

La evolución del riesgo en las políticas públicas. Estudio de caso: la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú^(*)

The Evolution of Risk in Public Policy. Case study: The National Policy
on Disaster Risk Management in Peru

María del Rosario Palomino Bendezú^(**)

Fecha de recepción: 28 de agosto de 2014.

Fecha de aprobación: 18 de noviembre de 2014.

Resumen

La recurrencia de las situaciones de emergencia que sigue a los fenómenos de origen natural en el Perú sugiere que el problema tiene más implicancias que solo la gestión del desastre. La crisis originada por el sismo con epicentro en Pisco en el año 2007 obliga a cuestionarse sobre la eficacia y la sostenibilidad de las acciones tomadas frente a ellas, en particular de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres. El objeto de estudio se construye a partir de las interacciones entre riesgo, acción pública y territorio. La hipótesis central de este artículo considera que la evolución de las políticas de gestión del riesgo es el resultado de dos procesos: por un lado, la manera en que el riesgo es representado y gestionado y por otro, la dinámica de la acción pública en dicho territorio. En lo que concierne al caso de estudio elegido, lo que se busca comprender es cómo el contexto físico, político, social e institucional que corresponde a un escenario de crisis puede convertirse en una 'ventana de oportunidad' capaz de permitir el cambio en las políticas públicas orientadas a la gestión del riesgo y, sobre todo, las condiciones necesarias para que dicha evolución sea sostenible.

Palabras clave: Gestión del riesgo, políticas públicas, ventana de oportunidad, acción pública, territorio.

Abstract

The recurrence of the emergency situations that follow natural disasters in Peru suggests that the problem goes beyond disaster management. The crisis caused by the earthquake with its epicenter in Pisco in 2007, requires questioning the effectiveness and sustainability of the actions taken, notably the adoption of the National Policy on Disaster Risk Management. The study object is constructed from interactions between risk, public action and territory. The central hypothesis considers that the evolution of risk management policies is the result of two parallel processes: on one hand the way risk is represented and managed and, on the other, the dynamics of public action in the territory. Concerning the study case chosen, this research aims to understand how the physical, political, social and institutional context that corresponds to a crisis scenario can become an "opportunity window" able to allow changes on public policy regarding risk management and, specially, the required conditions for such evolution could be sustainable.

Keywords: risk management, public policy, opportunity window, public action, territory.

(*) El artículo presenta los resultados de la investigación (tesina) realizada para validar el primer año del Máster Globalización y Gobernabilidad del Instituto de Estudios Políticos de Lyon, Sciences Po Lyon.

(**) Arquitecta de la FAUA-UNI, estudiante del Master Globalización y Gobernabilidad del Instituto de Estudios Políticos de Lyon – Sciences Po Lyon. (palben.mr@gmail.com)

Gráfico 1. Esquema general
Fuente. María del Rosario Bendezú. 2014.

Introducción

La amplitud y la versatilidad del concepto de riesgo hacen de su uso un hecho corriente que esconde una noción compleja, difícil de limitar y condicionada por numerosas variables. Más allá de su sentido etimológico,¹ la producción teórica sobre el riesgo se centra en la dicotomía entre su dimensión ontológica; es decir, la existencia de riesgo independientemente de los procesos sociales y culturales (Chantraine, Cauchie, 2006) y su dimensión epistemológica, interesada por la construcción del mismo (Pieret, 2012).

Si se parte de una definición del riesgo como “la posibilidad de incurrir en el mal, con la esperanza, si nos escapamos, de obtener un bien”,² la acción de arriesgar pasa por una sensación de incertidumbre frente a situaciones futuras (Douglas, 1994) e implica la aceptación de la exposición a un peligro con un propósito positivo (Courcelles, 2008). Este sentimiento se hace aún más fuerte con respecto a los desastres, ya que la elección de arriesgarse -o no- adquiere una dimensión social (Beck, 2008) y exige un marco político que la regule (Lavell, Narváez, Pérez, 2009).

Este marco de regulación puede presentarse de manera correctiva, como consta en los Archivos de Lima (1669):

1. El origen de la palabra riesgo (Courcelles, 2008) se remonta a la Edad Media, cuando aparece el término latín *rescum*, que durante el Renacimiento se convierte en *riscare*, *risque* o riesgo, palabras empleadas para referirse a los peligros del comercio marítimo en italiano, francés y castellano, respectivamente. En el siglo XVII, aparece la expresión «a cuenta y riesgo», que es utilizada para las actividades de carácter económico.

2. Condillac en Paul Foulquie et Raymond Saint-Jean, Dictionnaire de la langue philosophique, Presses universitaires de France, 1969. Cita completa: “Le danger est un mal dont nous sommes menacés de quelque manière que nous nous y trouvions exposés. Le péril est un danger dont nous sommes menacés parce que nous nous y sommes exposés : c’est une suite de nos entreprises, de nos démarches. Le risque est le hasard d’encourir le mal avec espérance, si nous échappons d’obtenir un bien”.

Porque las frecuencias de los temblores grandes que se experimentan en esta ciudad con mucha ruina de sus edificios no permiten sean de adobe o ladrillo las viviendas altas de las casas y del desorden que en esto se ha tenido, no proporcionándose a las medidas que permite la sección se ocasionan muchas muertes y se anda por las calles con notables cuidados de la vivienda lo cual ha dado motivo para que se halla mandado demoler todo lo que puede causar estos daños, como se va ejecutando mi orden y conviene poner término a tan perjudicial hecho por tanto ordeno y mando que de aquí en adelante no se fabriquen viviendas altas de los materiales referidos: de adobe o ladrillo, y que las que se hiciesen sean de delante de madera y sin soleas, que solo se puedan cubrir de caña embarrada o tablas, asegurándolas de suerte que puedan tener firmeza y resistencia a los temblores que sobrevinieran.³

O de manera prospectiva, como en los objetivos del Marco de Acción de Hyogo (2005):

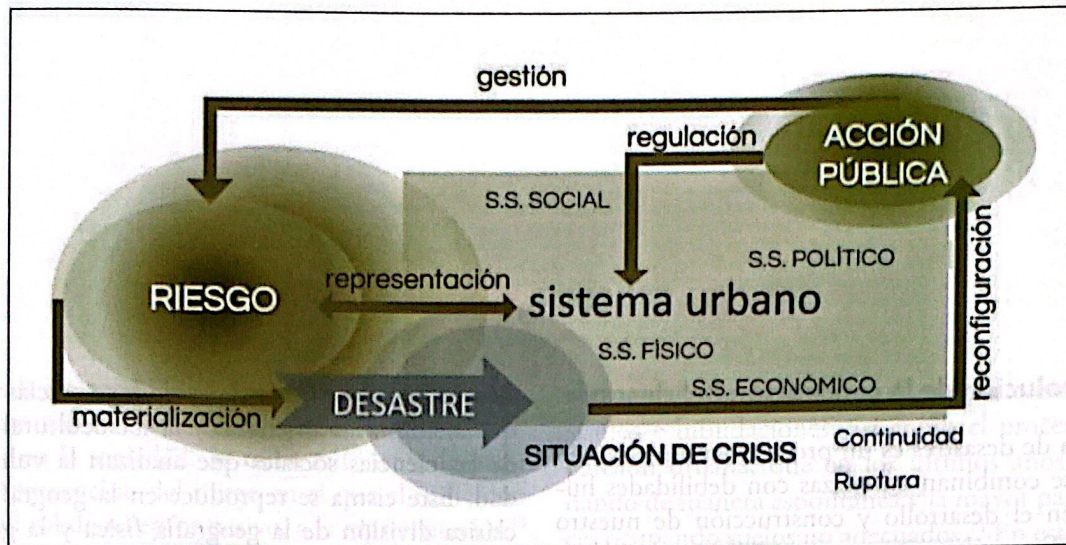
[...] los Estados y otros agentes que participan en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres resuelven perseguir el siguiente resultado en los próximos diez años: La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

La consecución de este resultado impone la consagración y la participación plenas de todos los agentes interesados: los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidos los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica.⁴

El presente artículo se interesa por la evolución paralela del concepto de riesgo y de las políticas públicas en el Perú a partir de la segunda mitad del siglo XX, período que se inicia con dos catástrofes de envergadura: el fenómeno El Niño en 1963, que causó

3. Ordenanza del virrey don Melchor Portocarrero Laso de la Vega, conde de la Monclova. Cabildos de Lima, vol. 33. Alfredo Linder, *El primer reglamento de construcciones sísmicas o la « invención de la quincha*, Revista Ingeniería Civil, 2002, vol. 6, n° 27, p. 34-37.

4. Naciones Unidas. Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. Kobe, Hyogo, 2005, p. 9.



inundaciones en numerosas ciudades de la costa peruana y el terremoto de 1970, uno de los más destructivos registrados hasta la fecha. La recurrencia de las situaciones de crisis que siguen a los fenómenos de origen natural, demuestra que el problema implica más que la sola gestión del desastre en sí, pues se encuentra más bien en la relación entre dos temas: el riesgo y la acción pública. Así, el objeto de estudio se construye de un lado, a partir de un análisis de la cronología de los desastres y de las medidas adoptadas para hacerles frente y de otro, en torno a las interacciones entre el riesgo y la política,⁵ conceptos evocados desde el inicio, con un tercer elemento tácito, pero fundamental en el análisis: el territorio (November, 2000; November, Penelas, Viot, 2011).

Nuestra hipótesis central considera que la evolución de las políticas de gestión del riesgo -su continuidad, su adecuación o su cambio- es el resultado de dos procesos en un espacio y tiempo definidos: por un lado, la manera en que el riesgo es representado y gestionado y por otro, la dinámica de la acción pública en dicho territorio. Así, lo que se busca comprender es cómo el contexto político, social, económico e institucional del territorio, junto con la representación de la incertidumbre frente a los desastres, contribuyen a la evolución de las políticas públicas.

Desde un enfoque integrado de las políticas públicas (Hall, 1993; Palier, Surel, 2005) se busca comprender las ideas y prácticas de la sociedad analizada, los

intereses de los actores implicados y las instituciones en los diferentes niveles políticos y administrativos.⁶

Organizamos el artículo en tres partes, cada una de las cuales tiene a su vez dos secciones que permiten validar las hipótesis de trabajo, al ilustrar los aspectos teóricos en el estudio de caso. La primera parte (I) se interesa por el rol de la acción pública en la evolución de la representación del riesgo, lo cual implica un análisis cronológico de los desastres y las acciones implementadas durante el período analizado: los últimos cincuenta años. En la segunda parte (II), se busca explicar cómo una crisis puede constituir una *ventana de oportunidad* (Kingdon, Thurber, 2011) que permite el cambio de paradigma en las políticas públicas. Para ello se analizará lo ocurrido durante el terremoto de 2007, la última catástrofe⁷ ocurrida en el Perú. En la tercera parte (III), el objetivo es determinar la naturaleza de dicho cambio como resultado y como parte de un proceso continuo para lo cual se evaluará la actual Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en vigor desde noviembre de 2012.

6. Las tres "i" de Hall (ideas, intereses e instituciones) han sido ampliamente tratadas. Según esta teoría, el cambio de paradigma en las políticas públicas pasa por tres etapas: primero la reproducción de los diagnósticos y de las políticas tradicionales, que cambia el nivel de utilización de los instrumentos; luego, la adaptación de las políticas existentes teniendo en cuenta la anomalía en el planteamiento del problema y, finalmente, el replanteo del marco de interpretación y de acción, que busca una nueva concepción de la acción pública.

7. Según el Credu, el término catástrofe es utilizado cuando una situación excede los 10 muertos y 100 heridos, e implica el llamado a la ayuda internacional y la declaración del estado de emergencia.

5. En sus dos connotaciones: *policy* y *politics*.

1. La evolución de la concepción del riesgo

El riesgo de desastres es un proceso acumulativo en el cual se combinan amenazas con debilidades humanas en el desarrollo y construcción de nuestro hábitat. Estas últimas crean condiciones de vulnerabilidad que predisponen a que una sociedad tenga un mayor o menor grado de susceptibilidad de que una amenaza pueda ser potencialmente destructora y ocasione uno o muchos pequeños desastres (Valdés, 2006)

Partiendo de la pregunta ¿cuál es el rol de la acción pública en la evolución de la concepción del riesgo?, se busca definir los términos en los que estas dos variables, riesgo y acción pública, interactúan.

En un primer momento, se analizarán los ángulos de lectura de ambos términos para entender la aparición y la evolución de conceptos claves como vulnerabilidad o actores territorializados. Luego, dichos conceptos permitirán el análisis de lo ocurrido los últimos cincuenta años en materia de gestión del riesgo de desastres en el Perú.

a. Riesgo y acción pública: paradigmas y enfoques

La naturaleza dual del riesgo (Marchand, 2007), que puede ser tomado como objeto de análisis desde un enfoque geográfico o como herramienta de análisis de las políticas públicas, tiene un impacto tanto en la manera en que es aprehendido (percibido o representado), como en la territorialización de las políticas que lo regulan.

En principio, el paradigma *riesgo = amenaza x vulnerabilidad*⁸ reenvía a la oposición entre la dimen-

sión tecno científica propia de las ciencias “duras” que analizan las amenazas y la sociocultural, propia de las ciencias sociales que analizan la vulnerabilidad. Este cisma se reproduce en la geografía en la clásica división de la geografía física y la geografía social (Callens, 2003). Así, el análisis del riesgo en términos de una lógica de amenaza activa - vulnerabilidad pasiva (D’Ercole, Metzger, 2009) “continúa siendo ampliamente difundido y afirmado por los métodos de elaboración de los planes y políticas de prevención de riesgos, fijando de esta manera dicho enfoque en un amplio consenso técnico”⁹. La evolución de la interacción entre las tres variables (riesgo, amenaza y vulnerabilidad) comprende tres etapas: al inicio el concepto de riesgo es reducido al de amenaza (dimensión física); luego, se analiza la situación de exposición de la sociedad al peligro (dimensión social) y finalmente, se cuestiona la ‘naturalidad’ de los riesgos y construye el concepto de vulnerabilidad como variable activa (dimensión societal) (Boudières, 2008). Este proceso conduce a «otro enfoque, menos cuantitativo pero complementario, que toma en cuenta los factores de vulnerabilidad de la sociedad [y que permite] la respuesta social a los problemas que plantean los desastres futuros o sufridos».¹⁰

El análisis del riesgo evoluciona de manera similar:¹¹ de un protagonismo de la amenaza a la considera-

9. Metzger y D’Ercole, *Les risques en milieu urbain*, op. cit., p. 6. La amenaza es determinada por la probabilidad de ocurrencia y por la intensidad de un fenómeno susceptible de causar daños, mientras que la vulnerabilidad lo está por la estimación de los daños sobre los soportes pasivos y sus consecuencias.

10. D’Ercole, *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique: le cas de la région du volcan Cotopaxi* (Equateur), 1991.

11. A partir de los años 40, el concepto de amenaza se vuelve insuficiente para abordar el problema del riesgo, al mismo tiempo que el concepto de vulnerabilidad se desplaza de su carácter técnico y centrado sobre el impacto, hacia un enfoque integral para explicar la interacción entre el medio natural y el sistema social en riesgo. Al final del siglo XX, las investigaciones llevadas a cabo insisten en la fragilidad del sistema (D’Ercole, 1991; Thourret, D’Ercole, 1996; Pigeon, D’Ercole, 1999). En ellas, se identifican los elementos vulnerables, que permiten medir las consecuencias cuantitativamente, y los factores de vulnerabilidad (Pigeon, 2005) a medir cualitativamente.

8. Conceptos definidos en el EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004. La vulnerabilidad es la “condición determinada por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas”. La amenaza a su vez es definida como un “evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Incluyen condiciones latentes que a materializarse en el futuro, de origen natural o antrópico”.

ción de la vulnerabilidad, lo que implica el cuestionamiento sobre la manera en que el riesgo es construido¹² en la sociedad. Se trata, entonces, de pasar de una percepción del riesgo en el que el individuo asume el rol de receptor pasivo, a la representación¹³ del riesgo, que implica la internalización y la respuesta de parte de la sociedad en su conjunto. La transición a una sociedad en la que la vulnerabilidad física y sobre todo social es tomada en cuenta y en la que el riesgo no solo es percibido, sino representado indica el paso a otro nivel, el de la acción pública territorializada (Faure, 2005).

El territorio es un elemento constitutivo de lo político (Duran, Thoening, 1996), en tanto es el escenario del aprendizaje social como lógica de ajuste de las políticas públicas (Müller, Surel, 1998). Es posible identificar tres tipos de aprendizaje: gubernamental, que corresponde al ajuste de los instrumentos y al cambio de las técnicas de acción de las políticas públicas; de lecciones pasadas, referidas a los objetivos y social, que considera que la percepción del problema cambia luego del cuestionamiento normativo y cognitivo de parte de los actores sociales. Este proceso puede ser resumido en tres preguntas: ¿quién enseña?, ¿qué se ha aprendido? y ¿para qué efecto? (Howlett, Bennett, 1992), las cuales serán utilizadas para la matriz análisis sobre la evolución de las medidas tomadas frente a los riesgos en los últimos cincuenta años.

b. El caso de Perú: evolución de las políticas públicas en materia de riesgos

La situación del territorio peruano en general y de la provincia de Ica en particular está marcada por la

recurrencia de fenómenos de origen natural como sismos e inundaciones, así como el proceso de expansión urbana, que en los últimos años se viene dando de manera espontánea y la mayor parte de veces ocupando suelos no adecuados.¹⁴ En este contexto, urge una solución integral que contemple tanto las políticas públicas a nivel nacional como la acción pública a nivel local.

El impacto de los llamados *desastres naturales*, que son en realidad desastres *de origen* natural, implica más que el aspecto físico y afecta a la sociedad y a su forma de entender dichos fenómenos. El caso de la ciudad de Ica, fundada con el nombre de Villa de Valverde en 1563, ilustra este aspecto. El historiador Alberto Casavilca señala que fue reubicada luego de fuertes eventos sísmicos que dejaron la ciudad destruida.¹⁵ Debido al sismo del 12 de mayo de 1568, la ciudad se trasladó de Tacaraca hacia Pago de Angulo (entre Luren y el río Ica) y luego, a causa del devastador sismo del 20 de octubre de 1687,¹⁶ pasó del Pago de Angulo hacia el lugar actual.

La vulnerabilidad física y social del Perú es puesta en evidencia cada vez que un fenómeno natural se convierte en desastre. En los últimos cincuenta años, el rol de la acción pública ha sido clave en el paso de la percepción a la representación del riesgo en el Perú, el primer paso en la construcción de una sociedad resiliente.

12. La construcción social del riesgo es el proceso de aumento de la vulnerabilidad que hace a una sociedad susceptible a daños. Se determina en función a tres variables (Briones, 2008): las amenazas, los procesos sociales que generan vulnerabilidad y los mecanismos cognitivos que determinan las capacidades de ajuste frente al peligro.

13. Según Briones, dicha representación está determinadas tanto por la vulnerabilidad social como por las actividades productivas.

14. Áreas bajas expuestas a inundaciones en período de lluvias, corrientes activas que pueden convertirse en canales de aluvión, acantilados en suelos inestables propensos a deslizamientos o zonas costeras propensas a tsunamis.

15. Artículo de López Melgar Históricos Terremotos en Ica, publicado el 15 de agosto de 2014 en el diario La Opinión. Un tercer intento de traslado de la ciudad tuvo lugar luego del sismo del 30 de mayo de 1813, esta vez a las pampas de La Tinguña; sin embargo, la propuesta quedó sin efecto.

16. En De Odrizola, 1863, p. 15-16 y Angulo, 1939, p. 3-45. El mismo día se registraron dos sismos: el primero a las 4 horas con epicentro en el Callao (grado 8 e intensidad VIII) y el segundo a las 6 horas con epicentro al suroeste de Lima (grado 8.5 e intensidad IX).

La década del 70 estuvo marcada por el desastre ocurrido en Yungay, ciudad central de los Andes, que desapareció bajo una avalancha luego de un fuerte sismo. Frente a esta situación, se incidió en la atención y la gestión de las crisis, haciendo hincapié en la función reactiva del Estado frente a la resistencia de la población.¹⁷ A pesar de la falta de conciliación, el gobierno de Velasco deja tres contribuciones importantes:

- La creación del Centro de Investigación para la Prevención y Mitigación de Desastres - Cismid, en 1970, en colaboración con el Gobierno de Japón, que marca el inicio de la colaboración Universidad - Estado.
- (*) La creación del Sistema Nacional de Defensa Civil - Sinadeci, en 1972, para el cual el desastre es entendido como un hecho natural que debe abordarse en forma reactiva frente a una situación inminente. El Sinadeci es el encargado de la prevención, el manejo y la coordinación en situación de desastre, labor que continuó hasta el año 2011.
- La elaboración del primer Reglamento Nacional de Construcción (RNC) que en 1974 fue enmendado para incluir la norma sísmica (E.030). Este código fue válido hasta 2009, con la entrada del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) que aborda la presencia de la autoconstrucción en los sistemas de construcción tradicionales.

Los años 80 y 90 se caracterizaron por la burocratización del Sinadeci y la conceptualización del riesgo sigue las huellas del periodo anterior. Así, los trabajos se centran en la prevención y mitigación de desastres, más que en su origen. A raíz del terremoto

de Nasca en 1996 y la inundación de Ica en 1998, este sistema comienza a ser cuestionado.

El período de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI está marcado por una reestructuración del Sinadeci, debido a dos procesos: de un lado, la llegada de nuevos actores, entre ellos el PNUD, que marca el inicio de una etapa de colaboración entre empresas públicas y privadas, en los que la cooperación internacional y las ONG tienen un lugar cada vez más importante y de otro lado, el proceso de descentralización que marca el regreso de los actores locales a la escena política e institucional. Entre las medidas adoptadas en respuesta a los desastres, es importante tener en cuenta:

- La creación de la Comisión Ejecutiva de la Reconstrucción de El Niño - Ceren que es la antesala de la ubicación del Instituto Nacional de Defensa Civil - Indeci dentro del Sinadeci. Entre la inundación de Ica en 1998 y el terremoto de Arequipa en 2001, es Indeci el que coordina la gestión de la crisis y comienza una campaña para la prevención de desastres.
- La creación del Programa de Ciudades Sostenibles como un proyecto Indeci - PNUD, una alianza de gran importancia para el desarrollo de tres dimensiones: en principio técnica, en el campo de la investigación y la elaboración de estudios orientados a medir y caracterizar el riesgo; luego, social, que tiene como objetivo difundir el conocimiento sobre los peligros a nivel local y nacional y, finalmente, una dimensión político-institucional, que busca integrar a los actores locales en el proceso de prevención.

El último período, marcado por el sismo de 2007 presenta cambios profundos en la estructura institucional, debido al impacto de dicho evento, que puso de manifiesto una serie de problemas del sistema. Este evento es comparable al de 1972, pues obligó a la consideración de una visión diferente del problema y, en consecuencia, de un cambio de paradigma del riesgo más allá del desastre. Los hechos a considerar son:

17. Artículo de Gaillard "La culture comme enjeu majeur de la gestion des catastrophes liées à des phénomènes naturels au sein des sociétés traditionnelles", p.51. El gobierno militar del general Velasco ordenó la reubicación de la ciudad «para mantener los vínculos entre ellos por lo que su territorio ancestral y preservar su identidad cultural, los indígenas de Yungay sin embargo decidieron reconstruir a sí mismos por su ciudad justo al lado de los escombros de sus antiguas viviendas».



Figura 1. Epicentro de sismos ocurridos en el Perú entre 1940 y 2007

Fuente: IGP.

- La creación del Fondo para la Reconstrucción del Sur (Forsur), cuyo desempeño fue cuestionado y marcó el inicio y el final de la alianza público-privada de la gestión de crisis.
- El cambio del Reglamento Nacional de Construcciones – (RNC) por el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), debido a la presión de los actores públicos (la sociedad civil y la universidad) para el desarrollo de la Norma Técnica de Sistemas Constructivos Tradicionales y la Ley de la Vivienda Rural con el objetivo de incorporar tecnologías y saberes locales. Esto implicó la reestructuración completa del código y la incorporación de medidas para regular la autoconstrucción.
- (*) La creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - Sinagerd (que reemplaza al Sinadeci) y de sus instituciones de apoyo: el Centro Nacional para la Prevención y Reducción de la Estimación del Riesgo de Desastres - Cenepred y el Centro de Planeamiento Estratégico - Ceplan, que con el Indeci son los pilares del Sina-

gerd. Este punto es de gran importancia, porque más allá de la convulsión institucional y de los inconvenientes generados, al ser emitida a finales del gobierno de García, obedeció a la necesidad de cambio en la naturaleza del problema, cuando la dimensión social del desastre es tomada en cuenta.

Si en 1972 la Ley 19338 fue la **Ley de gestión de desastres**, considerados como situaciones naturales, en 2011 la Ley 29664 es la **Ley de gestión del riesgo de desastres**, según la cual los desastres son producidos por el proceso de desarrollo y la ocupación de los territorios no planificados, en el que las personas y sus medios de vida son vulnerables y hace falta actuar antes del desastre, a través de una planificación para el desarrollo.¹⁸ Así, en el primer caso la gestión va referida a la reacción frente a los desastres, mientras que en el segundo dicha gestión se concentra en la prevención y se interesa por comprender su origen.

El cambio de paradigma de la representación del riesgo va más allá de su marco conceptual y se centra en una acción pública territorializada, que cuenta entre sus actores a aquellos que participan en la investigación, en la planificación, en la normatividad y en la implementación de políticas públicas sobre los riesgos. En este caso, dentro de las instituciones.

2. La situación de crisis como ventana de oportunidad

Los desastres suceden, el número de muertes aumenta cuando las metas a corto plazo prevalecen sobre la seguridad a largo plazo (Olasky, 2006).

Ante el análisis de lo ocurrido durante los últimos años, vale preguntarse cómo la crisis puede ser un catalizador del cambio de paradigma de las políticas públicas frente al riesgo. Según la segunda hipótesis, las situaciones de crisis constituyen verdaderas «ven-

18. Decreto Supremo N° 048-2011-PCM. Reglamento de la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

tan de oportunidad» cuya gestión podría y debería convertirse en un catalizador de cambios y transformaciones de los paradigmas existentes a través de la reconfiguración y la territorialización de la acción pública.

a. La crisis como contexto del cambio

La noción de riesgo está estrechamente vinculada al concepto de crisis, que normalmente se asocia con la idea de un fenómeno anormal. La toma de decisiones respecto al riesgo tiende a ser relegada al último minuto (Laufer, 2000). Así, lo que debería ser la gestión del riesgo se convierte en la gestión de la crisis.

En un contexto de crisis, una lectura “menos cualitativa y más complementaria” propia del enfoque geográfico (Thouret, D’Ercole, 1996, p. 419-420) considera dos componentes de la vulnerabilidad: los elementos vulnerables, cuya exposición es medida de manera cuantitativa, y los factores de vulnerabilidad, que establecen la capacidad y la calidad de respuesta de un individuo o un grupo expuesto a un desastre. Así, la vulnerabilidad de las comunidades afectadas varía en función de la gestión de dicha crisis, lo que puede conducir a su atenuación, amplificación o cambio de naturaleza.

En los territorios en donde las catástrofes son recurrentes, el riesgo se define a través de los elementos esenciales; es decir, aquellos de interés general y que trascienden las diferencias sociales y políticas (D’Ercole, Metzger, 2004). Desde esta lógica, la política de prevención de riesgos debería centrarse en la protección de los elementos urbanos a la vez importantes y vulnerables. Sin embargo, en la realidad, la toma de decisiones referidas al riesgo varía de acuerdo a dos aspectos: la dinámica entre los actores implicados y el tipo período (normal, de alerta o de crisis) (Lalbranche, Dumolin, Robert, Warin, 2005).

De acuerdo a este análisis, el período de crisis resulta particularmente interesante pues constituye un catalizador de la dinámica de la acción pública, a manera de una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1972). Este concepto señala que las políticas públi-

cas pueden cambiar cuando coinciden las dinámicas temporales de tres corrientes relativamente independientes (*streams*): la presión de un problema (*problem stream*), el cambio del entorno político (*politics stream*) y la emergencia de una solución viable (*policy stream*). Cuando los problemas son identificados, las soluciones planteadas y la política se interesan por ellos; se abre una ventana de oportunidad que los sitúa en prioridad en la agenda política.

Esta teoría es retomada por Keeler (1993), que se interesa por las características de la ventana e identifica dos mecanismos: el *mecanismo de crisis*, definido por la situación de descontento de la opinión pública, y el *mecanismo de mandato*, relacionado con la victoria electoral y la gobernabilidad. Müller (2005), por otro lado, analiza la organización y la interacción de los actores a partir de tres elementos: el *cambio de política*, como resultado de la tensión entre las lógicas institucionales a largo plazo y las estrategias de los actores, el *referencial*, que refleja las dificultades de los actores para intervenir y los *agentes*, que reciben la tensión entre lo global y lo sectorial.

b. El sismo de 2007 en Ica: medidas drásticas frente a problemas mayores

La segunda hipótesis de trabajo considera que la crisis que sucede a las catástrofes, en concreto la de agosto de 2007, puso en evidencia los problemas del sistema y obligó a considerar un enfoque diferente del mismo (Perfettini, Chandès, Audin, D’Ercole, 2007, p.2), trazando así el camino para el cambio de paradigmas referido al riesgo. Para analizar este período, en calidad de ‘ventana de oportunidad’ se abordará primero su contexto como escenario de cambio, para luego analizar la politización de la urgencia como medio de la acción pública.

El sismo ocurrido el 15 de agosto 2007, con epicentro en la costa de Pisco, dejó un saldo de 596 muertos y 1,291 heridos, además de 48 208 viviendas destruidas, 45 500 inhabitables y 45 813 afectadas.

Mapa 1. Evaluación de los daños producidos por el sismo en la provincia de Ica

Fuente. Programa de Ciudades Sostenibles INDECI-PNUD, 2008

tadas.¹⁹ La evaluación de daños hecha por el Indeci señala que la causa del daño de las edificaciones obedece principalmente a tres factores: la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo sísmico, el mal estado de dichas construcciones y la informalidad en su construcción.²⁰

Frente a este escenario el gobierno central aprobó un 'bono'²¹ de S/. 6,000 para los propietarios de las viviendas afectadas; el Indeci quedó encargado de censar a la población afectada y dictar disposiciones para conceder dicha ayuda económica. Trece días después se aprobó la Ley 29078 que creó el Fondo de Reconstrucción del Sur - Forsur, organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con carácter de una unidad económica autónoma para la ejecución financiera y técnica.²² Así, se declaró el estado de emergencia en la totalidad de la región de Ica y parte de las regiones Lima (Cañete y Yauyos) y Huancavelica (Castrovirreyna, Huaytará y Acobambilla).²³

A nivel local, este período estuvo marcado por las dificultades de las comunicaciones interinstitucionales, especialmente entre Indeci y la Presidencia de la República. En contraste con las actividades visibles desde Lima, la gestión local de la crisis puso de manifiesto la debilidad de un sistema nacional de protección civil centralizado y burocrático, con comités locales presididos por autoridades elegidas que

no pudieron organizarse para evaluar los daños y las necesidades de la población afectada.

El colapso de la infraestructura y los servicios hizo el trabajo y la atención, sobre todo sanitaria, muy difícil. Además, se presentaron dificultades a nivel logístico para la distribución de la ayuda nacional e internacional, al favorecer a las ciudades sobre las zonas rurales. La ayuda de la cooperación internacional²⁴ fue estimada en US\$ 21752591.²⁵

Durante el período que siguió al desastre, hubo una superposición tanto de las etapas de urgencia, rehabilitación y reconstrucción, como de los roles y funciones de los actores públicos. En este contexto, "las diferencias políticas, la difícil coordinación entre los organismos nacionales e internacionales y más aún los tiempos oficiales que difieren de los de las personas cuyo único deseo es salir lo más rápido posible de la situación de precariedad" (Perfettini, Chandes, Audin, D'Ercole, 2007, p.13), obligaron a la creación de una dinámica paralela, más informal, a raíz de la lentitud y las incertidumbres de la reconstrucción oficial.

El contexto social y político de esta crisis corresponde entonces al de una *ventana de oportunidad* en los términos que señala la teoría de Kingdon. La posibilidad de cambio en las políticas públicas en este contexto dependen de la magnitud de dicha ventana, determinada a su vez por la gestión de la catástrofe y

19. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Política y Plan del Sector Vivienda. Para la recuperación temprana y reconstrucción. Sismo del 15 de agosto de 2007.

20. Programa de Ciudades Sostenibles, Estudio Mapa de Peligros, Plan de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación de la ciudad de Ica, 2008.

21. Decreto N° 023-2007 - Bono 6,000.

22. El carácter poco definido de esta institución público-privada, con autonomía en la decisión pero inscrita en un marco institucional y jurídico público originó dificultades en sus acciones, sobre todo en lo relativo a la transferencia y empleo de los recursos

23. Decretos Supremos N° 068, 071 y 075, 2007 - PCM.

24. Representada por los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales del extranjero. Las donaciones estuvieron orientadas a atender el período de urgencia con donaciones de vivienda temporal, carpas, equipos, alimentos, equipos para la remoción de escombros, medicinas y dinero.

25. MVCS, Política y Plan del Sector Vivienda. Para la recuperación temprana y reconstrucción, p. 11.

la gobernabilidad, que corresponden a los mecanismos de crisis y de mandato señalados por Keeler.²⁶

El estudio de validación de la confianza en los instrumentos de representación social e individual de la gestión del riesgo de desastres, elaborado durante el período de recuperación después del sismo de agosto de 2007 (Bendezú, 2010), señala la falta de eficacia en la gestión de riesgos en general, la improvisación de las entidades públicas en términos de gestión en período de crisis y la falta de priorización (y de continuidad) de las políticas referidas al riesgo.²⁷

Más allá de las conclusiones arrojadas, la importancia de este estudio radica en el (auto)análisis de los actores directamente implicados en la gestión local del riesgo. El método empleado (encuestas, entrevistas y talleres) contribuyó a aprehender la situación ocurrida y con ella el riesgo. Este proceso se inscribe en un modelo de cambio exógeno en el que la crisis lleva a un cambio institucional gradual que se centra en los actores dentro de las estructuras. Dicho proceso lleva a un cambio del referencial y de la dinámica de los agentes a los que hace referencia Müller.

26. El mecanismo de la crisis, activado en el momento en que la zona es declarada en emergencia, reforzó la autonomía de las instituciones del Estado, y permitió una cierta libertad de elegir las políticas a seguir. Por otro lado, la alternancia política previa al período de la crisis (elecciones presidenciales y legislativas en junio de 2006 y elecciones regionales y municipales en noviembre de 2006) ejerció presión en la atención de la zona afectada, debido a las alianzas establecidas y a las promesas electorales hechas.

27. Bendezú, 2010 *Gestión del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial de la provincia de Ica*. Universidad Nacional San Luis Gonzaga. Para este estudio, fueron encuestadas treinta personas (miembros del sistema de Defensa Civil de la región y funcionarios de los gobiernos regionales, provinciales y distritales elegidos). El índice de gestión del riesgo (IGR: 2,30/5) fue determinado a partir de cuatro aspectos: la identificación de peligros (IR: 2,4/5), en función de la percepción individual, la representación social y la estimación objetiva; la reducción del riesgo (RR: 2,56/5), a partir de la prevención y la mitigación; la gestión de desastres (R: 2,04/5), que corresponde a la respuesta y la recuperación y la gobernabilidad y protección financiera (PF), determinadas por la resiliencia de la población y de las instituciones.

Así, la crisis que sucedió al sismo del 15 de agosto de 2007 muestra, por un lado, la escasa capacitación de Perú en el manejo de desastres, especialmente en términos de riesgo, pues «las mismas causas producen los mismos efectos y las causas directas se denominan: la alta exposición a los riesgos sísmicos, la falta de planificación territorial preventiva, la alta vulnerabilidad de las personas y sus hogares y una capacidad limitada para gestionar crisis» (Perfettini, Chandès, Audin, D'Ercole, 2007, p.14). Por otro lado, el contexto de crisis constituyó una ventana de oportunidad, pues fue el detonante de una dinámica fuera de los senderos oficiales que movilizó a los agentes locales, antes poco presentes, para poner la gestión del riesgo en la agenda política nacional. De este modo, la manera en que la situación fue manejada le permitió convertirse en el catalizador de los cambios de referente, a través de la reconfiguración y de la territorialización de los agentes de la acción pública.

3. La sostenibilidad de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres

La situación creada por el terremoto de Pisco el 15 de agosto muestra que el Perú no supo o no pudo aprender de experiencias similares, particularmente numerosas en las últimas décadas [...] Desde principios de 1990, muchas de las iniciativas internacionales, regionales o nacionales han surgido sin conducir a resultados tangibles en la reducción de vulnerabilidades y de riesgos, ni a mejoras en la gestión de crisis. (Perfettini, Chandès, Audin, D'Ercole, 2007)

La declaración anterior es justa: aparentemente las situaciones anteriores no han tenido un impacto suficientemente positivo a pesar de los daños, las acciones y el tiempo transcurrido. ¿Qué podría garantizar que a partir de 2007 la situación va a cambiar? Las secciones anteriores han señalado aspectos a retener, como la evolución en la manera de aprehender el riesgo o la naturaleza y las características de la ventana de oportunidad abierta con la crisis de 2007. Sin embargo, la concretización de este cambio, a partir de una Política Nacional en materia de gestión

Gráfico 2: Documento de información sobre el cambio institucional SINADECI – SINAGERD
Fuente: CENEPRED.

del riesgo de desastres, así como de los instrumentos que garantizan su sostenibilidad son también temas importantes

a. Del desastre como fenómeno social a la gestión del riesgo como un problema político

El contexto descrito en la sección anterior fue el catalizador de un proceso orientado a cambiar el paradigma del riesgo. Este cambio comienza con el cuestionamiento de la ecuación paradigmática *riesgo = amenaza x vulnerabilidad* e implica la toma de importancia de la vulnerabilidad, tradicionalmente rezagada a un rol pasivo frente a la imposibilidad de cambio de la amenaza (D'Ercole, Gluski, Hardy, Sierra, 2009).

La respuesta social a la catástrofe considera cuatro modos de comportamiento en función a la aceptación de los daños en la concepción de la vulnerabilidad²⁸ (Thouret, D'Ercole, 1996): la absorción pasiva de los daños, su aceptación, su reducción a nivel individual o colectivo y, finalmente, el cambio radical de la conducta social en caso de crisis, que implica bien el cambio de ocupación del suelo o la reubicación. Este último es solo posible a una escala grupal y requiere la acción colectiva y la voluntad política en la gestión del riesgo.

“El proceso de construcción del riesgo es inseparable del proceso de construcción de la colectividad” (Mormont, 2009). Por ello, es necesario un enfoque territorializado, que vincule la dinámica y el desarrollo urbano con la construcción de una vulnerabilidad activa (D'Ercole, Gluski, Hardy, Sierra, 2009). Desde esta lógica la participación política y ciudadana contribuye a la representación del riesgo en los esquemas de compromiso; es decir, la integración de

las políticas de reducción del riesgo de desastres en los esquemas legislativos.

La sostenibilidad de dichas políticas; es decir, su capacidad de mantenerse y evolucionar en el tiempo está estrechamente relacionada con el compromiso de la acción pública y determina su perennidad. Son precisamente estos aspectos los que serán tomados en cuenta para el análisis de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

b. La política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú: convergencia de acciones para el cambio

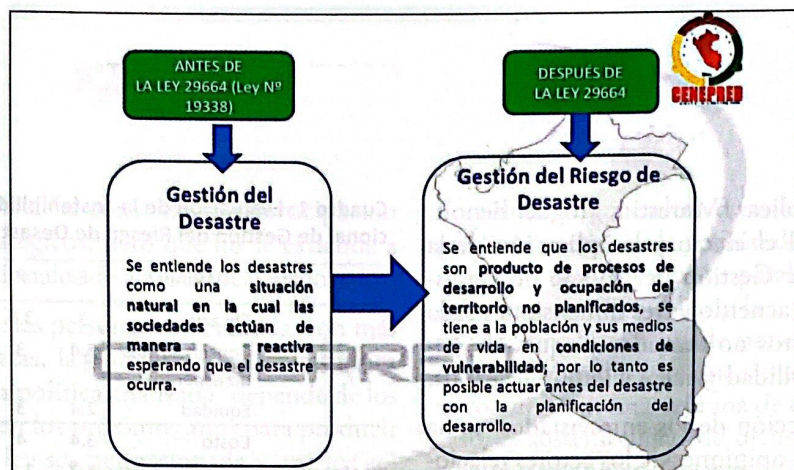
Esto último tiene por objetivo lanzar el debate sobre nuevo sistema en el que se inscribe la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, insistiendo en la cronología de las acciones políticas llevadas a cabo y tomando en consideración la opinión de los de actores implicados en su evolución.

El 18 de febrero de 2011, se aprobó la Ley N° 29664 que creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)²⁹ que sustituye al Sistema Nacional de Defensa Civil – (Sinadeci). El Sinagerd se define como «un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, que involucra a todos los organismos y empresas en todos los niveles de gobierno y el sector privado y público» y busca de una gestión integral del riesgo de desastres a partir de cuatro procesos: la estimación del riesgo, la reducción y prevención de riesgos, la preparación, respuesta y rehabilitación y la reconstrucción.

Estos cuatro puntos se mencionan en la norma del Sinadeci; sin embargo, en la práctica las acciones estuvieron en su mayoría orientadas a la preparación, la respuesta y la prevención de desastres (Matsuda, 2011). A diferencia de su predecesor, el Sinagerd propone un enfoque holístico de la gestión del riesgo e integra el trabajo de dos instituciones complementa-

28. Como “el resultado de la combinación de diferentes factores en un territorio específico, que limita las capacidades sociales para enfrentar una amenaza y recuperarse» (Becerra, 2006) y debe enfrentar dos desafíos para superar su carácter pasivo: la investigación interdisciplinaria que reúna las ciencias ‘duras’ y las sociales y la creación de pasarelas entre investigadores (expertos) y operadores de políticas públicas (tomadores de decisión).

29. Su reglamento de aplicación fue aprobado por el DS N° 048-2011-PCM, publicado el 26 de mayo de 2011.



rias: el Centro Nacional de Prevención de Desastres y Evaluación de Riesgos (Cenepred), que es responsable de proponer la política de gestión del riesgo de desastres con respecto a los procedimientos de estimación, prevención y reducción de riesgos, además de dar las líneas directrices para la reconstrucción y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), que propone la política de gestión del riesgo de desastres con respecto a la preparación, respuesta y rehabilitación. Esta importante reorganización refleja la voluntad de crear un sistema transversal que articule los diferentes actores en torno a una política nacional de la gestión del riesgo de desastres.³⁰

Es en este contexto que el 2 de noviembre de 2012 se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres por Decreto Supremo N° 111-2012 (PCM) que define la gestión del riesgo de desastres como «un proceso social que tiene como objetivo la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, además de la preparación y la respuesta adecuada frente a estas situaciones.» Así, la Política Nacional es un conjunto de líneas directrices para “prevenir y reducir los riesgos de desastres, evitar la creación de nuevos riesgos y hacer una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción en caso de desastres,

reduciendo al mínimo los efectos negativos sobre la población, la economía y el medio ambiente”.

Contradictoriamente, en lugar de consolidar el proceso iniciado gracias a la ventana de oportunidad que significó la crisis posterior al sismo de 2007. Esta acción evidenció los vacíos que acompañan el nuevo sistema, principalmente en tres aspectos: la determinación de los roles y funciones de los actores implicados, la carencia de una base presupuestal y financiera, y la legitimidad material que permite la aplicación efectiva de la política aprobada.³¹

Si bien las líneas directrices están planteadas de manera general, la falta de claridad sobre la responsabilidad en la elaboración de la estrategia transversal (seguridad, normas y funciones de las instituciones sectoriales), así como en la aplicación de las herramientas técnicas locales (manuales, controles técnicos, sanciones) generó conflictos entre las diferentes instituciones y los diversos actores implicados en la gestión del riesgo. Esta situación se agrava por la falta de un sustento presupuestal y financiero. Finalmente, ambos aspectos restan legitimidad material y dificultan la aplicación efectiva de la ley poniendo en riesgo, en consecuencia, su sostenibilidad.

Tomando en consideración este escenario, se realizó una encuesta a partir de la metodología de evalua-

30. Este es un avance significativo en comparación con el Sinadeci, creado en los años 70 tras el estado de emergencia originado por el sismo en Huaraz, con el objetivo de garantizar una adecuada preparación para situaciones de respuesta a los desastres.

31. Peña, Antonio. (2012) ¿Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres? <http://www.ius360.com/columnas/antonio-pena-jumpa/politica-nacional-de-gestion-de-riesgo-de-desastres/>.

ción de políticas públicas (Morestin, Hogue, Benoit, 2010) según la cual el efecto y la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son medidos de acuerdo a tres dimensiones cada uno: eficiencia, efectos no deseados y equidad (impacto), y costo, viabilidad y aceptación (aplicación).

En cuanto a la selección de los entrevistados, se ha tenido en cuenta las opiniones de los actores relacionados y/o afectados directa o indirectamente por estas políticas, divididos en tres grupos:³² los tomadores de decisión (P), responsables de la promulgación y/o aplicación de dicha política y de sus medidas complementarias; los expertos (E), que trabajan en el tema y tienen una opinión escuchada y respetada y, finalmente, los miembros de organizaciones de la sociedad civil (S), quienes son los llamados a “apropiarse” de esta ley.

En términos generales, los resultados de la entrevista (Cuadro 1) reflejan un promedio positivo, lo que indica que a pesar de los defectos antes tratados, la Política Nacional de la GDR analizada es sostenible en el tiempo, debido a sus efectos y a su aplicación. Más allá de las cifras indicadas, es importante analizar el valor asignado a cada una de las categorías y variables para entender los términos desde los cuales dicha sostenibilidad es posible.

Respecto de la primera categoría, el impacto: la eficacia ha sido relacionada a la rapidez y la calidad de las acciones propuestas frente a un problema. Para los actores políticos (P-3), este aspecto depende de la asignación de recursos de parte del gobierno. En cuanto a las consecuencias no esperadas, dentro de las positivas se ha resaltado el trabajo de las asociaciones y de los organismos no gubernamentales en

Cuadro 1: Evaluación de la sostenibilidad de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

CATEGORÍA	VARIABLE	E	P	S	PROMEDIO
Impacto	Eficacia	3	3.6	3	3.2
	Consecuencias no esperadas	3.4	3	3.6	3.3
	Equidad	2.4	3	2.8	2.7
Aplicación	Costo	3.4	4	3.8	3.7
	Factibilidad	3.2	3.8	3.2	3.4
	Aceptación	3.2	3.6	2.8	3.2
Sostenibilidad		3.6	3.8	3.6	3.25

Fuente. María del Rosario Bendejú. 2014.

el proceso de reconstrucción (E-1), mientras que dentro de las negativas se encuentran los problemas ocasionados por la lentitud de los procesos llevados a cabo por las instituciones públicas.³³ Por otro lado, la equidad, que determina si los efectos varían en diferentes grupos, constituye un aspecto crítico (con las cifras más bajas), debido a que «las diferencias sociales y geográficas de la población son difíciles de manejar desde una política, es necesario que su aplicación sea justa y está lejos de serlo» (S-3). Frente a esto, “el propósito de la ley es demasiado genérico, es casi una declaración de principios» (P-1).

En lo que respecta a la aplicación, segunda categoría, el costo, entendido como la inversión social, es un aspecto que las personas entrevistadas de los tres grupos han reconocido como alto en términos económicos, pero necesario. La factibilidad, que corresponde a la disponibilidad de recursos (humanos, físicos y tecnológicos) y su disposición, es considerada, en algunos casos, insuficiente y en otros casos aislada. Esta “dislocación entre la política nacional y la acción pública promueve la organización espontánea, que es definitivamente lo que ocurrió en el período post-sismo 2007” (E-5). Finalmente, la aceptación, que refleja la posición de los actores frente a la polí-

32. Esta clasificación se basa en el trabajo de Boudières (2008). El detalle de las personas entrevistadas y el contenido de dichas entrevistas se encuentra en el Anexo 5 del documento *Quelle évolution des politiques publiques pour la gestion du risque des catastrophes? Le rôle de l'action publique et de la représentation du risque dans l'évolution des politiques publiques. Étude de cas: Séisme du 2007 à Ica, Pérou*. Institut d'études politiques de Lyon, 2014.

33. Este punto es particularmente interesante, porque indica el peso que van adquiriendo los nuevos actores frente a los actores tradicionales de la acción pública.

tica analizada, señala “el consenso y la participación de los socios estratégicos, pero que no se extiende a los niveles operacionales de actores locales”.

Si bien algunas de las personas entrevistadas son más optimistas que otras, la opinión compartida indica que el futuro de la política analizada “depende de los acontecimientos en los próximos años para producir dos cosas: que la ley sea perfeccionada y que los actores implicados (tradicionales y nuevos) asuman un rol activo y las responsabilidades que éste conlleva” (S-7). Otros aspectos señalados por los encuestados es la falta de información sobre los procesos en curso, la falta de articulación que origina lentitud y la falta de claridad de la norma, que es interpretada de manera diferente por cada uno. Respecto a este último punto, la percepción del riesgo tiene un rol crítico, sobre todo cuando no hay conciencia de dicho riesgo.

El propósito de esta investigación, el análisis de la evolución de las políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres a partir de la caracterización del caso peruano, no ha hecho sino identificar los factores más notorios que intervienen en este proceso y la dinámica que existe entre ellos. Como se ha visto, el proceso de cambio en la conceptualización del riesgo en un contexto propicio para la apertura de una ventana de oportunidad puede permitir un enfoque diferente de las políticas públicas referidas a la gestión del riesgo de desastres. Pero, el impacto y la aplicación que determinan la sostenibilidad de dichas políticas no son posibles sin el compromiso de una acción pública territorializada. Queda, entonces, un largo camino por recorrer.

Conclusión

La recurrencia de las situaciones de crisis que siguen a los fenómenos de origen natural y que los convierten en catástrofes muestra que el problema supone más que la gestión del desastre en sí y se encuentra más bien en la relación entre las dos variables que conforman esta acción: el riesgo y la acción pública.

En términos generales, la evolución de las políticas públicas referidas a la gestión del riesgo constituye el resultado de dos procesos paralelos: la territorialización de la acción pública y la representación del riesgo. Esta evolución puede presentarse bajo la forma de un cambio durante una situación de crisis, la cual se convierte en una ventana de oportunidad. En este caso, la sostenibilidad de dicho cambio y la consecuente perennidad de las políticas públicas creadas, depende del grado de identificación de los actores implicados.

La importancia de la representación del riesgo y de la territorialización de la acción pública

La evolución de las medidas frente al riesgo de desastres muestra que el cambio de la concepción del riesgo, que implica el paso de su percepción a su representación y la territorialización de la acción pública, contribuyen al aprendizaje social necesario para un cambio de paradigma en las políticas públicas.

En lo que concierne al caso peruano, dos sucesos marcan esta transición: el sismo de 1970, luego del cual se promulga la **Ley de gestión de desastres** y se crea el Sinadeci en 1972 y el sismo del 2007, luego del cual se promulga la **Ley de gestión del riesgo de desastres** y se crea el Sinagerd en el 2011. Estos dos acontecimientos son fundamentales en el análisis, pues muestran el paso de una lógica de reacción (mitigación, atención y protección) a una lógica de prevención.

La crisis como ventana de oportunidad

La oportunidad que brinda este contexto de crisis radica en la posibilidad de cambio en el manejo de la situación, ya que esta manera de gestionar el riesgo puede convertirse en el catalizador para el cambio de los paradigmas existentes, a través de la reconfiguración y territorialización que se centran en la acción pública. El análisis de los hechos ocurridos alrededor del sismo de 2007 indica que los mecanismos de crisis y de mandato se activaron durante ese periodo y generaron tensión entre los agentes que finalmente obligó a una redefinición del marco de

referencia y propició cambios drásticos en términos de las políticas públicas referidas a la gestión del riesgo de desastres.

La sostenibilidad de la Política Nacional de gestión del riesgo de desastres

La sostenibilidad de este cambio, medida según sus efectos y su aplicación, depende del compromiso de la acción pública en la búsqueda de modelos de respuesta social a los riesgos. La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú, el objeto de estudio de esta última parte, está soportada por ideas, instrumentos e instituciones que si bien tienen muchos defectos, cubren los requisitos para garantizar su sostenibilidad y permitir su evolución.

Bibliografía

- Angulo, D. (1939). *El terremoto del año de 1687. Revista de los Archivos Nacionales del Perú*, 12.
- Becerra, S. (2012). *Vulnérabilité, risques et environnement: l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain*. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, vol.12, n° 1.
- Beck, U. & Latour, B. (2008). *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*. (L. Bernardi, Trans.). Paris: Flammarion.
- Bendezú, R. (2010). *Gestión del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial de la provincia de Ica*. Ica: Universidad San Luis Gonzaga de Ica.
- Boudières, V. (2007). *De la gestion des risques, aux risques de la gestion*. Géocarrefour, 82 (1-2), 43-50. doi:10.4000/geocarrefour.1448
- Boudières, V. (2008, May 12). *De la gestion des risques aux risques de leur gestion dans les territoires touristiques de montagne. Modalités de gestion du risque d'avalanches dans les Alpes françaises et facteurs de vulnérabilité associés*. Thèse de doctorat de géographie. Université Joseph Fourier/Cemagref, Grenoble. Recuperado de http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/37/01/62/PDF/manuscrit_these_V_Boudieres.pdf
- Boudières, V., Marcelpoil, E., & Richard, D. (2010). *Comment gérer le risque d'avalanches sur les routes des stations de montagne? Essai d'analyse*. Recuperado de [http://www.set-revue.fr/comment-gerer-le-risque-davalanches-](http://www.set-revue.fr/comment-gerer-le-risque-davalanches-sur-les-routes-des-stations-de-montagne-essai-danalyse)
- [sur-les-routes-des-stations-de-montagne-essai-danalyse/texte](http://www.set-revue.fr/comment-gerer-le-risque-davalanches-sur-les-routes-des-stations-de-montagne-essai-danalyse)
- Brunet, S. (2007). *Société du risque: Quelles réponses politiques?*. Editions L'Harmattan.
- Callens, S. (2003). *Valérie November, Les territoires du Risque. Le risque comme objet de réflexion géographique. Développement durable et territoires*. Recuperado de <http://developpementdurable.revues.org/1319>.
- Chantraine, G. & Cauchie, J.F. (2006). *Risque(s) et gouvernamentalité. Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, (1). Recuperado de <http://socio-logos.revues.org/13>.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1. doi:10.2307/2392088
- De Odriozola, M. (1863). *Terremotos: colección de las relaciones de los más notables que ha sufrido esta capital y que la han arruinado*. Lima: A. Alfaro.
- D'Ercole, R. (1991). *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique: le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*.
- D'Ercole, R. (1994). *Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés: concepts, typologie, modes d'analyse*. Revue de Géographie Alpine, 82 (4), 87-96. doi:10.3406/rga.1994.3776
- D'Ercole, R., Metzger, P. & Villamar, M. D. (2004). *La vulnerabilidad del distrito metropolitano de Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda.
- Douglas, M. (1994). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. Routledge.
- Foulquié, P. & Saint-Jean, R. (1969). *Dictionnaire de la langue philosophique*. Presses universitaires de France.
- Gaillard, J. C. (n.d.). *La culture comme enjeu majeur de la gestion des catastrophes liées à des phénomènes naturels auein des sociétés traditionnelles*. En *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles: analyses géographiques*, 42-52. Université Paul Valéry.
- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman.
- Kübler, D. & Maillard, J. de. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble.
- La Branche, S., Dumolin, L., Robert, C. & Warin, P. (2005). *Le recours aux experts: raisons et usages politiques*. Presses universitaires de Grenoble.

Los paisajes culturales: entre la protección del patrimonio y la gestión del territorio

Cultural Landscapes: Between Heritage Protection and Territory Management

Palomino Bendezú, M. del R.

- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*. Armand Colin.
- Lindemann, T. (2008). *Penser la guerre: L'apport constructiviste*. Editions L'Harmattan.
- Marchand, A. (2007). Le risque, nouveau paradigme et analyseur sociétal. *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues*, (108-109), 211–236.
- Matsuda, A. (2011). *Análisis de la viabilidad de la participación de instituciones privadas en la certificación del cumplimiento de condiciones de seguridad en defensa civil*. Lima: United States Agency for International Development - USAID.
- Melgar, J. (2014, August 15). Históricos terremotos en Ica. *Diario La Opinión*. Ica, Perú. Recuperado de <http://diariolaopinion.com.pe/Inicio/historicos-terremotos-en-ica/>
- Metzger, P. & d' Ercole, R. (2011). Les risques en milieu urbain: éléments de réflexion. *EchoGéo*, (18). Recuperado de: <http://echogeo.revues.org/12640doi:10.4000/echogeo.12640>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2008, Abril). Política y Plan del Sector Vivienda. Para la recuperación temprana y reconstrucción. Sismo del 15 de agosto de 2007.
- Morestin, F., Gauvin, F.-P., Hogue, M.-C. & Benoit, F. (2010). *Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques*. Québec: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.
- Mormont, M. (2009). Le sociologue dans l'action collective face au risque. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. Recuperado de: <http://developpementdurable.revues.org/8235doi:10.4000/developpementdurable.8235>
- Müller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Nations Unies. (2009). *Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe*. Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes.
- November, V. (2006). Le risque comme objet géographique. *Cahiers de Géographie du Québec*, 50 (141), 289–296. doi:10.7202/014868ar
- November, V., Penelas, M. & Viot, P. (2000). *Les territoires du risque: le risque comme objet de réflexion géographique*.
- November, V., Penelas, M. & Viot, P. (2011). *Habiter les territoires à risques*. PUR Presses polytechniques.
- Orfali, B. & Joffe, H. (2005). De la perception à la représentation du risque: le rôle des médias. *Hermès*, (41), 121–129.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (2005). *Reporte de la Conferencia mundial sobre la prevención de catástrofes (N° A/CONF.206/6)* Kobe, Hyogo. Recuperado de http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdrfrench1.pdf
- Palier, B. & Surel, Y. (2005). Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, vol. 55 (1), 7–32. doi:10.3917/rfsp.551.0007
- Palomino Bendezú, M. del R. (2010). *Diagnóstico habitacional de la Región Ica y propuesta de alternativas de vivienda de interés social en el marco de la reconstrucción post-sismo 2007* (Reporte del departamento de vivienda). Ica: Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Ica.
- Palomino Bendezú, M. del R. (2014, September). *Quelle évolution des politiques publiques pour la gestion du risque des catastrophes? Le rôle de l'action publique et de la représentation du risque dans l'évolution des politiques publiques. Étude de cas: Séisme du 2007 à Ica, Pérou*. Lyon: Institut d'études politiques de Lyon.
- Peña, A. (2012a). ¿Política Nacional de gestión del riesgo de desastres? En *Derecho y Desastre*. Lima.
- Peña, A. (2012b, December 13). ¿Política nacional de gestión de riesgo de desastres? Recuperado de <http://www.ius360.com/columnas/antonio-pena-jumpa/politica-nacional-de-gestion-de-riesgo-de-desastres/>
- Perfettini, H., Chandès, J., Audin, L. & D'Ercole, R. (2007). Le séisme de Pisco du 15 août 2007: entre urgence et reconstruction. *Echo Géo*. Recuperado de <http://echogeo.revues.org/2109>
- Pieret, J. (2012). Épistémologie du risque: la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste. *Revue du Centre de Recherche en Droit Public*, 17 (1), 17.
- Pigeon, P. & D'Ercole, R. (1999). L'expertise internationale des risques naturels: intérêt géographique/Geographical relevance of natural risk assessment on an international scale. *Annales de Géographie*, 108 (608), 339–357. doi:10.3406/geo.1999.21777
- Pigeon, P. (dir.), Robin, M., Thouret, J. C., D'Ercole, R., Leone, F., Gaillard, J. C., Tamru, B. (2002). *Approches géographiques des risques "naturels"*. Recuperado de <http://regards.in2p3.fr/fiche.php?id=51128>

- Programa de Ciudades Sostenibles. (2007). *Estudio Mapa de Peligros, Plan de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación de la ciudad de Ica*. Ica: INDECI - PNUD.
- Programa de Ciudades Sostenibles. (2008). *Plan de usos del suelo ante desastres y medidas de mitigación de las ciudades de Ica, Parcona, Tinguña, Subtanjalla y San José de los Molinos*. Ica: INDECI - PNUD.
- Sociedad Geográfica. (1806). *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*.
- Thouret, J.-C. & D'Ercole, R. (1996). Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines*, 32 (2), 407-422.
- Valdes, J. (2006). La reducción del riesgo de desastres: un llamado a la acción. *Pensamiento Global para el desarrollo local*, 3, 2-7.