. Por ese motivo, en este proceso del PNVR se determinó una cobertura para 5898 beneficiarios. En el caso de la región de Lambayeque, región con mayor cobertura del PNVR en el PIRCC, la cantidad inicial a atender era de 4507 según el padrón de COFOPRI. Sin embargo, tras la evaluación social del PNVR, se determinó la atención a 3802 beneficiarios.

Tabla 3.1: Programa de la Intervención del PNVR en el PIRCC

Región	N° de viviendas identificadas por COFOPRI	Viviendas identificadas por PNVR	Familias damnificadas – No viables	Familias Damnificadas por atender en PIRCC
Ancash	802	3	291	461
Arequipa	13	0	1	12
Ayacucho	10	0	9	1
Cajamarca	92	0	35	92
Huancavelica	489	12	264	291
Ica	114	0	44	76
La Libertad	603	1	81	682
Lambayeque	4607	4	841	3802
Lima	76	0	16	60
Loreto	4	0	4	0
Piura	408	0	155	421
Tumbes	2	0	2	0
TOTAL	7220	20	1743	5898

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2019)

Antes del PIRCC, la única función del PNVR era atender el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje (PNVR, 2013). Tal como se mencionó en el capítulo 2, un aspecto fundamental era la focalización de los beneficiarios cuya condición socio-económica era considerada de pobreza o pobreza extrema. En el caso del PIRCC, la focalización de beneficiarios se amplió a la condición de personas damnificadas, cuya condición socio-económica no necesariamente tenía que ser de pobreza o pobreza extrema. En consecuencia, existe una diferencia entre los beneficiarios del PIRCC y los del PMAFH. El filtro principal para acceder a la vivienda del PNVR era ser declarado damnificado con vivienda declarada como colapsada o inhabitable.

En este proceso post-desastre, desde el PNVR, la Unidad de Gestión Social se encargó de la etapa pre-operativa para la focalización de beneficiarios que formarían parte de los núcleos ejecutores en la etapa operativa. A partir de este proceso del PNVR se comienzan a evidenciar las particularidades que se presentan en la coyuntura del PIRCC, siendo la más notable la condición socio económica del beneficiario al ser clasificado como persona damnificada.

3.1.2.3. Procesos y expedientes técnicos

En esta sección, se examina de qué manera el PNVR trabajó con el proceso de expedientes técnicos para acelerar la etapa pre-operativa en el proceso constructivo de la vivienda rural. Asimismo, se estudia el trabajo colaborativo del PNVR con el Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) en la elaboración de expedientes técnicos con la finalidad de hacer una evaluación de riesgo entorno a la vivienda.

Frente a la coyuntura post-desastre que se había presentado en la costa, el PNVR estaba en la necesidad de hacer ajustes a partir de la optimización de procesos. Los procesos de ejecución fueron aquellas

acciones que tuvo hacer el PNVR para llevar a cabo su trabajo. Por lo cual, el PNVR optó por cambiar el proceso lineal con el cual operaba, con el fin de poder atender de forma oportuna las necesidades presentadas en el PIRCC. En el caso del PNVR, los procesos de ejecución eran necesarios. Inicialmente, esta agilización representó un reto, debido a que se tenía que evaluar los procesos para poder decidir cuáles tenían que ser agilizados con la finalidad de avanzar con las metas establecidas. Sobre este tema, el arquitecto Rivera mencionó lo siguiente:

“A nivel de procesos también fue bastante complicado por el tema de tiempos, definitivamente una acción de este tipo merece una respuesta rápida. Lamentablemente en el Estado a veces tenemos procesos que tienen [...] toda una secuencia y siempre buscamos la manera de optimizar, de ver de qué manera cortar plazos, de optimizar también los recursos que manejamos” (Entrevista a Rafael Rivera, 2020).

La coyuntura post-desastre obligaba al PNVR a mejorar sus procesos. Con este fin, según el director Ramos, se adoptaron dos medidas importantes para acelerar la intervención del PNVR en la fase pre-operativa (Entrevista a Iván Ramos, 2020). La primera fue la optimización de expedientes técnicos tras la evaluación social y técnica. La segunda fue el adelanto de la contratación de personal, la cual será abordada en la siguiente sección.

El proceso de expediente técnico fue un aspecto que permitió reducir los plazos en los procesos de la etapa pre-operativa del PNVR. Estos expedientes solían elaborarse después de la constitución de los núcleos ejecutores. En cambio, en la coyuntura del PIRCC, los expedientes técnicos se agilizaron al ponerlos antes de la constitución ejecutores. En un proceso común, después de la focalización social y técnica, se procedía a la constitución de núcleos ejecutores y luego se elaboraba el expediente técnico. Sin embargo, la situación del PIRCC ameritaba optimizar los procesos para atender con mayor rapidez la construcción de viviendas. El director Ramos señaló que los expedientes técnicos tomaban un tiempo de un mes después

de la creación del núcleo ejecutor, entonces el tener que esperar a la creación de núcleos ejecutores iba a tomar más tiempo de lo debido. Es por eso que se optó por el cambio de orden en los expedientes técnicos, para que estuvieran listos al momento de la asignación del núcleo ejecutor, con lo cual se optimizó un proceso considerado lineal (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Esta flexibilidad se pudo dar por la coyuntura post-desastre que permitió ciertas facilidades para hacer estos cambios de procesos. El director Ramos mencionó también que el carácter de emergencia de la reconstrucción ayudó a esa agilización de procesos, al considerar que las trabas financieras en reconstrucción eran menores a comparación de su implementación en el PMAHF (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

El proceso del PNVR en el PIRCC combinó la experiencia previa aprendida en el PMAFH mediante la intervención de núcleos ejecutores con la nueva coyuntura externa que se presentaba para el programa a raíz del FENC. En este escenario, los procesos y la modalidad de intervención se mantuvieron, pero requerían adecuarse al territorio y los periodos de ejecución de la política del PIRCC para responder con efectividad.

A partir de la definición de adaptación institucional propuesta por Wakjira, Fischer y Pinard, se observa que el PNVR pasó por un proceso de adaptación que implicó un cambio incremental a lo largo del tiempo. Esto es, en lugar de tener un cambio súbito, el PNVR requirió evaluar su ciclo de proceso para optimizar su ejecución con miras a llegar a la fase de implementación. Este proceso requirió de cambios que requirieron de un año y medio para proceder a la implementación de viviendas. Durante este periodo se agilizaron los procesos dentro del programa principalmente con respecto a los expedientes técnicos y la contratación de personal.

A lo largo del funcionamiento del PNVR en el PIRCC, se observó la

necesidad de reducir los plazos de los procesos sin eliminarlos. Hubo reducción de plazos, pero a su vez se presentó una continuidad de los procesos, lo cual permite que la institución mantenga una línea de funcionamiento para su operabilidad. Por ejemplo, el director Ramos mencionó que, a pesar de los cambios de gestión a nivel ministerial, se mantuvo el procedimiento y la mecánica de trabajo (Entrevista a Iván Ramos, 2020). En el caso del PNVR, se cambiaron las gestiones del sector, pero esto no afectó la continuidad de los procesos del programa.

Tomando en cuenta la definición de adaptación institucional de Adger, en el caso del PNVR se observó que la fase de diseño requirió de un proceso de aprendizaje constante durante el primer año en el PIRCC. El programa se adaptó a la condición externa representada por el FENC, lo cual significó reforzar el cumplimiento de los objetivos del PNVR a través de la optimización de procesos.

Esta forma de adaptación se relaciona con el concepto de transformación robusta (Legnick-Hall & Beck, 2005), el cual implica que las instituciones requieren adecuarse y adoptar las estrategias necesarias para hacer frente a los eventos que se presentan al medio externo. Este medio externo se refiere a la coyuntura que experimentan las instituciones, utilizando su conocimiento producto de la experiencia adquirida para responder a nuevas coyunturas.

La necesidad de optimizar procesos también requirió acciones con otros actores inmersos en la agenda del PNVR como lo fue el CENEPRED para la creación de los informes de Evaluación del Riesgo (EVARES). El PNVR necesitaba de los EVARES para poder intervenir. Sin embargo, el CENEPRED, que era la entidad encargada de elaborarlos, informaba que este iba a tomar aproximadamente un año entre 2017 y 2018. Por esta razón, el PNVR decidió celebrar un convenio con el CENEPRED para incorporar un

especialista en evaluación de riesgos para la elaboración de los expedientes técnicos con el fin de avanzar en los cronogramas de ejecución (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

En esta sección se ha mostrado que una etapa clave para ejercer la adaptación institucional ha sido la elaboración de expedientes técnicos, la cual permitió responder a la coyuntura post-desastre.

3.1.2.4. Capacitación de monitores y núcleos ejecutores

El PIRCC era una prioridad para el PNVR. Por ese motivo, al comenzar las intervenciones del PIRCC, se envió al personal de campo más familiarizado con las intervenciones anteriores para la realización de núcleos ejecutores del PNVR hacia la etapa operativa. Según la arquitecta Alejandro, el PNVR invirtió todos sus esfuerzos para contratar al personal con experiencia del PMAFH a las intervenciones por desarrollar en el PIRCC (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). A pesar de contar con personal de campo que había trabajado con anterioridad, la demanda de monitores y supervisores exigió que se realizaran contrataciones adicionales debido a la magnitud y cobertura de atención. Por esta razón, se procedió a adecuar los mecanismos de contratación para que se pudiera cumplir con los plazos establecidos.

El proceso de contratación de personal fue central para la optimización de los procesos en el PNVR. Este proceso de contratación, al igual que en el caso de los expedientes técnicos, se adelantó a la constitución de núcleos ejecutores. Esto se debió a que esperar la creación de estos núcleos ejecutores iba a demandar un tiempo de tres meses más. Estos plazos iniciales no contribuían a lograr los objetivos del Programa en el PIRCC, por lo cual se optó por agilizar esta contratación de personal (Entrevista Iván a Ramos, 2020).

En el proceso de construcción de la vivienda rural, la capacitación de personal de campo conformado por monitores y residentes ha sido necesaria

para el fortalecimiento del capital humano. Esta capacitación se realizó por lo general durante dos a tres días en la sesión de orientación de núcleos ejecutores. En estas sesiones, el personal del PNVR brindaba la información a los núcleos ejecutores y al personal de campo asignado sobre las funciones que debían cumplir (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

Contratar mayor personal era ventajoso para el PNVR, debido a que la cobertura del programa y los tiempos de implementación eran mayores a las intervenciones habituales que hacía el programa para el PMAFH. Sin embargo, también implicó la inclusión de personal que desconocía la modalidad de núcleos ejecutores. De esta manera, se contó con personal que no necesariamente estaba familiarizado con el modelo de intervención del PIRCC (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Esta ventaja se debió a que la cobertura del programa y los tiempos de implementación eran mayores a las intervenciones habituales que hacía el programa para el PMAFH.

Para la capacitación dirigida a los monitores sin experiencia en gestión de núcleos ejecutores se preparó una sesión introductoria conducida por los miembros del PNVR. La capacitación duró entre dos a tres días y se realizó de manera simultánea a la formación de los núcleos ejecutores en las regiones por atender (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). De preferencia, el personal contratado en el proceso del PIRCC tenía que ser de la misma región, y el encargado de seleccionar al núcleo ejecutor era el monitor (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Sin embargo, dejar la elección de núcleos ejecutores en manos de los monitores podía generar que algunos no contaran con personal, especialmente aquellos que estaban ubicados en las zonas más lejanas (Entrevista a Silvia Valverde, 2020).

Tomando en consideración los elementos de continuidad y cambio (Wakjira, Fischer & Pinard, 2013; Adger, 2000) como parte del concepto de adaptación institucional, se observa que estos elementos se presentaron en el caso del PNVR. En primer lugar, la continuidad del PNVR se dio a través de la existencia continua de esta institución al mantener sus procesos y estructuras

para poder adaptarse a la nueva coyuntura post FENC. El PNVR mantuvo su ciclo de procesos y la modalidad de núcleos ejecutores, los cuales eran elementos esenciales dentro del Programa. En segundo lugar, el PNVR requirió cambiar algunos aspectos para intervenir en la costa y las demás zonas afectadas en el marco del PIRCC a fin de continuar con su funcionamiento. Los cambios dentro del PNVR no tenían como objetivo la eliminación de procesos, sino que se requería el reajuste de sus procesos siguiendo los objetivos planteados en el PIRCC. Asimismo, el PNVR requirió de un proceso de adaptación para cambiar su percepción de la realidad, la cual inicialmente se enfocaba en el PMAHF, con el objetivo de intervenir en las zonas de la costa. Esto significó intervenir en el hábitat rural más allá de la sierra y selva desde el Programa.

Como se ha podido observar, este aspecto de la fase de diseño enfocado en la optimización permitió contar con una institución flexible frente a los cambios externos. En el caso del PNVR, la agilización de sus procesos fue importante para adaptarse a una realidad con la cual no estaba familiarizado. Esto ayudó a mejorar la capacidad de ejecución del PNVR.

3.1.2.5. Diseño de la vivienda del PNVR en el PIRCC

En esta sección se presentan tres modelos de vivienda considerados para el proceso de reconstrucción. El primero fue un modelo de vivienda piloto construido en Ancash entre 2017 y 2018. El segundo fue un modelo de vivienda definitiva enfocado en la sierra de las regiones afectadas por el FENC, las cuales fueron denominadas como Viviendas Niño Costero construido en 2018. El tercero fue un modelo de vivienda definitiva dirigido a atender las regiones afectadas en la costa, sobre todo en el norte del Perú. Este modelo fue denominado como Vivienda PIRCC y fue construido entre 2019 y 2020. En esta revisión, se pone mayor énfasis al modelo de vivienda PIRCC que se construyó en las regiones de la costa, las cuales tenían mayor cobertura de atención por parte del PNVR. Esta sección muestra el proceso de adaptación que se dio desde el PNVR para el diseño de las viviendas a construir en el PIRCC.

La fase de diseño es importante para el desarrollo del diseño de la vivienda del PNVR en el PIRCC. La vivienda rural es el producto central del Programa en la reconstrucción. El diseño de la vivienda fue elaborado principalmente por la Unidad de Gestión Técnica del PNVR, la cual está encargada de la elaboración de los diseños de la infraestructura.

El diseño que comúnmente se hacía antes del PIRCC respondía a la necesidad de atender a las heladas y friajes en la sierra y selva del país. Ante el FENC y los daños ocasionados por el desastre, se produjo un cambio con respecto a las condiciones de intervención en el hábitat rural. En ese sentido, el diseño habitual de la vivienda no se adecuaba a las necesidades territoriales y sociales requeridas para la atención en el marco de la reconstrucción.

Una primera manifestación en el replanteo del diseño y formulación del Programa Nacional de Vivienda Rural en el marco de la Reconstrucción con Cambios se evidenció a través del tipo de vivienda social a construir para esta zona afectada. Como se mencionó, en un inicio este programa atendía a las comunidades en las punas frente al friaje, siendo el adobe el principal material de construcción de viviendas. El objetivo era contar con una vivienda resistente a las condiciones del frío. Sin embargo, para el caso de los departamentos norteños del país, este diseño de vivienda necesitó ser modificado y adaptado. El Programa tuvo que tener en consideración el componente de gestión de riesgos y las condiciones territoriales con el fin de mitigar las consecuencias de un eventual desastre similar al FENC a nivel de vivienda rural.

Ante ello, se propuso el trabajo con tres modelos de vivienda del PNVR en las zonas afectadas por el FENC. Para ejecutar la construcción de viviendas en el PIRCC se contó en un inicio con dos modelos previos, uno aplicado en Áncash en Cañasbamba y el otro en la sierra de las regiones

afectadas por el FENC tales como Piura, Cajamarca y Lambayeque (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Estos modelos de vivienda fueron considerados antes del diseño final para las intervenciones masivas destinadas a la construcción de viviendas en regiones de la costa norte. La arquitecta Alejandro sostuvo que ante la inexistencia de un diseño de vivienda para la costa se optó por un modelo piloto que fue aplicado en Cañasbamba, Áncash, a través de la construcción de 14 viviendas (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Pero esta intervención piloto reflejó que una intervención con este diseño no era suficiente. Esta situación evidenció la necesidad de replantear el diseño de la vivienda rural para los proyectos masivos de vivienda en las regiones afectadas.

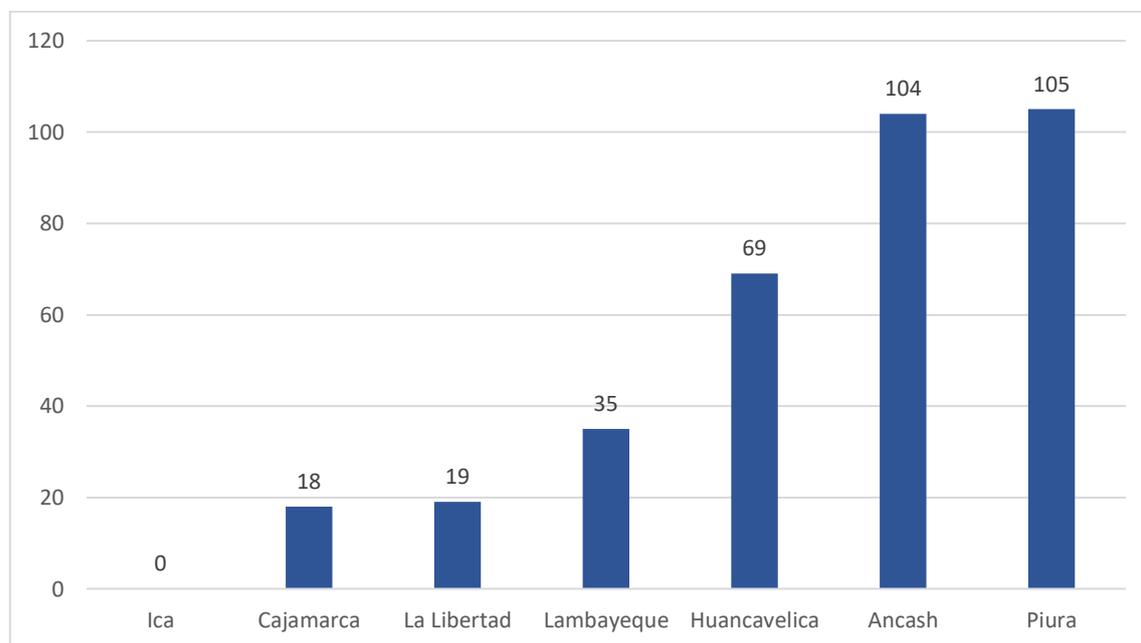
El trabajo en Cañasbamba fue un proyecto piloto, del cual se esperaba obtener un modelo preliminar para la construcción de viviendas para la coyuntura post FENC en el norte. Sin embargo, sus resultados no fueron los esperados en cuanto a tener un modelo de vivienda definitiva para la costa. El primer intento de elaborar una vivienda que se adecuara a la coyuntura post-desastre fue a través de una serie de intervenciones focalizadas en las personas damnificadas en la sierra de las regiones afectadas con el fin de tener un avance progresivo para adecuarse al trabajo de construcción de viviendas próximo a hacerse en la costa (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

El primer diseño oficial de vivienda del PIRCC fue el modelo Niño Costero. Según la arquitecta Alejandro, este modelo de vivienda era similar al diseño del PMAFH con el material de adobe, pero tenía algunas características de la costa en los acabados. Este modelo fue construido en 2018 en la sierra de las regiones de Ancash, Piura, Lambayeque, Cajamarca y Huancavelica, las cuales fueron afectadas por el FENC (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

Los resultados de esta primera iniciativa en la construcción de viviendas

frente a la coyuntura post FENC se muestran en la figura 3.1. que se refiere a las intervenciones de 2018. En ese sentido, los avances fueron 350 viviendas construidas con el modelo Niño Costero, cuyo principal foco de atención fueron las zonas de sierra en las regiones afectadas por el FENC.

Figura 3.1: Avances en el año 2018 PNVR – Vivienda Niño Costero



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS, 2020)

Sin embargo, el proceso de construcción de la vivienda en el PIRCC no se limitó solo a las intervenciones en la sierra del Perú. Los daños causados por el FENC a las familias damnificadas demandaron una intervención estatal con medidas aplicadas en las demás zonas afectadas ubicadas en la costa, cuya mayor cobertura requirió una serie de proyectos masivos de construcción de viviendas en la costa norte. Según la arquitecta Alejandro, la cantidad de viviendas a construir que ascendía a 6000 requirió el replanteamiento del diseño de la vivienda para adecuarse a las condiciones de la costa porque en esta zona se requirió una mayor cobertura de atención (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

En este contexto, se propuso un diseño de construcción en sitio propio que se pudiera adaptar a las necesidades de vivienda de las personas damnificadas de las regiones de Lambayeque, Piura y La Libertad en el marco del PIRCC. Este replanteamiento motivó que en el 2018 el PNVR emitiera la Resolución Directoral 232–2018–VIVIENDA/VMVU/PNVR que establecía las características de las viviendas a construir para el PIRCC en el marco de la reconstrucción (PNVR, 2018). Esta norma disponía que:

“El diseño contempla construcción en sitio propio en una dimensión de 5m de ancho, sin aleros laterales con un área construida no mayor de 40m² [...] el proceso constructivo plantea el empleo de tecnologías apropiadas al medio físico y social, por lo que se ha planteado un módulo habitacional de albañilería armada con bloquetas de concreto [...] el diseño contempla consideraciones sísmo resistentes en cumplimiento a las normas técnicas” [...] el terreno donde se construirá deberá presentar las condiciones mínimas requeridas de dimensionalismo, ubicada en un terreno llano o pendiente ligera y fuera de zonas de riesgo.” (PNVR, 2018)

Este diseño contempló la adopción de medidas de prevención frente al desastre ocasionado por el FENC (Anexo 4). En el diseño de la vivienda del PNVR resaltan dos aspectos. Un primer aspecto es el uso de la bloqueta como material de construcción que permite adaptarse a las condiciones climatológicas de la zona rural en el norte peruano. En la entrevista realizada a Antonio Torres, quien trabajó como asesor del PNVR en diciembre de 2019, destacó la utilidad de este material para la reconstrucción de viviendas por ser ligero y transportable (Entrevista a Antonio Torres, 2019).

Asimismo, el material de bloqueta no solo aportaba como un medio de resiliencia para la calidad de la vivienda, sino que también respondía al contexto del territorio al brindar mayor acceso para el transporte del material. Sobre este tema, la arquitecta Alejandro mencionó que un factor determinante para usar este material en el diseño de la vivienda PIRCC fue la cercanía de fábricas en la costa, encargadas de construir este material y poder abastecer a los núcleos ejecutores encargados del proceso constructivo (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Este acceso al material en fábricas fue de ayuda en

experiencias previas en la construcción de núcleos ejecutores en la región de Huánuco.

De esta manera, se observa que frente a esta coyuntura post-desastre ocasionada por el FENC, el PNVR tuvo que adaptarse a realidades distintas en el aspecto técnico con la utilización de este tipo de material de bloqueta. Un elemento que se tuvo en cuenta fue el confort térmico de la vivienda, que pasó a tener un rol complementario para responder a la vulnerabilidad. En cambio, la coyuntura presentada en la sierra frente a heladas y friajes era un elemento crucial.

El segundo aspecto del diseño de la vivienda es la creación de una base de suelo que permite mitigar futuras inundaciones. Sobre el particular, Torres resaltó que la elaboración de una zanja de 30 cm en la base de la vivienda permite su estabilidad en su ubicación (Entrevista a Antonio Torres, 2019). Asimismo, su instalación fue hecha con un fin preventivo en la construcción física de la vivienda para estabilizar el suelo desnivelado que se ubica en las zonas rurales. Esta medida permite garantizar la seguridad de la vivienda frente a cualquier eventual desborde, pues considera que lograría mitigar el riesgo en su infraestructura (Entrevista a Antonio Torres, 2019).

La elaboración de este diseño responde a las características propias de la región de Lambayeque que tiene el suelo con mayor vulnerabilidad, la cual es replicada para los suelos de las demás regiones por atender en la costa norte, que permite tener una mejor estabilidad para su diseño. Por lo tanto, para la creación del suelo de 30 cm se hizo un estudio de suelo que permitió tener un modelo aplicable a las demás regiones afectadas a través de la loza de cemento (Entrevista a Antonio Torres, 2019).

Otro aspecto a considerar en cuanto al diseño de las viviendas del PNVR en la reconstrucción es la diferencia existente entre el ámbito urbano y rural. En el primero caso se presenta un déficit cuantitativo debido a la falta de

viviendas. En el segundo caso, el déficit es cualitativo como resultado de la precariedad de la vivienda (Entrevista a Antonio Torres, 2019).

Al tener diferentes realidades entre las zonas, los programas se enfocan en la necesidad de que la vivienda responda a los diferentes objetivos que esta situación demanda. El PNVR reconoce las diferencias entre el ámbito urbano y rural en cuanto a sus necesidades propias. En el ámbito urbano, la disponibilidad de viviendas es menor a pesar de la población en estas áreas, sin embargo, en el ámbito rural el problema se centra en su falta de calidad en las viviendas. Esta situación se presenta como resultado de la lejanía del Estado y la falta de acceso a instrumentos que permitan aplicar la mejora de estas. En este caso a través del diseño del PNVR desde una vivienda adaptable hasta la constitución de un núcleo ejecutor, permite que estas falencias sean respondidas desde el Estado.

Tal como se mencionó antes, el diseño de la vivienda requiere ser aprobado por el MEF para su construcción por el PNVR. El arquitecto Rivera mencionó que un aspecto determinante en el diseño de las viviendas fue el aspecto financiero para el diseño final (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). Si bien la vivienda rural contempla elementos que se adecúan a las condiciones territoriales de la coyuntura post-desastre, también evidencia ciertas limitaciones en la composición de la vivienda. Este se trata de un módulo habitacional básico, que no es del todo completo por motivos de limitaciones institucionales y financieros. El arquitecto Rivera sostuvo que un aspecto controvertido fue la ausencia de servicios higiénicos en el diseño de la vivienda, lo cual se debió a aspectos financieros en la negativa del MEF para agregar este espacio en el presupuesto de la vivienda (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). La posición del MEF para tomar esta decisión se basó en que la decisión sobre este espacio era competencia exclusiva de otra institución en el ámbito rural como el Programa Nacional de Saneamiento Rural (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). Sin embargo, más allá de esta limitación, el PNVR cumplió con entregar una vivienda que pudiera responder al problema de infraestructura y hacinamiento.

El aspecto presupuestal fue un factor importante para la constitución y diseño de la vivienda rural, debido a que el PNVR funciona también en sus diseños según lo que permita el capital financiero. Por ejemplo, el arquitecto Rivera recalcó que los diseños de vivienda requirieron de una revisión por parte del MEF para ser aprobados para la construcción de estas (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). En ese sentido, se han producido cambios en la vivienda debido a los ajustes por cuestiones presupuestales.

Asimismo, considerando la definición propuesta por Carpenter y Gunderson, estos procesos de adaptación permiten poner a prueba la capacidad de las instituciones para responder a los cambios. En el caso del PNVR, la coyuntura post-FENC representó un escenario donde puso a prueba su capacidad para intervenir en zonas de costa, en las cuales no había intervenido antes. Esto requirió de un proceso de expansión en cuanto a su capacidad de intervención durante dicha adaptación, lo cual se evidencia en las modificaciones que se hicieron en los diseños de la vivienda rural del PNVR y que permitieron aumentar la capacidad de flexibilidad del Programa desde la vivienda rural.

3.2. La implementación del Programa Nacional de Vivienda Rural en el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios

Esta sección presenta el proceso de implementación del PNVR en el PIRCC para la construcción de viviendas bajo la modalidad de núcleos ejecutores en la zona de la costa y posteriormente en la región de Lambayeque. Asimismo, se analizan los avances en el proceso constructivo de vivienda del PNVR en la región de Lambayeque, atendiendo a los logros y a las dificultades que se han presentado durante la fase de implementación del programa.

Esta sección argumenta que la modalidad de núcleos ejecutores permitió un trabajo efectivo para el hábitat rural mediante un trabajo conjunto entre los supervisores y los miembros de estos núcleos ejecutores. El

argumento de esta sección es que este trabajo colaborativo entre los burócratas de la calle, representados por el PNVR, y la ciudadanía que tenía la facultad de tomar decisiones desde el núcleo ejecutor, permitió formar una red de gobernanza local en el proceso constructivo de la vivienda.

3.2.1. La implementación de los Núcleos Ejecutores desde el Programa Nacional de Vivienda Rural en la Reconstrucción Con Cambios

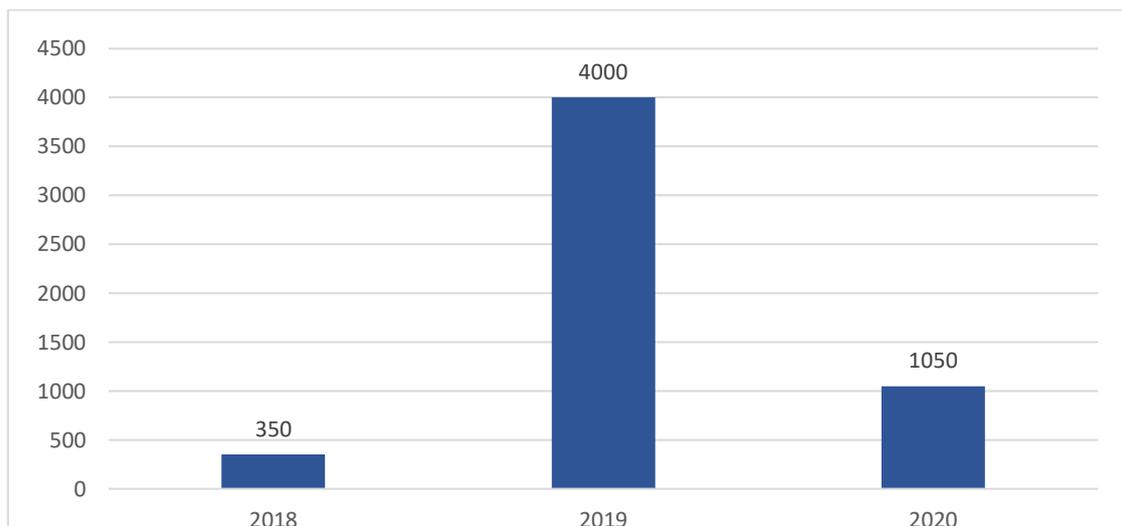
La implementación de los núcleos ejecutores se aborda teniendo en cuenta los siguientes tres aspectos. En primer lugar, se revisan los avances en la construcción de viviendas del PNVR. En segundo lugar, se expone el trabajo del personal de monitoreo en el proceso constructivo con los núcleos ejecutores. Por último, se revisan las dificultades que se presentaron en el proceso de implementación tales como el desabastecimiento de materiales y la ubicación de viviendas en zonas arqueológicas.

Esta sección argumenta que el PNVR cumplió su rol en la Reconstrucción con Cambios para la construcción de viviendas para personas damnificadas a través de la constitución de núcleos ejecutores encargados del proceso constructivo de la vivienda en conjunto con el equipo técnico designado.

3.2.1.1. Avances en la construcción de viviendas en el PIRCC

Esta sección muestra los avances logrados por el PNVR en el proceso de implementación del PIRCC bajo la modalidad de núcleos ejecutores. Estos avances se van a evidenciar en términos de la cantidad de viviendas construidas frente a lo que inicialmente se había programado. Tal como se muestra en la figura 3.3. el número de viviendas atendidas completadas hasta el mes de noviembre de 2020 por el PNVR constituyó un avance significativo de 5400 viviendas.

Figura 3.2: N° de viviendas por el PNVR construidas según el año



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2020)

La tabla 3.1, antes mencionada, muestra que se tenía que atender a un número de 5898 viviendas afectadas. Al construirse 5400 viviendas, la construcción de 498 viviendas estaba prevista para el mes de marzo de 2021. Tal como se observa en la figura 3.4, el 92% del universo de viviendas atendidas fue culminado hasta el mes de noviembre de 2020. Este resultado evidencia que se avanzó de acuerdo con la meta establecida para inicios del año 2021.

Figura 3.3: N° de viviendas construidas y pendientes del PNVR (Nov-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2020)

El PNVR tuvo resultados positivos a partir de la considerable cantidad de viviendas construidas. Sin embargo, este resultado es producto de un proceso de acciones y eventos ocurridos a lo largo de su proceso de implementación, los cuales serán estudiados en las siguientes secciones.

3.2.1.2. Proceso constructivo de las viviendas a través de núcleos ejecutores

Uno de los elementos esenciales para el trabajo del programa fue la modalidad de ejecución a través de los núcleos ejecutores. Estos trabajaron con la población para agilizar los procesos en conjunto con el equipo de monitoreo responsable de este. Tal como sostiene el asesor de núcleos ejecutores Rodríguez, para el PNVR esta modalidad representa “una herramienta efectiva, eficiente y rápida que es el núcleo ejecutor. Si no hay núcleo ejecutor no puedes actuar con la velocidad que lo ejecuta el mundo rural” (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020). En este sentido, la modalidad de núcleos ejecutores permite un proceso flexible que se adecuó a la realidad del mundo rural.

Por parte del PNVR, hay un lineamiento claro: mantener el diseño de la vivienda rural establecida en la fase pre-operativa. Por ende, es necesario considerar que hay un modelo estándar a seguir y trabajar para la construcción de la vivienda con el fin de evitar dispersión en el trabajo y un déficit presupuestario (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). En la entrevista, la arquitecta Alejandro planteó que es importante equilibrar la demanda social y la oferta que brinda el programa para poder llevar a cabo el proceso constructivo sin problemas. La arquitecta Alejandro mencionó que, a pesar de la demanda social, un expediente puede sufrir cambios, pero estos no deben ser fuera de lo establecido por el Programa. Esto se hace con el fin de dar una vivienda igual para los beneficiarios (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

La apreciación de la arquitecta Alejandro coincide con lo señalado por el arquitecto Rivera. Rivera consideró que un reto importante para la construcción

de la vivienda es encontrar un equilibrio entre las condiciones de su medio territorial y social con los estándares de calidad y la tecnología más viable para la construcción de viviendas según los parámetros del programa (Entrevista a Rafael Rivera, 2020).

Para mantener y transmitir los lineamientos de la vivienda del PNVR, es necesario resaltar la labor de los supervisores que conforman los núcleos ejecutores. Este es el personal encargado de transmitir las instrucciones del PNVR y buscar soluciones en el ámbito local desde el núcleo ejecutor.

Otro aspecto a considerar para la implementación del PNVR fue la diferencia que se presentó en torno a la forma de trabajo cuando se trataba de los beneficiarios ubicados en la costa para el PIRCC a comparación de los de la sierra en el PMHAF. El trabajo en la sierra se desarrolló con una dinámica más accesible, producto de la propia situación precaria de pobreza extrema que tenían los beneficiarios, por lo cual el incentivo fue mayor y hubo mayor disposición de trabajo desde los núcleos ejecutores. En cambio, en el caso de la costa se comentó que era más difícil trabajar por el hecho de que los propios personas damnificadas no necesariamente eran de pobreza extrema (Entrevista a Tania Alejandro, 2020). Este tipo de diferencias muestra la necesidad de un llevar a cabo un proceso de adaptación al momento de trabajar con los núcleos ejecutores del PNVR en el PIRCC.

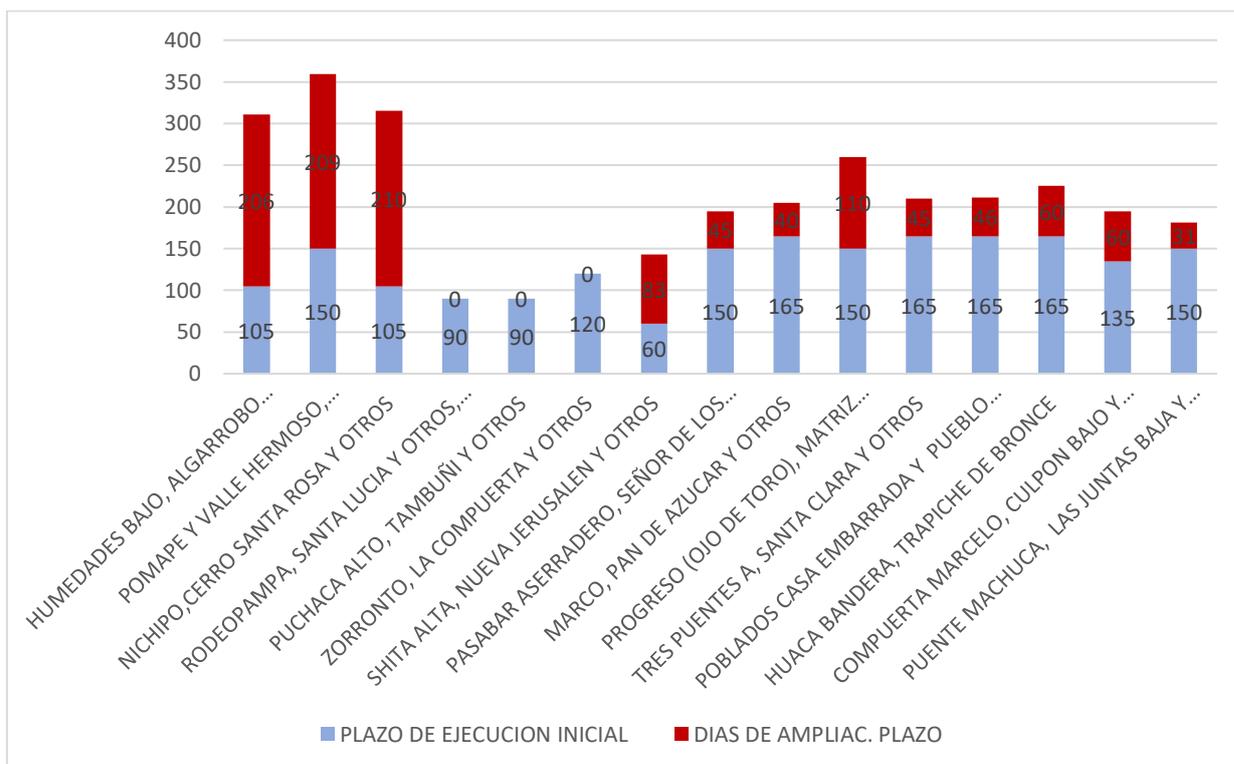
Uno de los aspectos que generó complicaciones fue el problema de la volatilidad en los equipos de monitores de apoyo a los núcleos ejecutores. Tal como se mencionó en el proceso de diseño, la cobertura frente al PIRCC requería de monitores con experiencia previa para el trabajo de campo. Sin embargo, debido a la falta de disponibilidad, se contrató monitores sin experiencia previa en núcleos ejecutores de las regiones.

Asimismo, se registraron casos donde había monitores que se retiraban de las obras, tal como ocurrieron en los núcleos ejecutores de Los Álamos Lambayeque (Entrevista a Santiago Farro, 2019). El problema radicaba en que,

al haber una ausencia de alguno de los miembros del equipo de monitoreo, la obra se paralizaba en cuanto a la adquisición para el proceso constructivo de la vivienda (Entrevista a Santiago Farro, 2019). Esta misma situación se presentó en la localidad de Progreso Medio (Entrevista a Oscar Távara, 2019). Este escenario fue más adverso en 2020, según la ingeniera Lourdes Caldas, Supervisora del PNVR, el problema del capital humano con los monitores se agravó cuando ocurrió la pandemia de la COVID-19 debido a la renuncia de muchos profesionales. Esto generó retrasos en las metas para ese año (Entrevista a Lourdes Caldas, 2020).

Sin embargo, en el caso de los supervisores que se han podido mantener, estos han sido de ayuda para la ejecución del núcleo al momento de tramitar problemas en los precios de los materiales estipulados en los informes técnicos de la intervención. La elaboración de estos informes, como se mencionó anteriormente, se realizó durante el proceso pre-operativo entre 2017 y 2018. Para el año 2019, que empezaban las obras, los precios ya habían subido, por lo cual la respuesta de los monitores fue de negociar y facilitar el acceso de los materiales a los núcleos ejecutores (Entrevista a Silvia Valderde, 2020).

En algunos casos reportados en la región de Lambayeque han sido concluidos, considerando un aproximado de 3500 viviendas trabajadas en 61 núcleos ejecutores entre los años finales de 2018 a inicios del año 2020. Sin embargo, el documento de avance físico financiero en la región de Lambayeque de 2020, brindado por el ingeniero Carlos Correa quien era monitor regional de Lambayeque, mostró que una gran cantidad de viviendas sobrepasan el tiempo estimado de construcción. En los primeros casos de núcleos ejecutores se evidenció que los plazos iniciales fueron ampliados desde un mes hasta siete meses, lo cual significó que en algunos casos el plazo de ejecución inicial se duplicó o triplicó (Figura 3.3).

Figura 3.4: Ejecución de núcleos ejecutores

Fuente: Elaboración Propia con datos de avance físico-financiero de la región de Lambayeque (Carlos Correa, 2020)

Tal como se expuso, el proceso de ejecución del PIRCC tuvo resultados positivos conforme a la cantidad de viviendas a construir que fueron planificadas por el PNVR. Sin embargo, la figura 3.3. muestra que se presentaron casos en los cuales los plazos de ejecución fueron extendidos.

Esta extensión fue resultado de algunos imprevistos que se presentaron durante el proceso constructivo, tales como la ubicación de viviendas en zonas arqueológicas o el desabastecimiento de materiales, las cuales fueron las principales dificultades (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Tal como menciona el director Ramos, en el proceso de implementación se presentaron varias situaciones imprevistas que mostraban que lo planteado en la fase en el diseño del programa, operativa iba a requerir de algunos esfuerzos para la implementación.

La ampliación de plazos se debe a las renunciaciones de personal o miembros

del núcleo ejecutor, y el desabastecimiento de materiales, especialmente de bloqueta. El impacto de esta ampliación de plazos se vio principalmente con respecto a la fecha de entregas de la vivienda, más que un impacto económico (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Por ejemplo, según menciona el ingeniero Carlos Correa, monitor regional de Lambayeque, las razones que generaron el incumplimiento de los plazos inicialmente en Lambayeque fueron tres (Entrevista a Carlos Correa, 2020). Primero, la modalidad de intervención a través de núcleos ejecutores era nueva en la región. Segundo, la falta de experiencia de las personas que participaban en el proyecto, quienes no estaban familiarizadas con la modalidad. Tercero, la confianza de los proveedores en el programa fue poca y esto generó, por momentos, algún escenario de desabastecimiento (Entrevista a Carlos Correa, 2020).

La modalidad de núcleos ejecutores fue la propuesta del PNVR para la construcción de la vivienda rural en la coyuntura post FENC. Se optó por esta modalidad debido a la flexibilidad que tenía para atender las viviendas en el hábitat rural. Esta modalidad requería de coordinación entre los ciudadanos y el equipo de supervisores del núcleo ejecutor. El trabajo desde los núcleos ejecutores y del equipo de supervisión presentó problemas como la volatilidad en cargos, pero estos se pudieron solucionar al trabajar con el PNVR. Además, esta sección mostró que hubo problemas en los plazos de la construcción de viviendas, sin que el avance del programa tuviera una fuerte incidencia en la conclusión del trabajo. En la siguiente sección se exponen las dificultades que se presentaron tales como la ubicación de viviendas en zonas arqueológicas y el desabastecimiento de materiales.

3.2.1.3. Dificultades presentadas en la implementación

3.2.1.3.1. Ubicación de viviendas en zonas arqueológicas

Durante la implementación del PNVR, uno de los inconvenientes que se suscitaron y hasta retrasaron el proceso constructivo de las viviendas a través

de los núcleos ejecutores fue la ubicación de algunas viviendas en zonas arqueológicas. Este problema se presentó porque las zonas de construcción de las viviendas se situaban en triángulos arqueológicos identificados por el Ministerio de Cultura. Este inconveniente, según la arquitecta Alejandro, fue producto de un descuido en la focalización y catastro de daño por parte de COFOPRI, el cual les dio el catastro de áreas sin advertir que algunas zonas por atender se situaban en áreas arqueológicas (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

Este problema en el proceso de focalizaciones reside en que, si bien se identificó las viviendas afectadas, así como los potenciales beneficiarios, no se consideró el aspecto territorial. Por lo tanto, este descuido en la focalización generó una dificultad en la implementación al ser un problema a resolver con el Ministerio de Cultura de forma imprevista. Esto condujo a retrocesos en los núcleos ejecutores que estaban situados en zonas arqueológicas mediante trámites que alargaron los procesos constructivos.

Este problema produjo algunos retrasos en el proceso constructivo de las viviendas, sobre todo en la región de Lambayeque, como se observó en el caso del núcleo ejecutor del Cruce de La Viña donde hubo un retraso por un mes. Esto se debió a que el Ministerio de Cultura pidió que se elaboraran expedientes que certificaran la ausencia de triángulos arqueológicos, lo cual implicó un trámite adicional que dilató el tiempo estimado para iniciar las obras (Entrevista a Santiago Farro, 2019). En otros casos, la ubicación de viviendas en zonas arqueológicas ha sido un problema que implicó que algunos núcleos ejecutores tuvieran que ser pospuestos (Entrevista con Carlos Correa). El ingeniero Correa mencionó que hasta la fecha en Lambayeque se ha mantenido estancado un núcleo ejecutor desde el año 2018 a raíz del problema de coordinación con el Ministerio de Cultura. Asimismo, sobre este mismo tema, el resumen ejecutivo elaborado por el PNVR señala que:

“Se tiene pendiente la conclusión de 38 viviendas del convenio 019-2018 de Lambayeque, según acuerdos de la reunión entre la Viceministra de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, y el Viceministro de Vivienda y Urbanismo, se coordinó con el Director de Patrimonio Arqueológico, se tiene previsto iniciar los trabajos de

excavaciones de zanjas bajo monitoreo arqueológico el 23 de noviembre” (PNVR, 2020).

Según el director Ramos, el Ministerio de Cultura priorizó la preservación de las zonas arqueológicas sobre la construcción de viviendas de las personas damnificadas a pesar que la presencia de los beneficiarios podía servir como apoyo para el cuidado de estas zonas (Entrevista a Iván Ramos, 2020). Asimismo, el director mencionó que la mayoría de núcleos ejecutores ubicados en estas zonas arqueológicas pudieron ser removidas por parte del PNVR (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Como solución, el PNVR optó por coordinar con el Ministerio de Cultura para resolver este problema a través de fichas técnicas en los núcleos ejecutores que verificaran la presencia de zonas arqueológicas en sus áreas. Sin embargo, este problema generó que algunos núcleos ejecutores no pudieran avanzar al no ser reubicados (Entrevista a Tania Alejandro, 2020).

La experiencia del PNVR con las dificultades de las zonas arqueológicas mostró que en la implementación se pueden presentar situaciones imprevistas, no solo de carácter local, sino con instituciones del mismo gobierno central. Para este tipo de escenarios se requirió la coordinación intersectorial para continuar con el proceso constructivo de los núcleos ejecutores.

3.2.1.3.2. Desabastecimiento de materiales

Durante el proceso constructivo en los núcleos ejecutores, otro de los problemas que agravó la implementación por algunos meses, generando retrasos en las metas, fue el desabastecimiento de materiales. En un inicio, los proveedores de materiales, que de preferencia eran empresas locales, recibieron un aviso previo por parte del PNVR para los concursos de proveedores que tenían que ser elegidos por los núcleos ejecutores (Entrevista a Rafael Rivera, 2020; Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Sin embargo, este estudio de mercado, no había sido tan exacto, pues se presentaron algunos problemas con respecto a la oferta al momento de las

adquisiciones (Entrevista a Iván Ramos, 2020). Por lo tanto, se tuvo que tomar una serie de decisiones para adaptarse a la coyuntura en cuanto a este desabastecimiento.

El desabastecimiento de materiales se produjo sobre todo con el material de bloqueta, lo cual ocasionó el estancamiento de las obras en varios núcleos ejecutores por algunos meses (Entrevista a Christian Ortiz, 2020, Entrevista a Manuel Mechang, 2020). Había tres empresas proveedoras en la costa norte, sin embargo, dos de estas dejaron de funcionar para el proceso del PIRCC. La única empresa proveedora cerca de la región era Pacasmayo en La Libertad, la cual era la principal proveedora de los núcleos ejecutores en la región de Lambayeque (Entrevista a Christian Ortiz, 2020, Entrevista a Manuel Mechang, 2020). Esta empresa ayudó a hacer frente a este desabastecimiento de bloquetas en febrero de 2019 (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Al inicio del proceso constructivo de viviendas rurales por parte del PNVR, la producción era entre baja y moderada por la poca demanda de materiales como bloqueta a raíz de la poca cantidad núcleos ejecutores a nivel nacional (Entrevista a Iván Ramos, 2020). Sin embargo, conforme fue creciendo la demanda y el número de núcleos ejecutores a nivel nacional, se produjo un desabastecimiento de materiales, especialmente de la bloqueta. Por esta razón, se generó un cuello de botella en el proceso constructivo. Tal como menciona el arquitecto Rivera, hubo meses en los que no había producción de bloquetas de concreto, el cual era un material indispensable para la construcción de las viviendas (Entrevista a Rafael Rivera, 2020).

El problema del desabastecimiento de materiales fue un desafío en el proceso de implementación de los núcleos ejecutores en el PIRCC. Sin embargo, este desafío sería afrontado por el PNVR al hacer las coordinaciones para buscar proveedores que ayudaran a reactivar el proceso constructivo de los núcleos ejecutores y también con el apoyo de su personal.

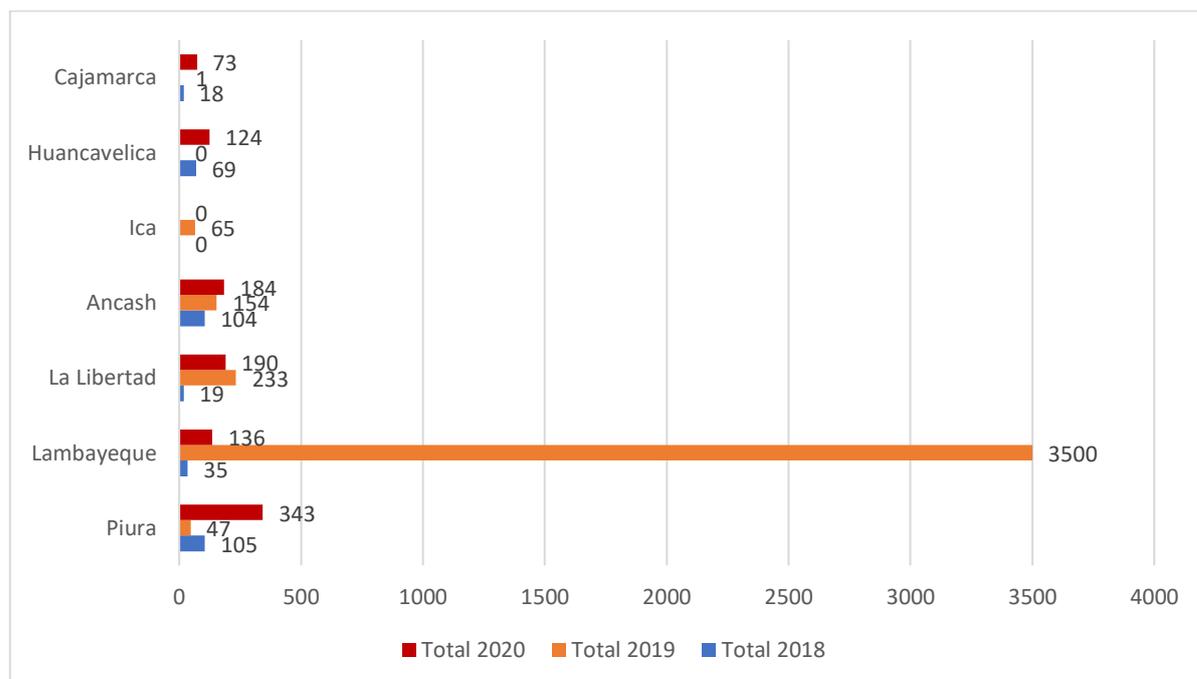
3.2.2. Ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural en la región de Lambayeque (2018-2020)

En esta sección se revisa de qué manera el PNVR implementó la política de vivienda en la región de Lambayeque. Esta se divide en dos partes. En primer lugar, se muestran los avances del PNVR en la región de Lambayeque en el PIRCC. En segundo lugar, se describe el trabajo de campo en los cuatro núcleos ejecutores estudiados en la región de Lambayeque. De este trabajo de campo, una primera parte se enfocó en la descripción de los casos y la segunda parte se encargó de analizar la fase de implementación desde estos cuatro núcleos ejecutores.

En esta sección se argumenta que el proceso de implementación en esta región, a través de la coordinación entre los burócratas de la calle y la ciudadanía desde los núcleos ejecutores, pudo desarrollar una red de co-gobernanza en el proceso constructivo de la vivienda. El caso de Lambayeque ilustra los mayores logros alcanzados por el PNVR en el proceso de implementación durante el PIRCC porque fue la región con mayor cobertura de viviendas construidas.

3.2.2.1. Avances en la construcción de viviendas en la región de Lambayeque

La región de Lambayeque fue la región más afectada según el catastro de daños de COFOPRI y tuvo la mayor cantidad de beneficiarios, por lo cual fue una región prioritaria para la construcción de viviendas del PNVR (PNVR, 2020). Tal como se evidencia en la figura 3.3, la región de Lambayeque entre los años 2018 y 2020 tuvo una atención de 3671 viviendas construidas por el PNVR en el PIRCC, resaltando la cantidad de 3500 construidas en 2019. Los datos muestran que Lambayeque es un caso atípico en el proceso de construcción post-FENC. A diferencia de las otras regiones afectadas, Lambayeque logró un considerable avance en la construcción de viviendas.

Figura 3.5: Avances PNVR- PIRCC a nivel regional

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR, 2020)

Una ventaja en la región de Lambayeque para la identificación de beneficiarios y la construcción de viviendas del PNVR en el PIRCC fue la dispersión del hábitat rural. Esto se debe a que la dispersión en la región de Lambayeque es menor, a causa de que la ubicación de las viviendas de los beneficiarios en su mayoría se encuentra en la periferia de los distritos a los que pertenecen. Por lo tanto, el acceso de materiales fue más viable. En el caso de Lambayeque esta diferencia es más explícita. Según el arquitecto Rivera del PNVR, esta región presentó menor dispersión entre las viviendas para la atención de los beneficiarios, a comparación de otras regiones, debido a que el hábitat rural en esta región es más cercano a las zonas periurbanas que son la periferia de las ciudades (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). Esto permitió que el acceso al personal sea más efectivo.

En el proceso del PNVR, la región de Lambayeque fue la región con mayor avance en el PIRCC. Las viviendas rurales en esta región han tenido una mayor ventaja al estar cercanas de la periferia para constituir los núcleos ejecutores. En la próxima sección se mostrará la experiencia de cuatro núcleos ejecutores que fueron estudiados en esta tesis.

3.2.2.2. Proceso de construcción de viviendas en núcleos ejecutores

3.2.2.2.1. El trabajo de los núcleos ejecutores en la región de Lambayeque

En esta sección se presenta la experiencia en el proceso constructivo de cuatro núcleos ejecutores del PNVR en el PIRCC. Esta sección ayuda a comprender el proceso de implementación a través de la participación ciudadana y el rol de los burócratas de la calle a partir de las experiencias brindadas. Este espacio de coordinación permite entender la creación de una red de co-gobernanza.

En 2019, durante el trabajo de campo para esta investigación en la región de Lambayeque, se localizaron cuatro núcleos ejecutores participando del proceso constructivo entre los meses de abril y octubre en la provincia de Lambayeque. Estos núcleos ejecutores formaron parte de las 3500 viviendas terminadas en ese año por parte del PNVR.

El primer núcleo ejecutor observado en el trabajo de campo se ubicó en el caserío Los Álamos (Pacora, Lambayeque). Para el caso en particular, este núcleo ejecutor estuvo conformado por representantes de cuatro caseríos que son: El Álamo; Puente Machuca; las juntas Parte Alta de Pacora; y, las Juntas Parte Baja en el distrito Pacora, Lambayeque.

En el trabajo de campo en Lambayeque realizado en abril del 2019, se entrevistó a Santiago Farro, secretario de organización del núcleo ejecutor N° 087-2018. Farro mencionó que a esa fecha la situación de su caserío y del núcleo ejecutor estaba estancada tras los desbordes del río La Leche. Hasta ese momento, se les había entregado un total de 25 módulos de vivienda temporal (3 familias por módulo y 10 a 13 personas para que los compartan) para aproximadamente 200 personas damnificadas. Sin embargo, estas soluciones no eran suficientes ya que estas viviendas estaban en deterioro.

Por tanto, contar con viviendas definitivas era urgente. Por esta razón, las personas damnificadas se convirtieron en beneficiarios del PNVR para contar con una vivienda definitiva y segura (Entrevista a Santiago Farro, 2019). El núcleo ejecutor N° 087-2018 empezó a conformarse para finales de 2018 y estaba previsto para empezar la construcción en el mes de marzo de 2019.

No obstante, el proceso constructivo quedó estancado. Farro mencionó que los monitores de su núcleo ejecutor no llegaban a su caserío, y cuando llegaba el personal del MVCS no se le proporcionaba una respuesta clara sobre la situación de su núcleo ejecutor. Esto se debía a la poca comunicación con los miembros del equipo técnico por la falta de capacitación y comunicación con el maestro de obras como en el gestor social. Esto implicó un retraso de los expedientes técnicos entorno al núcleo, por lo cual se requirió hacer un cambio de personal. Asimismo, entre los meses de mayo y junio de 2019, la ubicación de las viviendas a construir se cruzó con zonas arqueológicas en la región de Lambayeque. Por esta razón, el Ministerio de Cultura no autorizó la construcción de la vivienda en un primer momento. Esta medida retrasó por un mes la construcción, debido a que en el expediente técnico no se consideró la ubicación en área arqueológica, siendo un problema resuelto con apoyo del MVCS en la elaboración de expedientes (Entrevista a Santiago Farro, 2019).

Manuel Mechang, supervisor del núcleo ejecutor N° 087-2018, comentó que la relación entre el personal del núcleo ejecutor con los beneficiarios fue un proceso de aprendizaje. El entrevistado mencionó que, al inicio de las obras, los beneficiarios no estaban familiarizados a las normas técnicas o información relacionada a los procesos de contratación (Entrevista a Manuel Mechang, 2020). Asimismo, en esos momentos había diferencias de opinión entre el personal y el núcleo ejecutor. Por ejemplo, esta situación se presentó al momento de la compra de materiales. Por un lado, el personal consideraba que era más importante la calidad del material a pesar que el costo no fuera el más barato. Por otro lado, los beneficiarios priorizaban el precio del material (Entrevista a Manuel Mechang, 2020). Sin embargo, el supervisor rescató que los beneficiarios iban aprendiendo conforme avanzaba el proceso

constructivo.

Mechang comentó que este aprendizaje de los beneficiarios se debió en parte al trabajo coordinado que hacía el equipo de supervisión. En este contexto, se destacó la relación entre el supervisor y el residente. Ellos se encargaban de coordinar las acciones y cronogramas del núcleo ejecutor. Para poder ejecutar bien el proceso constructivo, el gestor social tenía que transmitir la información a los beneficiarios (Entrevista a Manuel Mechang, 2020).

Durante el proceso constructivo hubo problemas en la implementación tales como la presencia de zonas arqueológicas en el área de los núcleos ejecutores y el desabastecimiento de materiales. En el primer caso, el trámite adicional con el Ministerio de Cultura implicó un retraso de un mes. En el caso de este núcleo ejecutor, el retraso no se alargó y se pudo avanzar con el proceso constructivo (Entrevista a Manuel Mechang, 2020). En el segundo caso, el material que faltó principalmente en la región al inicio de la obra fue la bloqueta. Frente a este desabastecimiento y la alta demanda, su precio aumentaba en algunos momentos, por lo cual el supervisor tenía que ver la forma de encontrar a un precio sostenible para el núcleo ejecutor. Cuando este problema fue solucionándose con la ayuda del PNVR y los proveedores, recién se pudo continuar con el proceso constructivo (Entrevista a Manuel Mechang, 2020).

Para el mes de septiembre de 2019, la situación de las viviendas en el núcleo ejecutor había cambiado a un escenario más positivo. El secretario Farro resaltó como aspectos positivos la capacitación efectiva por parte del nuevo personal y la adaptación de las viviendas (Entrevista a Santiago Farro, 2019). Asimismo, el trabajo conjunto del equipo técnico con los miembros del núcleo ejecutor fue un aspecto que se tuvo en cuenta para la continuidad de la construcción de viviendas.

La forma cómo se han realizado las actividades ha sido percibida de una

manera positiva. Según Farro, en este proceso resaltó la participación de los técnicos enviados por el PNVR y comentó que la comunicación era constante a través de los monitoreos. Asimismo, mencionó que sentía que podía decidir en aspectos relacionados a las viviendas de su núcleo ejecutor (Entrevista a Santiago Farro, 2019).

En el trabajo de campo realizado en Lambayeque, también se visitó el caserío de La Cirila ubicado en Íllimo, Lambayeque. El núcleo ejecutor estuvo conformado por los caseríos de La Cirila, Culpon Alto, Huaca Piedra y Cruz Verde. En el mes de abril de 2019, se entrevistó al presidente del núcleo ejecutor 084-2018 Felipe Yerren, en el caserío de La Cirila, quien manifestó que los cultivos en su zona habían sido afectados por las lluvias de los anteriores Fenómenos de El Niño. No obstante, en 2017, las viviendas sufrieron daños, especialmente, de material noble fueron arrasadas por el desborde del río La Leche. En consecuencia, dentro de su caserío, las viviendas fueron destruidas, con lo cual se afectó el modo de vida de los habitantes. El desborde afectó a todas las viviendas, afectando especialmente 20 viviendas que no fueron construidas con material noble (Entrevista a Felipe Yerren, 2019).

En el caserío de La Cirila, la relación con el PNVR fue constante y coordinada, y los núcleos ejecutores jugaron un rol importante. En la entrevista, Yerren mencionó que el PNVR fue efectivo desde el primer acercamiento con los representantes del núcleo ejecutor en el mes de noviembre del año 2018 (Entrevista a Felipe Yerren, 2019). Luego, en el mes de marzo de 2019, se eligió a los miembros del núcleo ejecutor junto con los representantes de los caseríos Culpon Alto, Huaca Piedra y Cruz Verde para formar los núcleos ejecutores en conjunto con el personal del PNVR que se iban a encargar de su ejecución (Entrevista a Felipe Yerren, 2019).

En octubre de 2019, la construcción de las viviendas rurales que conformaban el núcleo ejecutor fue culminada. Estas viviendas contaron con

las instalaciones de base y techo para ser entregadas a los beneficiarios. Yerren resaltó el trabajo conjunto realizado con los proveedores locales de la región quienes brindaron fierro y cemento con mayor acceso a su zona (Entrevista a Felipe Yerren, 2019). Asimismo, el trabajo del equipo técnico se destacó por la capacitación a los miembros del núcleo ejecutor, lo cual ayudó a la ejecución y construcción de su vivienda en el tiempo establecido.

El avance del núcleo ejecutor La Cirila fue rápido. En este núcleo ejecutor, el apoyo de la ciudadanía fue clave para el proceso de ejecución. Asimismo, el apoyo del equipo de supervisores designado al núcleo ejecutor fue clave para el proceso constructivo. Según el ingeniero Christian Ortiz, quien fue supervisor de obra del núcleo ejecutor, la comunicación con la mesa directiva fue clave, ya que a través de los representantes del núcleo ejecutor se incentivaba a los demás beneficiarios a participar en la construcción de sus viviendas (Entrevista a Christian Ortiz, 2020).

Asimismo, Ortiz comentó que el rol de los supervisores fue clave para responder o prevenir posibles imprevistos para el proceso constructivo. Ortiz mencionó que su núcleo ejecutor no pasó por el problema de desabastecimiento de materiales porque desde un inicio el equipo de supervisión había insistido en tener los materiales para la vivienda. La planificación permitió evitar el problema de desabastecimiento de materiales enfrentado por otros núcleos ejecutores (Entrevista a Christian Ortiz, 2020). Ortiz mencionó que, ante cualquier imprevisto, el equipo reaccionaba y buscaba nuevos proveedores. Este caso ocurrió con el material de hormigón, cuyo proveedor se había retirado y tenían que encontrar nuevos proveedores dentro de la región (Entrevista a Christian Ortiz, 2020).

Además, otra decisión acertada fue la contratación de personal para trabajar como maestros de obra en cada caserío del núcleo ejecutor. Esta decisión se dio con el fin de agilizar el proceso constructivo a través de

personal adicional para construir las viviendas en cada caserío en simultáneo. Este trabajo fue dirigido por el equipo de supervisión del núcleo ejecutor. Si bien esta forma de operar no se mencionaba en los manuales, tampoco se prohibía. Por este motivo, se procedió con esta contratación. El resultado fue positivo ya que el proceso constructivo de las viviendas culminó a tiempo (Entrevista a Christian Ortiz, 2020).

Asimismo, otra localidad visitada durante el estudio de campo fue el caserío de Progreso Medio-Ojo Toro. Este caserío fue atendido por el PNVR, debido a que formaba parte del núcleo ejecutor con algunos caseríos del distrito de Pacora. Según sostuvo Oscar Távara, Teniente Gobernador del caserío Progreso Medio-Ojo Toro, el programa había avanzado como se esperaba hasta el mes de marzo de 2019, pues solo se había realizado la zanja de suelos para ir estableciendo las bases de las viviendas. A partir de ese momento, se produjo una demora de dos meses, dado que no se presentaron los miembros del equipo técnico y faltaba la reapertura de la cuenta del núcleo ejecutor para acceder al dinero y proceder con la compra de materiales (Entrevista a Oscar Távara, 2019). Respecto a este tema, el Teniente Gobernador Távara también sostuvo que esta problemática de las cuentas se presentaba en su núcleo ejecutor. Asimismo, este problema administrativo ocurrió principalmente para la compra de materiales como cemento (Entrevista a Oscar Távara, 2019).

Asimismo, en el núcleo ejecutor Ojo Toro se acrecentaron los problemas que dificultaron el proceso constructivo de la vivienda para personas damnificadas. En el mes de septiembre de 2019, el proyecto de construcción del núcleo ejecutor estaba estancado debido a que había diferencias dentro del caserío entre la ronda campesina, el núcleo ejecutor y el equipo de supervisión (Entrevista a Oscar Távara, 2019). Este conflicto trajo como consecuencia que el material de cemento comprado no se pudo usar en el debido momento por mala planificación, con lo cual el cemento se desperdició y el dinero del núcleo no pudo ser recuperado. Además de esto,

se generó la desconfianza hacia la maestra de obras por parte del núcleo ejecutor y de los miembros de la ronda campesina, la cual motivó su renuncia al proyecto. Para ese momento, el proyecto del núcleo ejecutor Ojo Toro no había prosperado a raíz de un escenario de descoordinación y conflicto (Entrevista a Oscar Távara, 2019). Después, hubo cambios dentro del personal del núcleo ejecutor Ojo Toro, el cual terminó concluyendo las obras de construcción a finales de noviembre de 2020.

Finalmente, para el trabajo de campo se realizó una visita al caserío La Payesa, ubicado en Túcume, que formó parte del núcleo ejecutor N°002-2019. En esta localidad el daño se produjo por los desbordes de los ríos en 2017 en aproximadamente 250 familias afectadas que incluyó a los otros caseríos que conformaban el núcleo ejecutor, según Oscar Baldera, presidente del núcleo ejecutor. Asimismo, los pobladores que conformaban su caserío, sufrieron la pérdida de sus cultivos, por lo cual tenían que movilizarse más allá de su zona de vivienda (Entrevista a Oscar Baldera, 2019).

El proceso de inscripción de personas damnificadas empezó en 2018 por COFOPRI. Baldera indicó que la autoridad local fue relegada. Por lo tanto, no podía ayudar a los equipos de empadronamiento a pesar de la falta de capacidad para elaborar un trabajo de campo óptimo por desconocimiento de la zona rural (Entrevista a Oscar Baldera, 2019). Asimismo, en 2019, el PNVR comenzó la construcción de viviendas en su núcleo ejecutor en conjunto con los otros caseríos que lo conformaban. Este proceso tomó cinco meses. Baldera resaltó que el cumplimiento de la meta en su núcleo ejecutor obedeció al trabajo conjunto realizado con el equipo técnico. Asimismo, Baldera destacó que en el desarrollo del proceso constructivo hubo apertura e iniciativa del equipo de supervisión con el núcleo ejecutor para construir la vivienda rural. Baldera resaltó que esta vivienda provenía de una gran ayuda del estado (Entrevista a Oscar Baldera, 2019).

A pesar de los aspectos positivos de la implementación del PNVR en este caserío, el proceso constructivo de la vivienda estuvo exento de dificultades. En este caserío se presentaron problemas administrativos que afectaron el trabajo conjunto entre el equipo técnico y el núcleo ejecutor para la implementación en el campo. Baldera comentó que el aspecto financiero era un aspecto pendiente a solucionar: “Hay un cuello de botella en falta de capacitación para administrar el dinero para pagar a los trabajadores y ordenar las cuentas” (Entrevista a Oscar Baldera, 2019).

Además, Baldera resaltó que el proceso constructivo fue clave para entender las medidas de seguridad en la vivienda para su mayor duración, pues la vivienda contaba con determinadas garantías que permitieron la reducción de riesgo a partir de la edificación (Entrevista a Oscar Baldera, 2019). Asimismo, este proceso constructivo permitió una adaptación de la vivienda teniendo en cuenta el tipo de suelo que presentaba la región.

Finalmente, esta revisión de los cuatro núcleos ejecutores seleccionados en el trabajo de campo muestra que se cumplió con la construcción de las viviendas del PNVR en 2019. El estudio de estos núcleos ejecutores reveló que se dieron coordinaciones entre los supervisores que representaban al PNVR y la ciudadanía constituida en los núcleos ejecutores. Este nivel de coordinación será analizado en la siguiente sección.

Baldera resaltó la labor del equipo de supervisión que asistió a su núcleo ejecutor. Como se puede observar a partir de la opinión del entrevistado, esta coordinación entre la sociedad civil y el Estado mostró uno de los aspectos relevantes de la perspectiva *bottom-up* en la implementación. Esta forma de trabajo se debió al proceso constructivo que permitió que los burócratas de la calle incentivaran la participación ciudadana en coordinación con los representantes del Estado. En este caso, la percepción de la ciudadanía fue positiva, ya que permitió el desarrollo de una política de vivienda rural entre

los monitores y el núcleo ejecutor.

3.2.2.2. Construcción de vivienda rural en Lambayeque: Lecciones aprendidas

A partir del caso de la región de Lambayeque se puede observar que el PNVR tuvo un avance significativo en esta región durante la fase de implementación. Esto se debió a la coordinación activa entre la sociedad civil y los equipos de monitoreo del PNVR para realizar la ejecución de los núcleos ejecutores.

La coordinación entre sociedad civil y Estado fue efectiva en este caso, lo mismo no se puede decir de la participación entre las distintas comunidades que conformaron el caserío. Por ejemplo, Baldera mencionó que la comunicación entre caseríos era puntual y no había interés por el equipo, solo se limitaba a la construcción de la vivienda (Entrevista a Oscar Baldera, 2019). Esta experiencia si bien muestra que se generan espacios de participación ciudadana, también hay limitaciones internas y situaciones pendientes entre los miembros de distintas comunidades que conforman un mismo órgano con el fin de reforzar una mejor participación ciudadana.

La información recolectada en el trabajo de campo realizada en la región Lambayeque y las entrevistas al personal del PNVR evidenció que el proceso de implementación del PNVR fue un desafío. Esta experiencia nueva significó responder a una coyuntura extraordinaria ocasionada por el FENC a través de la adopción de una serie de medidas orientadas al trabajo participativo entre sociedad civil y equipo de monitores. En este proceso de construcción de la vivienda, el trabajo local mediante los núcleos ejecutores ha sido clave. Se generó una red de gobernanza entre los miembros de la sociedad civil y los monitores. Estos supervisores a nivel local se constituyeron en los burócratas de la calle, según lo explicado en el marco conceptual de este trabajo.

Este mecanismo de núcleos ejecutores permitió responder a la masiva cobertura de viviendas a reconstruir que se presentó por el escenario post-desastre, producto del FENC, en el hábitat rural. Por esta razón, se requirió de un mecanismo que se centre en el trabajo local a partir de la gestión comunitaria, la cual se asemejó más a una perspectiva *bottom-up*. Desde esta perspectiva, el trabajo local fue crucial, ya que permitió brindar el servicio directo durante el proceso de la construcción de la vivienda a través de los supervisores. Mediante el trabajo de los supervisores del PNVR se pudo transmitir el conocimiento en construcción y gestión a los beneficiarios a través de los núcleos ejecutores para proceder en la construcción de viviendas.

Como antes se mencionó, la construcción de viviendas del PNVR en el PIRCC representó una nueva coyuntura, lo cual conllevó nuevos desafíos y situaciones que responder. En el caso de la región de Lambayeque, se presentaron algunas dificultades iniciales durante el proceso constructivo. Por ejemplo, en esta región se presentó una mayor cantidad de núcleos ejecutores ubicados en zonas arqueológicas que conllevaron a procesos burocráticos con otras instituciones que produjeron retrasos en la implementación de viviendas. Asimismo, el caso del desabastecimiento de materiales, sobre todo de bloqueta, que implicó la extensión de plazos de construcción en los núcleos ejecutores. Para solucionar estas adversidades, el trabajo de los burócratas de la calle contribuyó a resolver estas situaciones.

A partir del trabajo de campo realizado en esta investigación, se pudo mostrar el rol que jugaron los actores involucrados en la implementación en la región de Lambayeque: El núcleo ejecutor y el equipo de supervisión. En el primer caso, el núcleo ejecutor tuvo un rol fundamental ya que contó con el poder de decisión en el proceso constructivo de la vivienda en cuanto a la organización de las asambleas y los trámites administrativos a realizar. Este trabajo de campo mostró que, a lo largo del proceso constructivo, los representantes de estos núcleos ejecutores tenían influencia para coordinar

con el equipo de supervisión para llevar a cabo la construcción de la vivienda.

Sin embargo, este proceso no solo involucró la acción comunal, sino también el trabajo conjunto de los núcleos ejecutores con los supervisores. Por ejemplo, en dos de los cuatro núcleos ejecutores que se trabajaron en el proceso de investigación, se evidenció el poder discrecional que ejerció el equipo de supervisión. Este poder se ejercía a partir de dos niveles: La acción conjunta y la capacidad administrativa, los cuales coinciden con los elementos propuestos por Lipsky (2010), y Ardila y otros (2013). La acción conjunta con los beneficiarios fue instrumental para el funcionamiento de los núcleos ejecutores. Por un lado, se presentaron casos donde la relación con los núcleos ejecutores era buena, lo cual permitió el avance del proceso constructivo. Este fue el caso del núcleo ejecutor que se encontraba en el caserío de La Cirila. Por otro lado, cuando no hubo una buena relación y la comunicación se complicó entre el equipo de supervisión y el núcleo ejecutor, se produjo un periodo de estancamiento para el proceso constructivo tal como ocurrió en un inicio en el núcleo ejecutor de Ojo Toro.

Asimismo, la capacidad administrativa permitió responder a las dificultades presentadas en el trabajo de campo. Entre los casos revisados en la tesis destacan el caso del núcleo ejecutor de La Cirila y el de Cruz de La Viña donde el poder discrecional contribuyó a resolver los problemas frente a la coyuntura post FENC. A diferencia de otros núcleos ejecutores, en el caso de La Cirila se compraron los materiales para la obra desde el inicio del proceso constructivo, lo cual contribuyó a evitar que el núcleo ejecutor se estancara cuando ocurrió el desabastecimiento de materiales en la región de Lambayeque. Otro aspecto que muestra el poder discrecional del equipo de supervisión del núcleo ejecutor que formó parte La Cirila, se dio a través de la contratación de personal para agilizar el proceso constructivo en los caseríos que construían las viviendas. Para el caso de Cruz de La Viña, este poder discrecional permitió lidiar con los problemas ocasionados por la posible presencia de zonas arqueológicas con las viviendas a construir. Por lo tanto,

se puede afirmar que los burócratas de la calle, a través del equipo de supervisión, ejercieron un poder discrecional ante situaciones que se presentaban durante la construcción de las viviendas en los núcleos ejecutores.

El equipo de supervisión y los núcleos ejecutores no operaron de manera aislada, pues coordinaban acciones para lograr la construcción de viviendas en el hábitat rural mediante la modalidad de núcleos ejecutores. Por lo tanto, con este nivel de coordinación, se tuvo una red de actores que permitieron la formación de una co-gobernanza, término que ha sido conceptualizado por Parés (2009). Este modelo de gobernanza se reflejó en un grupo de actores unidos por un objetivo común, que en este caso fue la construcción de la vivienda rural a través de las acciones que realizaron los supervisores y los miembros del núcleo ejecutor.

En el modelo de co-gobernanza propuesto por el estado, el caso de Lambayeque resulta ilustrativo y ayuda a comprender las razones por las cuales se tuvo los resultados esperados. En este caso, la sociedad civil respondió a la propuesta del estado desde la participación ciudadana. En entrevista realizada a Manuel Mechang, se sostuvo que, si bien en sus inicios los beneficiarios no entendían el proceso constructivo, por ejemplo, la necesidad de contar con un material de determinadas características aun cuando el precio de adquisición fuera mayor, ellos respondieron a la capacitación brindada. En dicha capacitación se les explicó el proceso constructivo y se respondía a sus preguntas. El aprendizaje permitió que en ese núcleo ejecutor se concretaran la construcción de la vivienda (Entrevista a Manuel Mechang, 2020).

En el caso del PNVR, se trató de actores que coordinaron y buscaron el equilibrio según sus competencias. El concepto de gobernanza, como se mencionó en el marco conceptual, puede tener varios escenarios según el

grado de influencia de sus actores. Este caso reflejó un escenario de co-gobernanza donde hubo un equilibrio entre el accionar del Estado y la sociedad civil para alcanzar las metas que se plantearon entorno a la modalidad de núcleos ejecutores. Esto se debió a que cada uno de los actores involucrados en esta red de gobernanza tenía un rol esencial para la construcción de las viviendas.

Por un lado, los núcleos ejecutores permitieron organizar y movilizar a los beneficiarios del programa para apoyar en la construcción de las viviendas. Por otro lado, el rol de los burócratas de la calle fue capacitar a los beneficiarios para que ellos aprendieran a construir viviendas y gestionar procesos administrativos. Asimismo, como antes se mencionó, estos burócratas de la calle ejercieron el poder discrecional para solucionar situaciones adversas que se presentaron durante el proceso constructivo. Como resultado, se evidenció que en la fase de implementación en el caso de los núcleos ejecutores del PNVR visitados en la región de Lambayeque se conformó una red de co-gobernanza a través de la coordinación de la sociedad civil con los burócratas de la calle para construir las viviendas rurales.

A partir del caso de la región de Lambayeque se puede observar que el PNVR tuvo un avance significativo en esta región. Una de las razones que permitió este avance fueron las condiciones y las características propias del territorio. Por ejemplo, la mayoría de viviendas rurales se encontraban ubicadas en la periferia de los distritos de la región que en gran parte estaban cerca de la carretera Panamericana Norte. Esto facilitó el acceso tanto de materiales como de personal de los núcleos ejecutores al momento de su intervención. Por el contrario, en otros núcleos ejecutores ubicados en zonas más alejadas y dispersas como Cañari y Incahuasi (Ferrefa), los precios eran mayores por el acceso del material, lo cual dio como resultado que no se pudieran concluir (Entrevista a Carlos Correa, 2020).

En el caso de la región de Lambayeque la implementación del PNVR también se facilitó por factores sociales de los beneficiarios y los factores territoriales. La región de Lambayeque, tal como se evidenció a través de las estadísticas y las entrevistas, fue la región con mayor número de viviendas construidas a la fecha. Un aspecto que permitió esta construcción masiva de viviendas rurales en la región fue la poca dispersión que presentó la región. Otro aspecto fue la cercanía a las fábricas de materiales.

El arquitecto Rafael Rivera del PNVR comentó que la vivienda tenía que responder al sector periurbano en el que se encontraba la mayoría de viviendas a construir por el programa y mencionó que, en estas zonas, las viviendas son menos dispersas, sobre todo en Lambayeque (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). De esta manera, se observa que el diseño de la vivienda rural se adecuaba a la condición geográfica, lo cual representó una mayor ventaja para las condiciones de la región de Lambayeque.

A diferencia de las regiones afectadas en la sierra, el caso de la región de Lambayeque fue más ventajoso por estar más cerca de las vías de transporte. Además, las viviendas rurales atendidas en esta región se ubicaban más cerca de la periferia de los distritos, lo cual permitió mayor acceso de materiales y personal para la construcción de las viviendas rurales. Sobre este mismo tema, el director Ramos mencionó que las zonas de sierra de las otras regiones atendidas, tales como Piura, Ancash y La Libertad eran menos accesibles por la poca articulación geográfica entre los centros poblados en el hábitat rural. Esta dispersión dificultó el acceso de materiales y personal para la construcción de viviendas rurales (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Esta condición territorial fue uno de los factores que explicaron el avance en la construcción de viviendas rurales en la región de Lambayeque, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones atendidas en el proceso del

PIRCC por el PNVR.

3.3. Discusión: El proceso de ejecución del PNVR en el PIRCC

En esta sección se analizan las medidas que se adoptaron para dar una respuesta al problema de la vivienda rural post FENC. En este sentido, se examina de qué manera se realizó el proceso de ejecución en la etapa pre-operativa y operativa del PNVR en el PIRCC. Esta sección, tal como se ha presentado a lo largo de este capítulo, se enfoca en el trabajo realizado en las fases de agenda, diseño e implementación del PNVR en el PIRCC, lo cual forma parte del argumento de la tesis.

A partir de la información revisada, el argumento de la tesis es que el PNVR tuvo resultados positivos en su proceso de ejecución en el PIRCC durante el periodo 2018-2020. Estos resultados se basan en un proceso de adaptación a la coyuntura post FENC en la etapa pre-operativa en las fases de agenda y diseño. Asimismo, se evidenció un proceso de implementación de enfoque *bottom-up* que generó una red local de gobernanza como espacio de coordinación entre la sociedad civil y los burócratas de la calle.

Esta sección se divide en cuatro partes con la finalidad de exponer las razones por las cuales el PNVR tuvo resultados positivos en el PIRCC. La primera se enfoca en la etapa pre-operativa que abarcó las fases de agenda y diseño del PNVR en el PIRCC. La segunda fue la etapa operativa que se desarrolló durante la fase de implementación a través de la modalidad de núcleos ejecutores. La tercera analiza el caso del PNVR a la luz de la literatura sobre las políticas públicas de vivienda rural en escenarios post-desastre en procesos de reconstrucción en América Latina. La cuarta se enfoca en la situación final del PNVR después del PIRCC y las lecciones aprendidas a partir de esta experiencia.

3.3.1. La etapa pre-operativa: Fase de agenda y diseño del PNVR en el PIRCC

La adaptación del PNVR en el PIRCC ocurre principalmente en el proceso pre-operativo en las etapas de agenda y diseño. Una primera manifestación de este proceso de adaptación se observa en la fase de agenda. En esta fase, la inclusión del PNVR en el PIRCC fue parte de una decisión que provino de la agenda institucional del MVCS y de la ARCC, para atender con celeridad las viviendas damnificadas en el ámbito rural mediante la modalidad de núcleos ejecutores. Esta forma de toma de decisiones se relaciona a los niveles de agenda que plantea Birkland (2007), en el sentido de que uno de los niveles para insertar un tema en la agenda de las instituciones es la agenda institucional. Esto se aplica para este caso al ser una iniciativa que provino de la alta dirección del gobierno central desde el MVCS y la ARCC.

Asimismo, el FENC representó una ventana abierta para la adopción de políticas públicas desde la fase de agenda en el sentido expuesto por Kingdon (2013). Este acontecimiento obligó una respuesta del estado para solucionar los daños del FENC en las regiones afectadas. El FENC le dio una perspectiva al estado e hizo que invirtiera tiempo, recursos y capital político para brindar una solución a un problema público. Este evento dio lugar a la decisión de incluir al PNVR en el PIRCC por parte del gobierno central.

La inclusión del PNVR en el PIRCC representó una ventana política para el estado; este concepto fue desarrollado por Kingdon (2013). Por un lado, representó una oportunidad para el gobierno central desde el MVCS y ARCC para atender a las personas afectadas por el FENC ubicadas en zonas rurales. Por otro lado, representó una oportunidad para la agenda del PNVR que se encontraba en un proceso de mejoramiento del producto, el cual era la vivienda rural y también para fortalecerlo como Programa.

En el proceso de inclusión del PNVR al PIRCC no hubo mucha

controversia política por la necesidad social de atender a las personas damnificadas. Donde sí hubo tensión política fue en las entidades encargadas del proceso de reconstrucción como PCM y ARCC. En el caso de PCM, el debate fue para aprobar la creación de la ARCC por parte del ejecutivo que requería aprobación del Congreso de la República. Mientras que en el caso de la ARCC se evidenciaron escenarios de conflicto en el inicio entre las autoridades de la ARCC y los gobernadores regionales (Diario El Comercio, 2017).

La inclusión del PNVR en el PIRCC generó un cambio de política, término definido por Cerna (2013). El cambio de política involucró un proceso de cambio progresivo en la estructura organizativa. En el caso del PNVR, este proceso involucró una decisión para cambiar el área de intervención. Antes del FENC, el trabajo del PNVR se desarrollaba en las regiones de la sierra y selva. Sin embargo, al producirse el FENC, el área de intervención se extendió a las regiones de la costa. Este cambio de política fue resultado de un debate interno entre distintas posturas para efectuar reajustes a nivel institucional para realizar las intervenciones de la costa, en la cual se ubicaba la mayor cantidad de viviendas a construir. Como resultado, el PNVR optó entrar en un proceso de cambios para intervenir en el PIRCC, lo cual produjo posteriormente un proceso de adaptación en la fase de diseño del programa.

En la fase de diseño, el trabajo del PNVR implicó un proceso de adaptación en la optimización de los procesos del programa y en el diseño de las viviendas para el PIRCC. El PNVR tuvo que adaptarse a la coyuntura post-desastre a través de una adaptación que se dio en dos niveles: los procesos del programa y el diseño de la vivienda rural.

En primer lugar, la adaptación se dio a través del producto principal que es la vivienda, cuyo cambio de diseño se pudo adecuar a la realidad de la costa y la necesidad de cobertura. A lo largo de la coyuntura del PIRCC se

tuvieron tres diseños de vivienda. El primero fue un modelo piloto de transición construido en la región de Ancash, el cual evidenció la necesidad de replantear el diseño de la vivienda para adaptarse a la costa. El segundo, por su parte, se enfocó en la atención para las zonas de sierra de las regiones afectadas a fin de atender a los beneficiarios del programa, cuyas viviendas fueron construidas en el año 2018. El tercero se trató de un modelo de vivienda que se adaptó a la coyuntura post-desastre de las zonas costeras de las regiones afectadas, cuya cobertura de beneficiarios era de mayor magnitud. En este caso, el diseño de la vivienda requirió de materiales, como la bloqueta, que estuvieran al alcance del hábitat rural y una vivienda que pudiera mitigar los eventuales desastres en un futuro.

En segundo lugar, en el proceso de adaptación, el nivel organizativo se flexibilizó a partir de los procesos para responder a la coyuntura. Si bien todo proceso requiere tiempo para su ejecución, este puede presentar ciertos ajustes para adaptarse a la coyuntura. En el caso del PNVR, dos procesos que fueron claves para optimizar la etapa pre-operativa fueron la elaboración de expedientes técnicos y la contratación de personal. En este caso, los procesos no se eliminaron, sino que se agilizaron para poder cumplir los plazos establecidos para el PIRCC. Estas decisiones permitieron avanzar al PNVR para iniciar la fase de implementación.

Estos cambios realizados en el PNVR reflejan el proceso de adaptación institucional definido por Wakjira y otros (2013). En efecto, el PNVR adoptó cambios progresivos en la institución y no cambios que afectaron el sistema total del PNVR. Por un lado, se observó el elemento de continuidad, con la permanencia de la institución y de los procesos pre operativos del Programa con el fin de mantener la modalidad de núcleos ejecutores. Por otro lado, el PNVR necesitaba estos cambios para continuar con su trabajo; esto constituye un elemento de la adaptación institucional. Esto se observó a través del cumplimiento de tiempos extraordinarios producto de la coyuntura post-desastre, lo cual requirió el adelanto de procesos existentes para optimizar la

etapa pre operativa del PNVR.

El trabajo del PNVR se puede examinar a la luz de la teoría de la transformación robusta propuesta por Legnick-Hall & Beck (2005). El PNVR mostró un proceso de transformación robusta mediante la respuesta de manera provisional y exclusiva a una condición episódica temporal, representada por la coyuntura del FENC y la necesidad de construcción de las viviendas. El PNVR no buscó ajustarse como institución, sino que prestó atención a una condición transitoria.

Otro elemento de transformación robusta está presente en el trabajo desarrollado por el PNVR. El PNVR tuvo en cuenta que este tipo de eventualidades se podían presentar en cualquier momento. En este sentido, a fin de tener una capacidad de respuesta frente a un futuro evento inesperado, el PNVR adoptó medidas para prevenir daños en las viviendas construidas. Esto a través de los diseños de la vivienda del PNVR en el PIRCC que contaban con materiales y estructura que permitían mitigar un eventual desborde sobre la vivienda.

La respuesta por parte del PNVR no fue inmediata. Además del proceso de adaptación en la vivienda, se tenía que afrontar una nueva coyuntura representada por las consecuencias del FENC, lo cual implicaba priorizar algunos procesos para su ejecución.

Para el director Iván Ramos, la rápida actuación en la fase pre-operativa fue central para lograr los objetivos del Programa. Desde un inicio se buscó encontrar soluciones a los problemas presentados e identificar los puntos críticos, como los EVARES, permitió una mejor respuesta que en otras intervenciones (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

Para el director Iván Ramos, se adaptaron varios procesos teniendo en cuenta que se trataba de personas damnificadas con viviendas destruidas. Ante esta situación, la actitud se orientó a reducir los plazos que se seguían en intervenciones regulares (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

3.3.2. La etapa operativa: La implementación del PNVR mediante núcleos ejecutores

En la etapa operativa se ejecutó la implementación del proceso constructivo de la vivienda del PNVR mediante la modalidad de núcleos ejecutores. La modalidad de ejecución mediante núcleos ejecutores permitió un espacio de coordinación entre la sociedad civil y el equipo de monitores del PNVR. Esta forma de trabajo, según la experiencia expuesta a lo largo de la tesis, evidenció que los núcleos ejecutores se adecuaron a las condiciones del mundo rural a través de la gestión comunal.

El PNVR no estuvo exento de dificultades en la implementación. Las descoordinaciones con algunos sectores como es el caso del Ministerio de Cultura por la posible identificación de zonas arqueológicas en las áreas de construcción de viviendas generaron que el trabajo de algunos núcleos ejecutores se estancara durante el proceso constructivo, sobre todo en la región de Lambayeque. Otro problema fue la presencia de cuellos de botella en cuanto a recursos logísticos, sobre todo con el material de bloqueta para la vivienda. La falta de capital humano se presentó en algunos momentos. La ausencia de uno de los miembros del equipo de supervisión o de monitoreo en los núcleos ejecutores generó que los procesos administrativos se detuvieran hasta completar el personal. Parte de estos problemas fueron solucionados desde el personal de campo y el apoyo del PNVR a los núcleos ejecutores.

Por otro lado, los burócratas de la calle (Lipsky, 2010), no eran parte del personal encargado del diseño y de las tomas de decisiones a nivel

nacional del programa; no obstante, su trabajo era importante por la comunicación que tenían con los servidores públicos. La relevancia de estos burócratas de la calle se observó a partir de su rol para capacitar y apoyar al núcleo ejecutor durante el proceso constructivo. Asimismo, estos burócratas de la calle tuvieron un poder discrecional, tal como lo planteó Lipsky (2010). Este poder se dio a través de las decisiones que se adoptaron frente a las situaciones imprevistas en el proceso constructivo.

En este caso, el poder discrecional de los burócratas de calle se ejerció siguiendo los dos niveles de mecanismos propuestos por Lipsky (2010), y Salej y otros (2016). Por un lado, se aplicó el poder administrativo para resolver o prever problemas logísticos y los plazos de ejecución. Por otro lado, se aplicó el poder de coordinación para incentivar la acción colectiva con los miembros de los núcleos ejecutores para organizar a los beneficiarios. Asimismo, el mecanismo de coordinación también se evidenció con la comunicación efectiva entre el equipo de supervisores con el mismo núcleo ejecutor, lo cual permitió el avance de la ejecución del proyecto.

Para este desempeño fue clave la comunicación que los burócratas de la calle tuvieron con las oficinas centrales del PNVR para informar y coordinar sobre estas decisiones. Por lo cual no se trató de servidores públicos que se encontraban a la deriva. Se formó una línea de comunicación entre los niveles de burócratas de la calle que iba desde los supervisores de la obra hasta los monitores del núcleo ejecutor. Esta comunicación también se dio con el monitor regional, quien comunicaba al PNVR. La experiencia del PNVR refuta el argumento propuesto en la literatura en el sentido que el burócrata de la calle siempre trabaja solo. A través de este caso se muestra la importancia de la comunicación entre los niveles de servidores públicos para la ejecución de los núcleos ejecutores.

Durante la implementación, la coordinación entre sociedad civil y

monitores fue estrecha, en la mayoría de casos, y fue clave para capacitar y fortalecer las capacidades de los beneficiarios mediante los núcleos ejecutores. Por un lado, los representantes de los núcleos ejecutores tenían incidencia en la toma de decisiones a nivel organizativo y administrativo para la continuidad del proceso constructivo, pero continuaban estando involucrados con el PNVR a través del rol de los burócratas de la calle.

Esta participación de la sociedad civil quedó evidenciada a partir de su rol para organizar a los beneficiarios como también para el funcionamiento de los núcleos ejecutores con el fin de avanzar en el proceso constructivo. En este caso, los beneficiarios a través de sus representantes de núcleos ejecutores tuvieron un poder de decisión donde ellos tomaron las decisiones relevantes para el desarrollo del núcleo ejecutor durante el proceso constructivo.

Desde un punto de vista cualitativo, una meta propuesta por el PNVR fue la capacitación y replicabilidad de conocimiento de construcción de viviendas para los beneficiarios. Este proceso de replicabilidad por parte de los beneficiarios respondía a una problemática identificada, la cual tenía que ver con la falta de calidad de la vivienda en el ámbito rural a raíz de la presencia de viviendas mal construidas. En el ámbito rural existían viviendas auto construidas que utilizaban materiales de adobe como relleno y en algunos casos no contaban con cimientos adecuados. Como resultado, la presencia de viviendas que no cumplían con las normas técnicas impedía tener una vivienda estable, lo cual generó un déficit cualitativo de la vivienda en el ámbito rural (Entrevista Rafael Rivera, 2020). Frente a esta problemática, el PNVR buscó la capacitación del beneficiario para que tuviera un conocimiento en gestión y construcción de la vivienda.

El PNVR no solo se limitó a la construcción de la vivienda, sino también desarrolló un proceso de aprendizaje a los beneficiarios mediante los

monitores de campo para que puedan replicar a futuro en la construcción de sus viviendas. El arquitecto Rivera del PNVR planteó que este proceso se iniciaba con la entrega de un módulo para la población con miras a construir una vivienda más adecuada. Este trabajo se enfocó también en lograr la transmisión de tecnología y gestión al beneficiario durante el proceso constructivo (Entrevista a Rafael Rivera, 2020). El estado no solo decidió construir, sino también optó por capacitar a los beneficiarios del Programa. Por lo tanto, esta forma de operar del Estado reflejó una visión de hacer políticas públicas a través de la capacitación de su población para atender a sus propias necesidades en el ámbito rural mediante la gestión comunal.

A diferencia de otros programas de vivienda como Sitio Propio o el Fondo Mi Vivienda, la intervención con los núcleos ejecutores permitió que las personas damnificadas se involucraran más en el proyecto de construcción de sus propias viviendas. Esto facilitó un mayor empoderamiento por parte de la población (Entrevista a Iván Ramos, 2020).

En este sentido, un aspecto a tener en cuenta en el caso del PNVR fue el funcionamiento de los núcleos ejecutores a través de la co-gobernanza, concepto definido por Parés (2009). Este espacio de coordinación entre el estado y la sociedad civil, representado por el equipo de monitores y los núcleos ejecutores respectivamente, permitió un trabajo conjunto entre ambos. Esta co-gobernanza incentivó un escenario donde cada uno de estos actores dependían el uno del otro para llevar a cabo la construcción de las viviendas rurales. Esta forma de trabajo expresó una forma de política del estado para incorporar a la sociedad civil desde la gestión comunal a través de una red de co-gobernanza.

Esta co-gobernanza fue una decisión política del estado para mejorar las condiciones del hábitat rural a través de los núcleos ejecutores. El valor público generado por el PNVR se dio no solo a través de la construcción

vivienda, sino también con la capacitación de los beneficiarios. Estos espacios de participación ciudadana se produjeron con el apoyo de los burócratas de la calle. En este escenario de co-gobernanza hubo un equilibrio entre los roles que tenían la sociedad civil y el Estado en la coordinación del proceso constructivo, lo cual fue crucial para el logro de los objetivos.

Las medidas adoptadas por el estado a través del PNVR en el PIRCC contribuyeron a crear un valor público basado en la construcción de las viviendas rurales para las personas damnificadas por el FENC. Esta experiencia en el proceso de reconstrucción del norte, a partir del caso de la región Lambayeque, permite entender una forma de accionar del estado a través de la gestión comunal con una sociedad civil activa.

3.3.3. El PNVR y los programas de reconstrucción de vivienda en América Latina

Esta sección compara la experiencia del PNVR y los programas de reconstrucción de viviendas en Chile, México y Perú en escenarios post-desastre. Esta sección se enfoca en el hábitat rural como espacio para implementar políticas de vivienda rural entorno a sus avances y limitaciones frente a escenarios post-desastre. En la revisión de literatura se observó que el hábitat rural era un territorio poco atendido por las políticas del Estado en base de las experiencias anteriores. Por este motivo, la comparación del PNVR con los casos Chile, México y el FORSUR mostró que el PNVR pudo avanzar en temas críticos sobre el tema de la reconstrucción de viviendas que identificó la literatura. La sección se articula en cuatro ejes temáticos: la participación ciudadana, el diseño de la vivienda en el hábitat rural, la modalidad de intervención y el registro de información

Un primer aspecto a tomar en cuenta es el diseño de la vivienda en los programas de vivienda en América Latina en escenarios post-desastre. A diferencia del PNVR, en el caso mexicano el diseño de la vivienda no tuvo en

cuenta las condiciones climáticas. Se trató de un diseño con características urbanas debido a los intereses de las empresas que participaron en el proceso.

La literatura revisada encontró que, tanto en Chile (Micheletti & Letelier, 2015) como en México (Rodríguez, 2014, Angelotti, 2014), sobre todo en zonas rurales, los programas de vivienda priorizaban el material de construcción sobre otros enfoques como la geografía o el tipo de territorio para la intervención. Por este motivo, las viviendas que se construyeron seguían siendo vulnerables frente a los fenómenos naturales. En contraste, en el caso peruano, con el PNVR hubo un proceso de adaptación en los diseños de la vivienda con el fin de tener una vivienda que respondiera a las características de la zona de intervención a través del uso de material como la bloqueta y el desarrollo de infraestructura para mitigar los riesgos frente a futuros eventos similares al FENC.

Además, a diferencia del PNVR donde se introdujo un sistema de co-gobernanza, en México y Chile la modalidad de intervención del estado en el proceso de reconstrucción de viviendas se dio con cierta verticalidad, es decir, el Estado no incorporó a la sociedad civil. Fue un caso de gobernanza de mercado donde las empresas tuvieron un rol preponderante. Con respecto al hábitat rural, a diferencia del PNVR, en el caso mexicano el observó poco acceso por parte del Estado y la falta de una modalidad que se adecue a las condiciones particulares de esta zona.

Perú aprendió de la experiencia del FORSUR (Neyra, 2018) y cambió el modelo de intervención de vivienda auto-asistida con el PNVR. La autoconstrucción en el FORSUR no fue efectiva. En el PNVR observaron este problema y la cuestión de la infraestructura. Chile aplicó el modelo del FORSUR de vivienda autoconstruida, y al igual que el FORSUR en su momento, no tuvo los resultados esperados.

Por otro lado, la modalidad de subsidio por empresas privadas tampoco llegó a las personas damnificadas porque no era rentable para la empresa y el diseño de vivienda no se adecuaba al área rural. Estas diferencias de enfoques

entre, por un lado, la experiencia de Perú con el FORSUR y Chile, y por otro lado, el giro que hubo en la modalidad de intervención del PNVR puede explicar los resultados positivos que tuvo el trabajo de este Programa.

En el caso peruano durante el FORSUR tampoco se aplicó la co-gobernanza. Las propuestas para incluir a la sociedad civil no fueron atendidas, ni tampoco se brindó capacitación técnica alguna del estado para la sociedad civil (COEECI, 2009). Esta constituyó una diferencia entre el trabajo realizado por el PNVR y la experiencia del FORSUR en el Perú.

Otro aspecto a tener en cuenta es que existió una coincidencia en los casos de Chile y Perú con respecto al registro de información. En los dos casos se presentó un problema de descoordinación en el registro de información entre las entidades estatales relacionadas al manejo de información necesaria para la identificación de las personas damnificadas, sobre todo en zonas rurales.

Al igual que en el PNVR, durante el FORSUR se presentaron problemas de descoordinación entre las instituciones del estado involucradas en el empadronamiento de las personas damnificadas. Las cifras proporcionadas por INDECI, INEI y COFOPRI no coincidieron. Esta comparación muestra que, a pesar de los avances hechos en cuanto a políticas de vivienda en el hábitat rural, subsiste un problema estructural que afecta a los programas de construcción de viviendas en escenarios post-desastre para contar con un padrón preciso de personas damnificadas.

Uno de los temas pendientes tras el proceso de reconstrucción de viviendas en el hábitat rural post-FENC es determinar la atención a personas damnificadas. Esto se explica porque existe un contraste entre las fuentes de información tanto a nivel local como a nivel nacional. Como se expuso en el capítulo 2, INDECI mostró que había una mayor cantidad de viviendas afectadas y destruidas a comparación del número de viviendas a construir por parte de los programas de vivienda. Esta información contrastó con los datos elaborados por el catastro de COFOPRI.

En el proceso de reconstrucción, como consecuencia del FENC, se observó que se realizaron cambios en torno a la cantidad de viviendas a construir. Inicialmente, se le asignó al PNVR la construcción de 7600 viviendas por parte de COFOPRI. Luego de la revisión de la Unidad de Gestión Social, se decidió que las viviendas a construir serían 5800 en el PIRCC. Esta meta es la que se ha cumplido hasta el momento. Sin embargo, siempre quedan algunas observaciones en el campo como la no asistencia de personas damnificadas durante el catastro, la dispersión de viviendas en el hábitat rural, la falta de títulos de propiedad por parte de personas damnificadas o la migración a los distritos urbanos.

Sobre este tema, el asesor Rodríguez del PNVR destacó que este problema en la focalización de personas damnificadas, se observó a nivel local. Estas focalizaciones realizadas por las municipalidades a veces no son efectivas por decisión de sus propias autoridades quienes determinan a las personas damnificadas (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020). El asesor identificó el problema de la falta de una adecuada focalización como uno de los problemas del PIRCC (Entrevista a Leoncio Rodríguez, 2020).

El tema de la existencia de personas damnificadas no atendidas por el estado, a comparación de los beneficiarios del PNVR y de otros programas de vivienda urbana, está pendiente debido a que las viviendas sobre todo en el ámbito rural son más difíciles de identificar. Esta situación se agrava en un escenario post-desastre dado que existe un sistema de información dispar entre los diferentes niveles de gobierno involucrados.

Por lo tanto, resulta necesario que el estado mejore sus políticas de coordinación interinstitucional a fin de mejorar sus sistemas de información. Esta necesidad es aún mayor tratándose de escenarios post-desastre, donde se presentan situaciones de personas damnificadas sin atención por el estado. Esta situación es resultado de un problema de articulación en la información que dificulta la identificación de los daños de viviendas y el número de personas afectadas.

Asimismo, como parte de la mejora de sus políticas públicas, el estado podría elaborar un proceso de identificación y formalización de habitantes del hábitat rural más allá de las zonas intervenidas por el PNVR hasta el momento. Este es un aspecto a reforzar con el fin de tener mayor información y accesibilidad a la cantidad de beneficiarios del hábitat rural para futuras intervenciones. Esto se debe a que un problema vigente en el hábitat rural es la informalidad y la falta de títulos de propiedad, los cuales son temas estructurales que dificultan la cobertura de programas rurales.

A diferencia de lo realizado en Chile y México con respecto a la construcción de viviendas post-desastres, el PNVR es un caso que muestra un desafío a la lógica de normalidad planteada por Rodríguez (2014). El PNVR tuvo una modalidad de intervención y un diseño de vivienda que se adecuó al hábitat rural. En primer lugar, el proceso constructivo se enfocó en lo local y dependía del trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil a partir de núcleos ejecutores. En segundo lugar, el diseño de la vivienda se adecuó a las necesidades específicas de la vivienda rural y se tuvo en cuenta el carácter preventivo en el diseño frente a eventuales desastres.

La experiencia del PNVR contrasta con otros programas previos implementados por el Perú. A diferencia de lo ocurrido en el caso del FORSUR en 2007, el MVCS adoptó medidas que permitieron una mejor respuesta del Estado frente al FENC. Se cambió de forma de intervención, incorporando la modalidad de intervención en el hábitat rural. A comparación de lo visto en 2007, el MVCS cuenta con un programa que atiende de forma exclusiva al hábitat rural con una modalidad que se adaptó a las condiciones del hábitat rural.

3.3.4. Lecciones aprendidas: El PNVR después del PIRCC

En el proceso de reconstrucción del PIRCC, el PNVR tuvo un rol importante para la construcción de viviendas a nivel rural. Un aspecto a tener

en cuenta es la no continuidad del PNVR en zonas rurales de la costa norte en el PIRCC. Las intervenciones del PNVR en el PIRCC se estima que culminarían en el primer trimestre del año 2021, producto de los atrasos ocasionados por la COVID-19 (Entrevista a Lourdes Caldas, 2020). Para el mes de noviembre quedó pendiente la construcción de un aproximado de 8% de viviendas como muestra la figura 3.4.

En este contexto, con la culminación de las intervenciones, no se va a destinar más presupuesto del PIRCC al PNVR. Por lo tanto, a diferencia del PMHAF, el trabajo del PNVR en relación al PIRCC no se ha regido por un plan multisectorial continuo para brindar una atención constante. La agenda del PNVR se va a seguir enfocando en la construcción de viviendas en el PMAHF. Sin embargo, el legado de esta experiencia puede motivar la intervención frente a futuras coyunturas similares a las viviendas rurales construidas en el PIRCC en la costa norte.

La intervención del PNVR en la construcción de viviendas contribuyó a lograr una mayor presencia o posicionamiento a nivel nacional con una intervención que implicó atender un problema de la vivienda no solamente en las heladas (Entrevista a Iván Ramos, 2020). La reconstrucción de viviendas ha facilitado la consolidación de una actividad que ya hacía el Programa y lo ha hecho más visible (Entrevista a Iván Ramos, 2020). En este sentido, el PIRCC ayudó a que el PNVR creciera como programa y aprendiera de esta experiencia al extender su alcance a nivel nacional.

CONCLUSIONES

El proceso de ejecución del PNVR para la construcción de viviendas rurales post FENC tuvo resultados positivos durante el PIRCC en el periodo 2018-2020. Estos resultados se presentaron porque se realizó un proceso de adaptación a la coyuntura post FENC en la etapa pre-operativa en las fases de agenda y diseño. Este proceso de adaptación se completó con la fase de implementación mediante la modalidad de núcleos ejecutores para construir las viviendas rurales del PNVR.

En la fase de agenda hubo un cambio de política a través de la inclusión del PNVR al PIRCC para intervenir en regiones de la costa del Perú, especialmente del norte. El PNVR aprovechó la ventana abierta que representó el FENC y las características de su infraestructura disponible para adaptarse a la situación y dar una respuesta a la coyuntura post-desastre.

En la fase de diseño se produjo una adaptación institucional en el PNVR donde se presentó un proceso de aprendizaje que permitió el equilibrio entre los cambios producto de la coyuntura post-FENC y la continuidad de elementos estructurales del Programa para poder adaptarse a estos cambios. Asimismo, el Programa presentó las características de una transformación robusta por su capacidad de adaptarse de forma episódica frente a una coyuntura provisional, adoptando las medidas para responder a la necesidad de construcción de la vivienda en el PIRCC.

En el caso del PNVR, la fase de diseño mostró un proceso de aprendizaje constante durante el primer año en el PIRCC. El Programa se adaptó a la condición externa representada por el FENC, lo cual significó reforzar el cumplimiento de los objetivos del PNVR a través de la optimización de procesos requeridos para la construcción de la vivienda. Los procesos no fueron eliminados, sino adaptados. Esta adaptación se observó desde los

procesos del Programa y en el diseño de la vivienda que tuvo un proceso de evolución para adecuarse a las condiciones post-desastre. Por lo tanto, este proceso de adaptación permitió mantener el funcionamiento de las instituciones.

Asimismo, el PNVR en su fase de implementación tuvo un enfoque *bottom-up* que generó una red local de co-gobernanza a través de la interacción entre el Estado y la sociedad civil con el trabajo de los núcleos ejecutores. Esta modalidad permitió la constitución de redes locales que incentivaron el trabajo en los núcleos ejecutores por parte de los representantes del PNVR conjuntamente con la ciudadanía. La experiencia del PNVR refuta el argumento propuesto en la literatura en el sentido que el burócrata de la calle siempre trabaja solo. En este caso hubo mecanismos de comunicación desde los burócratas de la calle, el equipo de supervisión y los monitores, hasta los funcionarios del Programa. Asimismo, el Estado optó por una política pública de participación ciudadana con intervención estatal de manera horizontal, lo cual permitió adecuarse a las necesidades del mundo rural cuando su acceso era limitado. Esta forma de actuación del estado contrasta con otros programas de vivienda como Techo Propio que tiene una modalidad de subsidio aplicada en el casco urbano.

Para el caso del proceso de construcción de viviendas de Lambayeque, el Programa adaptó el diseño de la vivienda a las condiciones territoriales de la región. El tipo de suelo permitió diseñar una vivienda preventiva desde su estructura frente a futuros desastres. El tema del territorio fue crucial en el proceso de construcción de viviendas rurales de la región de Lambayeque, siendo el motivo la poca dispersión entre el hábitat rural y la periferia del casco urbano, lo cual permitió un mayor acceso de personal y material. Esto diferenció a Lambayeque de otras regiones, cuyas viviendas rurales por atender se ubicaron en zonas más lejanas de la periferia del casco urbano como, por ejemplo, las regiones de Piura y La Libertad.

La experiencia del PNVR contrasta con otros programas de construcción de viviendas implementados en el Perú en escenarios post-desastre. A diferencia de lo ocurrido en el caso del FORSUR en 2007, el MVCS adoptó medidas que permitieron una mejor respuesta del Estado frente al FENC en el hábitat rural. A comparación de lo ocurrido en 2007, el MVCS cambió su forma de intervención al contar con un programa que atendía de forma exclusiva al hábitat rural. Este Programa intervino con una modalidad de núcleos ejecutores que se adaptó a las condiciones de este territorio.

Esta investigación también contribuye a la literatura peruana al identificar que el estado tuvo los mismos problemas que se presentaron en el FORSUR con respecto a las diferencias en los registros de personas damnificadas y viviendas afectadas por el desastre. Estos resultados reflejan la necesidad del estado peruano para incentivar una mayor coordinación entre las instituciones como INDECI, los gobiernos locales y regionales, y COFOPRI para brindar información más precisa sobre los daños del desastre. Esta descoordinación se debe a la falta de instrumentos para sistematizar los daños a nivel local. A nivel central falta el conocimiento del territorio para poder elaborar información más precisa.

A partir de la literatura revisada y el trabajo realizado por el PNVR, se ha observado que este Programa mostró mejoras respecto a las limitaciones presentadas en las políticas de vivienda rural post-desastre en América Latina. El caso del PNVR se apartó de la tendencia a imponer el criterio urbano en las viviendas rurales y en la modalidad de intervención de estas como fue el caso de Chile y México. El PNVR pudo proponer una política de vivienda con un enfoque territorial que permitió construir viviendas con diseños que se adecuaron a las condiciones del hábitat rural a través de la modalidad de núcleos ejecutores. Asimismo, este enfoque facilitó la construcción de una vivienda con estructura resiliente frente a los fenómenos naturales que se presentan en estas zonas expuestas a desbordes fluviales o pluviales.

Un tema pendiente en la literatura comparada es la necesidad de conceptualizar más las acciones del Estado en escenarios post-desastre. En el caso de las investigaciones de políticas de vivienda en procesos de reconstrucción en América Latina a partir de los casos de Chile y México, la mayoría de investigaciones se enfocaron en el producto, es decir, la construcción de la vivienda o el efecto en las personas damnificadas. Estas investigaciones prestaron mayor atención a la fase de implementación de las políticas de vivienda en escenarios post-desastre.

Los estudios sobre la agenda, el diseño y los cambios que se tuvieron que efectuar para realizar dichos procesos han sido limitados. Esta tesis contribuye a la literatura presentando un caso de la reconstrucción post-desastre desde la fase de agenda y diseño. Se necesita una mayor investigación con respecto a la planificación del Estado en las políticas de vivienda post-desastre. Por ejemplo, un tema a explorar es el proceso de adaptación o los cambios que experimentan estas instituciones frente a las nuevas coyunturas producidas por los desastres.

Esta tesis identificó uno de los problemas recurrentes que previos trabajos de investigación encontraron sobre los programas de vivienda en escenarios post-desastre en América Latina. Este problema fue la falta de coordinación interinstitucional entre los niveles del Estado, entre gobiernos locales y regionales con el estado central, para generar información precisa sobre las viviendas dañadas y personas damnificadas. Esto pone en evidencia la necesidad de investigar más sobre las fuentes de información que produce el estado para implementar mejoras en sus intervenciones. Esto permitiría que los programas de vivienda puedan lograr mejores resultados en su cobertura de atención a las personas damnificadas.

El estudio del caso del PNVR contribuyó con el entendimiento de la literatura que conceptualmente explicaba que las instituciones se adecuaban

a los eventos o sucesos transitorios con una capacidad de respuesta que les permite continuidad. La adopción de medidas para agilizar los procesos en el PNVR reflejó esa capacidad de adaptación.

Además, el PNVR logró alcanzar sus metas a través de la flexibilidad que tuvo frente a la coyuntura post-desastre. El Programa identificó un problema que afecta a las instituciones del Estado que son las trabas en los procesos. El Programa tuvo la suficiente flexibilidad para realizar los ajustes necesarios en los plazos y procesos para poder cumplir con los tiempos establecidos y brindar el valor público a través de la vivienda rural. Esto se evidenció a lo largo de la fase de diseño, sobre todo con la forma en que se manejaron los expedientes técnicos y la contratación de personal.

El desarrollo de la tesis trajo varios aportes a la investigación entorno al desarrollo del PNVR. Sin embargo, la tesis también afrontó limitaciones a lo largo de su desarrollo. Una de las limitaciones que se tuvo fue el acceso a la información con respecto a los objetivos anuales o trimestrales y sus desviaciones.

En los procesos de reconstrucción existen temas pendientes por investigar. Estos temas pueden ser abordados teniendo en cuenta diferentes objetivos. En estos procesos el objetivo es atender a las personas damnificadas y pérdidas ocasionadas. Por lo cual, un tema pendiente es determinar el número real de personas damnificadas debido a que hay brechas entre las cifras reportadas por los gobiernos locales y los datos del gobierno central. Otro tema pendiente es investigar la ejecución de las políticas públicas del estado en escenarios post desastre para comprender su capacidad de respuesta o adaptación para atender las necesidades que se presentan en estas coyunturas. Este estudio resulta relevante para un país como el Perú donde los desastres frente a fenómenos naturales son frecuentes. Este tema puede ser abordado desde las ciencias políticas.

El trabajo del PNVR se inserta en una coyuntura más amplia que el PIRCC, pues se trata de un programa con experiencia en políticas de vivienda rural, por ejemplo, en el PMAFH. Sin embargo, un tema pendiente que requiere ser abordado en futuras investigaciones es la consolidación de las políticas públicas en el hábitat rural mediante un proyecto integral. Este proyecto requiere una mejor articulación interinstitucional de los sectores y niveles de gobierno que permita ampliar la cobertura del Estado desde las políticas públicas. Finalmente, el Estado tiene un desafío y oportunidad para consolidar una política dirigida a lograr una adecuada atención del mundo rural para mejorar la calidad de vida de las personas.



BIBLIOGRAFÍA

Adger, W. N. (2000). Institutional adaptation to environmental risk under the transition in Vietnam. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(4), 738-758.

Autoridad de Reconstrucción Con Cambios. (2017). Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.

Calderón, J. (2013). "Políticas de vivienda social y mercados del suelo urbano en el Perú". Lincoln Institute of land policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2363_1704_Calderon_WP14JC1SP.pdf

Carpenter S.R, Gunderson L.H. (2001). Coping with collapse: ecological and social dynamics in ecosystem management. *BioScience* ,51(6), 451–457.

Cárdenas, J. E. C. (2019). La contratación pública para la reconstrucción con cambios. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 18, 235-282.

CENEPRED. (2018). Informe de Evaluación de Riesgo por Inundación Pluvial en el Sector 2 del Distrito de Íllimo, Provincia de Lambayeque, Departamento de Lambayeque. Lima: CENEPRED.

Cerna, L. (2013). The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) report, 492-502.

COEECI. (2009). "Vivienda para el sector rural en el Perú: La experiencia de

la reconstrucción”.

Contreras, Y. & Arriagada, C. (2016). Reconstrucción exclusionaria. Lo comunitario y las políticas públicas en ciudades menores e intermedias chilenas afectadas por el terremoto y tsunami del 27F2010. Los casos de Constitución y Dichato. *Revista de Geografía Norte Grande*, 64, 83-107.

D’Ercole, R., Cavagnoud, R., Morel, M., & Vernier, P. (2009). Vulnerabilidades y desigual proceso de reconstrucción después del sismo de Pisco del 15 de agosto de 2007 en la provincia de Chincha, Perú. *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 38 (3), 647-681.

García L, (2009). El Hábitat y la participación comunitaria en los asentamientos post-desastre: Estudio del proceso del reasentamiento después del terremoto de Armenia, Quindío 1999-2001. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Grin, E. J., Bonivento, J. H., & Abrucio, F. L. (2017). El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Higgins, S. S., Ardila Pinto, A. M., & Bragato, J. (2016). Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil. *Estudios sociológicos*, 34(101), 353-381.

INDECI. (2017). Boletín Estadístico Virtual de la Gestión Reactiva N° 07 / Año 4. Lima: INDECI.

INDECI. (2017). Informe de Emergencia N° 740 – 14/09/2017 / COEN – INDECI / 16:10 HORAS (Informe N° 66). Lima: INDECI.

INGENMET. (2018). Evaluación Geológica De Las Zonas Afectadas Por El Niño Costero 2017 En Las Regiones Lambayeque-Cajamarca. Lima: INGENMET.

Leff, E. (2002). Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México: Siglo XXI.

Liedl, C. (2011). ¿Top-down vs. Bottom-up Does a top-down approach bear more advantages 129tr a bottom-up approach within the implementation process of housing security projects? (Bachelor's thesis, University of Twente).

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: The critical role street-level bureaucrats. *Classics of public administration*, 414-422. New York Russel sage.

Martínez Reyes, C. (2014). Factores de vulnerabilidad y reconstrucción posterremoto en tres localidades costeras chilenas: ¿generación de nuevas áreas de riesgo? *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43 (3), 529-558.

Micheletti, S., & Letelier Troncoso, F. (2016). Damnificados de la reconstrucción post-terremoto: efectos del modelo en el hábitat rural del Maule. *Revista INVI*, 31(86), 17-58.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, (2020). Resumen Ejecutivo.

Moore, M. (1998). Gestión estratégica y creación del valor público. Barcelona: Paidós.

Næss, L. O., Bang, G., Eriksen, S., & Vevatne, J. (2005). Institutional adaptation to climate change: flood responses at the municipal level in Norway. *Global Environmental Change*, 15(2), 125-138.

Neyra, F. (2018). Lecciones Aprendidas Del Fondo De Reconstrucción del Sur. Lima: CIES.

Parés, M. (2009). Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel.

Pasteur, G. A. (2014). Acciones gubernamentales frente a los desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos en México. *Gestión y ambiente*, 17(2), 69-83.

Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.

Penning-Rowsell, E. C., Johnson, C., & Tunstall, S. (2017). Understanding policy change in flood risk management. *Water Security*, 2, 11-18.

Rodríguez Velázquez, D. (2014). El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43 (3), 483-506.

Sánchez Quintanar, C., & Jiménez Rosas, E. O. (2010). La vivienda rural: su complejidad y estudio desde diversas disciplinas. *Luna Azul*, 30, 174-196.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Sugranyes, A. (2005). Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social. En A. Rodríguez & A. Sugranyes(Eds.), La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres (pp. 23-57). Chile: Ediciones Sur.

Tosun, J., & Treib, O. (2018). Linking policy design and implementation styles. Routledge handbook of policy design, 316-330.

Wakjira, D. T., Fischer, A., & Pinard, M. A. (2013). Governance change and institutional adaptation: A case study from Hareenna Forest, Ethiopia. Environmental management, 51(4), 912-925.

Zacka, B. (1983). When the state meets the 131tree. Harvard University Press.

Normas Legales:

Decreto Legislativo N° 1354 “Modificación de ley 30556” Fecha de publicación: 3 de junio de 2018.

Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA “Crea el Programa de Apoyo al Hábitat Rural, en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. Decreto Supremo N° 001- 2012-VIVIENDA.

Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA “Crean El Programa Nacional Tambos” Fecha De Publicación: 01 de enero De 2013.

Ley N° 30533. “Ley que autoriza el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores”. Fecha de publicación: 8 de enero de 2017.

Ley N°30556. Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Fecha de aprobación: 29 de abril de 2017.

Resolución Directoral 10 -2015-VIVIENDA. “Guía de ejecución y liquidación de proyectos de Programa Nacional de Vivienda Rural bajo la modalidad de núcleos ejecutores”.

Resolución Directoral 168 -2015-VIVIENDA que aprueba “aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Vivienda Rural”. Fecha de aprobación: 18 de junio de 2015.

Resolución Directoral 195 -2018-VIVIENDA: Aprobar el Plan de Intervención del PNVR en el marco del Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios (PIRCC), la cual forma parte integrante de la presente Resolución Directoral. Fecha de aprobación: 14 de septiembre de 2018.

Resolución Directoral 232 – 2018 – VIVIENDA/VMVU/PNVR, el informe técnico N°0263- 2018-VIVIENDA/VMVU/PNVR UGT – TAA de fecha 7 de noviembre de 2018.

Resolución Directoral N°129-2017-VIVIENDA/VMVU-PNVR que aprueba “La Guía de gestión social del núcleo ejecutor del Programa Nacional de Vivienda Rural”. Fecha de publicación: 22 de noviembre de 2017.

Resolución Directoral N°212 – 2018 – Vivienda/ VMVU – PNVR. Fecha de

publicación: 12 de octubre de 2018.

Recursos virtuales:

PNVR. (2019). Programa de la Intervención del PNVR en el PIRCC. "Programa Nacional de Vivienda Rural. Recuperado de: <https://www.gob.pe/6977-programa-nacional-de-vivienda-rural-que-hacemos>

Diario EL Comercio. (2017). De la Flor: "Incapacidades de gobiernos regionales dificultan reconstrucción". Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/razones-motivaron-salida-pablo-flor-noticia-469346-noticia/>

Diario El Comercio. (2017). ¿Qué razones motivaron la salida de Pablo de la Flor? Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/razones-motivaron-salida-pablo-flor-noticia-469346-noticia/>

UNICEF. (2017). Lluvias e inundaciones: Fenómeno El Niño – 2017. Recuperado de: <https://www.unicef.org/peru/emergencias/lluvias-inundaciones-fenomeno-el-nino-2017>

ANEXOS

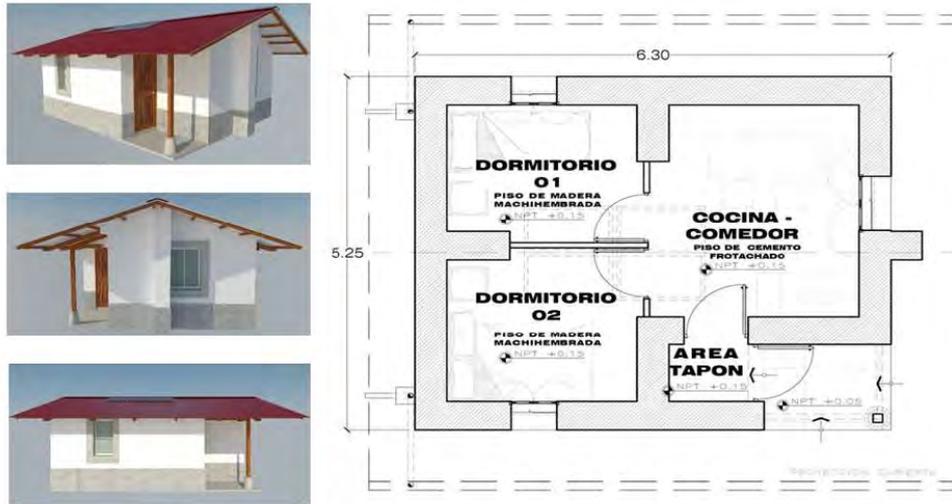
Anexo 1: Guía de entrevistados: funcionarios del PNVR

Nombre	Áreas	Fechas
Leoncio Rodríguez	Asesor de núcleos ejecutores – dirección ejecutiva	2 de noviembre de 2020
Antonio Torres	Asesor Dirección ejecutiva	Diciembre 2019
Tania Alejandro	Unidad de Gestión Técnica	4 noviembre de 2020
Julio López	Unidad Gestión Social	12 noviembre de 2020
Silvia Valverde	Coordinación Técnica	9 noviembre de 2020
Iván Ramos	Dirección Ejecutiva PNVR	9 de diciembre de 2020
Rafael Rivera	Unidad de Gestión Técnica	13 de noviembre de 2020
Carlos Correa	Monitor regional – Lambayeque	23 de noviembre de 2020
Lourdes Caldas	Unidad de Gestión Técnica	6 de noviembre de 2020
Christian Ruiz	Supervisor de obra	30 de diciembre de 2020
Manuel Mechang	Supervisor de Obra	30 de diciembre de 2020

Anexo 2: Guía de entrevistados: Beneficiarios del PNVR

Nombre	Cargo según Caserío – Núcleo Ejecutor	Fechas
Oscar Távara	Teniente Gobernador Caserío Progreso Medio - Beneficiario Núcleo Ejecutor Ojo Toro	30 de septiembre de 2019
Santiago Farro	Teniente Gobernador Caserío Los Alamos – secretario de organización Núcleo Ejecutor Las Juntas (Pacora)	30 de septiembre de 2019
Felipe Yerren	Teniente gobernador Caserío La Cirila – Núcleo ejecutor "Culpon Alto, Cruz Verde (ILLIMO) y La Cirila (PACORA)	30 de octubre de 2019
Oscar Baldera	Presidente núcleo ejecutor La Payesa (Illimo-Túcume)	1 de octubre de 2019

ANEXO 3: Modelo de Vivienda Sumaq Wasi



Fuente: Características de Vivienda Rural "SUMAQ WASI" – Sierra, PNVR.

Anexo 4: Modelo de Vivienda PIRCC

