

# El Estado y la construcción de las políticas de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: aproximación de su estudio a través del impacto del Niño Costero 2017

---

Kelber Jonatan Sánchez Ortiz

## *Resumen*

El objetivo de la presente investigación es aproximarnos al estudio del proceso de construcción de las políticas de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú, su sistematización e institucionalización, así como comprender a través del análisis del resultado del impacto del Niño Costero del 2017 sus avances y efectividad. El Estado como principal gestor, transitó de «gestor de los desastres», a «gestor del riesgo de desastres». La creación del SINAGERD significó, en teoría, un gran progreso en el proceso de prevención; pero, en la praxis, el impacto del Niño Costero, cuestionó los métodos y procedimientos empleados hasta ese momento.

## *Palabras clave:*

Gestión del desastre, Gestión del riesgo, Políticas de gestión, Institucionalización, Niño Costero.

## *Abstract*

The objective of this research is to approach the study of the construction process of Disaster Risk Management policies in Peru, its systematization and institutionalization, as well as to understand through the analysis of the result of the impact of the Coastal Child of 2017 its progress and effectiveness. The State as the main manager, moved from “manager of disasters” to “manager of disaster risk”. The creation of SINAGERD meant, in theory, great progress in the prevention process; but, in praxis, the impact of the Coastal Child, questioned the methods and procedures used up to that moment.

## *Keywords*

Disaster management, Risk management, Management policies, Institutionalization, Coastal Child.

En el mes de julio del 2017, la Dirección de Políticas, Planes y Evaluación (DIPPE) del Instituto Nacional de Defensa Civil publicó el “Séptimo Boletín Estadístico Virtual del INDECI de la Gestión Reactiva, que consta de siete apartados, con información estadística al 15 de julio del mismo año. Dicho boletín reúne, entre otros datos, información oficial sobre las consecuencias y daños producidos por el Niño Costero durante el primer semestre del año 2017. A la fecha, ya son casi diez años desde que el Perú creó un Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad en la que se encuentra inmersa la sociedad peruana. Pero, resultados como los publicados en el citado boletín, muestra las deficiencias del funcionamiento de las políticas de Gestión del Riesgo.

La gestión del riesgo de desastres, como sistema de gestión pública, es relativamente nueva en el Perú. Con el terremoto del 70, el Estado inicia acciones para poder estar preparados para los desastres o emergencias, lo que le permitió convertirse en «gestor de los desastres». A partir de los años 90´s, bajo influencias internacionales, inician el tránsito de la gestión del desastre, al intento de gestionar los riesgos de desastres. Esta nueva visión, se enfoca en la prevención analizando las vulnerabilidades y los riesgos. La institucionalización del sistema se consolida, cuando se incluye la gestión del riesgo como una Política de Estado, y se crea una Ley para la Gestión del Riesgo de desastres.

Por un lado, el Estado peruano, es el principal gestor y responsable de constituir una serie de programas o proyectos que mantengan el bienestar social de sus pobladores. Por otro lado, el Niño Costero, es un fenómeno natural recurrente, que cuando se suscita en un contexto de vulnerabilidad y riesgos, la ocurrencia de desastres es inevitable. Por lo tanto, la aplicación de las políticas de estado enfocados en mitigar el impacto de fenómenos extremos en el Perú, es una prioridad. La recurrencia de los eventos hace que la temática se mantenga vigente.

El presente trabajo forma parte de mi tesis de Maestría en Gestión Pública, sustentada en el año 2018. Siendo esta una investigación, que permite aproximarnos a entender el funcionamiento de un sistema de gestión, enfocada en los desastres. En este breve ensayo, se busca comprender el proceso de construcción de políticas de gestión del riesgo de desastres a través de su funcionamiento, reflejado en los resultados del impacto del Niño Costero 2017.

### **Los desastres y la construcción social del riesgo**

Que el riesgo mismo es el problema fundamental y que el desastre es un problema derivado (Quiroga, 2015, p. 10)

En las dos últimas décadas la economía peruana ha experimentado un regular crecimiento económico (De la Vega, 2020); a pesar de ello, aún

existe un nivel de pobreza y desigualdad muy alto<sup>1</sup>. A esto último, se suma la constante *amenaza* ante los riesgos de desastres, y el alto grado de vulnerabilidad de la población de incidencia directa en el desarrollo (Barrantes, 2011). Estos riesgos de desastres, mal llamados “naturales”, son problemas que vienen afrontando los gobiernos a través de los años; y estos, entre otros, están asociados a la ocurrencia de distintos fenómenos de origen natural (terremotos, maremotos, inundaciones, heladas, Niño Costero<sup>2</sup>, etc.).

El riesgo de desastre se constituye, en general, bajo dos escenarios básicos: por la exposición ante alguna amenaza (natural o antrópica) y por los niveles de vulnerabilidad de la sociedad. Sus resultados desastrosos son el reflejo de las precariedades institucional y social, producto de decisiones equivocadas y malas prácticas que, en lugar de mejorar la prevención, construyen más escenarios de riesgos hecho que involucra la responsabilidad tanto de las autoridades políticas, como de la sociedad civil.

La ONU, en la década del 90, impulsó el tema de los desastres naturales debido a las graves consecuencias de los impactos de éstos en la sociedad mundial, a través del programa «Decenio Internacional para la Reducción de Desastres

Naturales (DIRDN)». Con ello, se reconocía que los desastres tenían “fuerte incidencia en la vida, el habitat, el medio ambiente y la economía para países vulnerables en todo el mundo, en particular los países en desarrollo” (Rodríguez, 2009, p.36).

Así mismo, a través de las Ciencias Sociales también se inició una serie de estudios que han crecido enormemente desde la década del 90, con instituciones como La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED<sup>3</sup>, quienes elaboraron innumerables estudios sobre los impactos de los Fenómenos Naturales en las sociedades latinoamericanas. Dichos estudios han aportado muchísimo en aspectos conceptuales, que en la actualidad permite comprender mejor el papel de los actores políticos y sociales, ante los fenómenos naturales. Por ejemplo, estudios como el de Andrew Maskrey, en su libro *Los Desastres No son Naturales* (1993) desarrolla la premisa del grado de responsabilidad de los diversos sectores de la sociedad en “convertir” un fenómeno natural recurrente, en un “Desastre”. Por estas investigaciones, hoy en día se tiene en cuenta que la naturaleza no es la culpable de las grandes pérdidas económicas y sociales ante algún evento extremo, sino las instituciones políticas y su deficiente papel en materia de prevención, así como también la responsabilidad de la sociedad civil.

<sup>1</sup> Hecho que se refleja en el “acceso a servicios básicos como vivienda, educación, salud, agua y saneamiento, siendo la población que habita en áreas rurales, principalmente en la sierra y selva, la que presenta los mayores niveles de atraso” (Indeci, 2012, p. 8).

<sup>2</sup> La Comisión Multisectorial, encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN), es el que introduce formalmente el término de “El Niño Costero”, diferenciándolo de “El Niño-Oscilación Sur (ENOS).

<sup>3</sup> Formado en 1992, con la finalidad de reunir investigadores e instituciones de América Latina con un enfoque social de los desastres, con el apoyo de otras disciplinas, para incentivar su cooperación, impulsar sus resultados e incrementar la efectividad y calidad de los proyectos de prevención y mitigación de los desastres en la región.

La discusión en torno a la responsabilidad social de los desastres no es nueva, ya en el siglo XVIII se llegó a estas conclusiones. Por ejemplo, el 1 de noviembre del año 1755, en Lisboa se produjo un terremoto devastador (con dos réplicas consecutivas), seguido de un maremoto, que terminó por dejar en ruinas la ciudad. Este hecho conmocionó a toda la sociedad occidental, haciendo que, filósofos como, Rosseau y Voltaire, cuestionen las posturas religiosas de las explicaciones de los fenómenos naturales, asociados a la benevolencia divina (Peñalta, 2009). Sobre todo, Jean Jacques Rousseau mencionó «que “el hombre es responsable del peligro” “que si los efectos del terremoto fueron tan terribles, la culpa fue de los habitantes”» (Subdere, 2011, p. 9), siendo ésta última el más «innovador» argumento crítico para su época.

Actualmente, esta discusión ha llevado a comprender dos enfoques principales: la llamada sociedad del riesgo teorizada por la sociología y la construcción social del riesgo, correspondiente al análisis de la gestión del riesgo, desarrollada en torno a los desastres, por las ciencias sociales en general. El tema del riesgo, como análisis teórico-conceptual, están asociados a la problemática de la vulnerabilidad de las sociedades actuales. Villa – Jaime, haciendo referencia a Giddens y Beck, sostiene que el riesgo es un rasgo característico de la sociedad, derivado de las consecuencias y acciones de las dinámicas propias de la modernidad de caracteres sociales y políticos (2014, p.17). Ahora bien, “la invisibilidad de algunas amenazas o la inaccesibilidad de ciertos

conocimientos condicionan a que la comprensión esté mediada y posiciona en un papel importante a las interpretaciones científicas y mediáticas” (Ibídem, p.20), dando cabida a los usos y abusos del poder de turno.

Desde este enfoque de las ciencias sociales, el tema de los desastres se atendió con mayor énfasis en los Estados Unidos a mediados del siglo XX, con el objetivo de estudiar el comportamiento poblacional en un contexto de guerra (Gonzales, 2015). Pero, los elementos que sustentan teóricamente la gestión del riesgo de desastres, en torno al concepto de vulnerabilidad social, datan desde los años 70 y como propuesta de acción desde los 90 (Lavell, 2005). El aporte más significativo desde el enfoque de las ciencias sociales, es el concepto de vulnerabilidad, pues este:

[...] tiene un carácter social y que no solamente está referida al daño físico potencial o a determinantes demográficas [...] Es decir, que la vulnerabilidad no se puede definir o medir sin hacer referencia a la capacidad de la población de absorber, responder y recuperarse del impacto del suceso” (Cardona, 2001, p. 4).

En general, estas interpretaciones canalizan la definición de desastre como un **proceso** de edificación de situaciones de riesgo en la sociedad (De la Torre, 2011). Este concepto permite comprender que, como dice Lavell (siguiendo a Wijkman y Timberlake, 1984):

[...] los desastres son productos de procesos de transformación y crecimiento de la sociedad que no garanticen una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le de sustento [son...] problemas no resueltos del desarrollo, y la vulnerabilidad existente es una manifestación de déficits en el desarrollo” (1999, p.8).

Por último, la mayoría de investigadores e instituciones enmarcados en el enfoque social coinciden en que “los desastres se definen por su efecto sobre las personas; de otra forma, los desastres serían simplemente fenómenos geológicos o meteorológicos interesantes” (Noji, 2000, p.7), toda vez que, los desastres existen solo si afecta a una sociedad determinada.

### **Diseño de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el Perú**

“Consternación que causa en Lima la noticia. La ciudad de Trujillo ha sido destruida, así lo comunica un radiograma urgente del prefecto de La Libertad”

“Un devastador huaico soportó esta tarde la ciudad de Trujillo. El alcalde provincial, Elidio Espinoza, señaló que es el peor deslizamiento de los últimos 20 años”

Las citas iniciales corresponden a los efectos del Niño Costero en una provincia del Perú, pero con aproximadamente 90 años de diferencia. La primera, atañe al extracto de un diario capitalino de 1925 (Chinchay, 2017); y la segunda a uno del año 2017 (Aurazo, 2017), considerado este

último, como uno de los más devastadores en el territorio nacional de las últimas épocas, reflejando la vigencia de una problemática que se repite constantemente en nuestro país.

De los fenómenos extremos que afectan la sostenibilidad del desarrollo económico y social en el Perú (país de alto grado de vulnerabilidad), el Niño Costero es considerado el de mayor impacto en los últimos cincuenta años. Así mismo, el Fenómeno El Niño de “proyección planetaria”, genera “impactos significativos alrededor del globo, principalmente sobre la agricultura y seguridad alimentaria” (Martínez, et. al., 2017, pág. 66). A pesar de que, por el trascurso de los años y la experiencia vivida, se tiene mayor conocimiento del proceso en sí y de los lugares donde afecta continuamente<sup>4</sup> aún no se logra mitigar el impacto en la sociedad.

El Perú se encuentra inmerso en estos procesos, debido a que el territorio cuenta con un variado clima y morfología, uno de los territorios más interesantes de Latinoamérica. El Niño Costero es por sí, un evento que incide directamente en la situación socio-económica y cultural de la sociedad peruana. Pero sobre todo por el rápido crecimiento desordenado e informal de la población, así como la nula planificación en la construcción urbana por las autoridades. Todo esto afecta y ponen en riesgo la vida y seguridad de la sociedad (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

<sup>4</sup> Investigaciones científicas por instituciones internacionales, consideran actualmente al FEN como fenómeno global. Así mismo, desde el año 2000, la gestión de los desastres, como nueva disciplina, es usado para enfrentar los problemas de incidencia global (Rodríguez, 2009).

Haciendo revisión de la historia peruana, sobre todo en los cinco últimos siglos, se registraron aproximadamente 120 episodios relacionados al Fenómeno El Niño. Los registros meteorológicos se tienen desde la época colonial (Carcelén, 2010), aunque con una mejora tecnológica desde fines del siglo XVIII. Pero, es a mediados del siglo XX, donde se consolida la adecuada instrumentación que permitió la observación del clima, donde la gran parte de estaciones meteorológicas e hidrológicas se instalan en el territorio peruano, iniciándose una observación climática sostenida. A todos estos estudios se suman publicaciones científicas más calificadas, como los de los boletines de la Sociedad Geográfica de Lima (1897) donde reflejan los textos de Raimondi que reportan eventos relacionados al calentamiento de la costa norte peruana, asociada al mencionado fenómeno. (Senamhi, 2014, p.24)

El proceso de institucionalización del estudio del Niño Costero en el Perú comienza el 07 de junio de 1977, fecha en la que se constituye el Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno “El Niño” - ENFEN<sup>5</sup>, ente técnico y científico “responsable del análisis de toda la información oceanográfica, meteorológica y biológica que conduzca a un mayor y mejor entendimiento de dicho fenómeno, a fin de recomendar, asesorar y coordinar las actividades, vinculadas a dicho estudio” (Decreto Supremo

<sup>5</sup> Constituido mediante Resolución Ministerial N° 120-77-PM/ONAJ. Sus miembros originarios fueron: el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, el Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - SENAMHI, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales - ONERN y la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina - HIDRONAV.

007, 2017). Esta entidad es recompuesta en el año 1997<sup>6</sup> y adecuada a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el año 2017,<sup>7</sup> a la vez que se modifica su denominación a *Comisión Multisectorial*<sup>8</sup>. Esta Comisión se encargó de formalizar el concepto de Niño Costero, diferenciándolo de “El Niño-Oscilación Sur (ENOS) (Ver Figura 1). De esto último, Martínez y Takahashi justifican que, su uso en los medios científicos internacionales se dio:

[...] para eliminar la ambigüedad. La definición del ENFEN de “El Niño costero” se refiere a cuando la temperatura superficial del mar trimestral en la región Niño 1+2 frente a nuestra costa norte excede su promedio en más de 0,4°C por tres o más meses consecutivos (2017, p. 36).

Existe una gran variedad de estudios y documentos<sup>9</sup> que analizan el comportamiento

<sup>6</sup> Dicha recomposición se dio con la finalidad de incluir como nuevos miembros al Instituto Nacional de Defensa Civil - IN-DECI y al Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA.

<sup>7</sup> Formalizado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-PRODUCE, del 23 de abril de 2017. La importancia de adecuarlo a la Ley 29158 es debido a que esta, “establece que las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades” (D.S. 007, 2017).

<sup>8</sup> Actualmente, los miembros del ENFEN están compuestos por investigadores de seis instituciones nacionales como son: el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI, el Instituto Geofísico del Perú - IGP, la Dirección de Hidrografía y Navegación - DHN, el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y la Autoridad Nacional del Agua - ANA.

<sup>9</sup> Ver: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI Dirección General de Meteorología - Dirección de Climatología (2014) *El Fenómeno El Niño en el Perú*. Ministerio del Ambiente - MINAM, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú SENAMHI. Para un balance histórico,

de El Niño en el transcurso del tiempo. Desde la década del 90 (incluso antes), en América Latina se maneja teóricamente la premisa que *los desastres no son naturales, sino sociales* (Maskrey, 1993). Esto debido a que un fenómeno natural, se convierte en desastre, cuando el evento sucede en un contexto de exposición ante riesgos de una sociedad vulnerable. Ahora bien, siendo el Estado el encargado de gestionar los procedimientos preventivos o de mitigación ante estos procesos, es necesario comprender las acciones del gobierno y la efectividad de la aplicación de sus políticas públicas.

En materia de desastres de origen natural, “el Estado peruano tenía un enfoque de defensa civil centrado apenas en la respuesta humanitaria, y no consideraba aspectos claves de la gestión de riesgos como la prevención o la mitigación. Consecuentemente, el órgano rector del sistema era el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Así pues, el enfoque moderno de gestión de riesgos de desastres no estaba presente en la institucionalidad pública del país”. Por ello, aproximadamente 12 años después de El Niño de 1998, el Estado comienza a tomar medidas

---

ver: Huertas, Lorenzo (2001) *Diluvios andinos a través de las fuentes documentales*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, (2009) *Injurias del tiempo. Desastres naturales en la historia del Perú*. Editorial Universitaria, Universidad Ricardo Palma. También, los textos de Peralta, Hernán ed. (1985) *El Niño en el Perú*. Lima: Instituto José María Arguedas. *Registro del fenómeno El Niño y de eventos ENSO en América del Sur* (temático). Estudios que involucren enfoques del clima y del medioambiente, ver: Bulletin de l'Institute Français d'Études Andines. Tomo 22(1). (1993); Seiner, Lizardo (2002) *Estudios de historia medioambiental. Perú, siglos XVI-XX*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, etc.

más serias respecto a la prevención de Riesgos de Desastres, buscando la efectividad en la aplicación de sus políticas públicas. Es entonces, en la Sesión N° 90 del Acuerdo Nacional, donde se incorpora como parte de la **Política de Estado**, en el Ítem 32, la *Gestión del Riesgo de Desastres*<sup>10</sup>, incluyendo al Fenómeno El Niño. Al año siguiente, se publica la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión de Desastres (SINAGERD)<sup>11</sup>, organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Y en el 2014 se publica el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014 – 2021.

En general, la reestructuración de organismos, la inclusión de la Gestión de Riesgo de Desastres como Política de Estado, su institucionalización como Sistema Nacional, y a su vez como parte de la Modernización de la Gestión Pública, en la medida de buscar obtener “resultados”, hicieron suponer que la reducción de la vulnerabilidad era un hecho concreto. Pero, El Niño Costero de 2015-2016, a pesar de no haber sido de gran intensidad, y de algunas acciones presupuestales

<sup>10</sup> Es importante establecer la diferencia entre la reducción del riesgo de desastre y la gestión del riesgo de desastres. La *reducción del riesgo de desastres (RRD)*, “refiere al marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible”; y la *gestión del riesgo de desastres (GRD)*, “incluye pero va más allá de la RRD, agregando una perspectiva de gestión que combina la prevención, mitigación y preparación con respuesta” (Bass, et. al., 2009, p.6).

<sup>11</sup> El SINAGERD, es un sistema funcional, que tiene dos piezas importantes: el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPREG) encargado de la prevención y reconstrucción; y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), quien se encarga de la elaborar los planes de mitigación de daños y de la misma emergencia.

que tomó el Estado como medida improvisada de prevención<sup>12</sup>, sus consecuencias dieron resultados negativos<sup>13</sup>. Posteriormente, el Niño Costero del año 2017, pone a flote el problema en toda su extensión: la ineficiencia político-institucional de la gestión del Estado en materia de prevención. Por ello, a pesar de las mejoras en la tecnología, el aparente bienestar político y la implementación de la llamada *Modernización en La Gestión Pública* en nuestro país a través de las políticas públicas, las acciones del Estado aún son infructíferos.

Definitivamente, es importante comprender las causas que llevan al gobierno de descuidar un factor tan importante como es la *gestión* de prevención ante estos fenómenos recurrentes. La comprensión de los procesos descritos, el análisis

<sup>12</sup> Según Gálvez (2015) “en mayo del 2014 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) destinó S/588 millones para el sector transporte; S/209, 9 millones a los gobiernos regionales; y S/201, 5 millones a los gobiernos locales”, con el objetivo de aplicar “medidas de prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre”, y en el 2015 con el presupuesto se “incrementó la inversión para mitigar las lluvias extraordinarias” de ese año.

<sup>13</sup> Según el reporte del Instituto Nacional de Defensa Civil, establece que la cantidad de personas damnificadas para éste para este periodo 2015 2016 fue un aproximado de 29 800 personas y un total de personas afectadas de 325 000 que sufrieron mayor afectación. “En el caso de viviendas, se registró un total de 41 500 viviendas que resultaron con cierto grado de afectación, 1929 viviendas colapsadas y cerca de 1600 viviendas en condiciones de inhabilitabilidad. Los departamentos de mayor afectación en términos de población y de viviendas afectadas fueron, en orden descendente, los departamentos de Piura, Arequipa, Puno y Tumbes, registrando el 75 % de viviendas y población afectada. La razón principal que reportan como daño a vivienda y realojamiento de población fueron causados por eventos hidrometeorológicos extremos como lluvias intensas, inundaciones y huaycos registrándose el mayor número de eventos destructivos en el mes de febrero y marzo de 2016” (Melo, Nieto y Hernández, 2016, pág. 31).

del mal funcionamiento son consecuencias de las deficientes “decisiones del poder político y de sus sistemas normativos, administrativos y de control” (Farjé, 2013, pág. 9). Hasta ahora los estudios se han centrado en el comportamiento del evento, así como el impacto económico pos-evento.

### **La gestión del riesgo de desastres, la política y el papel del Estado**

El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el año que viene; y de explicar después por qué fue que no ocurrió lo que él predijo.

#### **Winston Churchill**

En el Perú, de acuerdo al artículo 44 de la Constitución Política vigente, el Estado tiene como *deberes primordiales*, el “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. De esta forma, el Estado es el encargado del amparo de la sociedad, estimulando el desarrollo social y económico del país a través de una gestión eficiente de sus políticas públicas. Es por éste, entre otros motivos, que desde el año 2002 el Estado Peruano, se declaró en proceso de modernización (Ley 27658) cuya finalidad fue mejorar la gestión pública enfocada en resultados. Para el logro de estos resultados, el Estado realiza una serie de acciones que buscan dar soluciones a las demandas o problemas sociales a través del uso estratégico de los recursos, definido hoy en día como: políticas públicas (Ausejo, 2008).

Las políticas públicas, reflejan el grado de interés que tiene el Estado para participar o intervenir, en la búsqueda de resolver problemas sociales que desestabilizan el bienestar general de la sociedad. Para asegurar su cumplimiento, se ha implementado sistemas que ayuden a viabilizar los procedimientos. Este es uno de los principales objetivos de los Sistemas Funcionales, hecho que requiere la participación de todas o varias entidades estatales (Ley 29158, Art. 45). La importancia de la intervención estatal, en temas de gestión del riesgo en pro del desarrollo social se mantiene vigente, pues:

La reanudación del debate sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo pone de relieve la necesidad de un examen más detenido de las cuestiones que se refieren a cómo el Estado, a través de la gestión eficiente de las políticas públicas, puede contribuir a un crecimiento socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sostenible (Rezende, 2014, p. 159).

De no ser así, los resultados son negativos. Por ejemplo, según información del SINPAD (Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación) del 17 de mayo de 2017, como resultado del Niño Costero de ese año, se reportaron 231,874 damnificados; 1 129,013 afectados y 143 fallecidos. Además del colapso de 25,700 viviendas, 258,545 afectadas y 23,280 inhabitables (OPS-OMS, 2017). Así mismo, observando sucesos anteriores, reflejaron cuantiosas *pérdidas económicas*. Es así que, eventos como El Niño de

1982 – 1983 se sumó un total de US\$3.283 millones en pérdidas; y para El Niño de 1997 - 1998 los daños se estimaron en US\$3.500 millones. Estos últimos, en términos macroeconómico, generaron pérdidas equivalentes al 11,6% y 6,2% del PBI anual de los años 1983 y 1998 (Ministerio de Ambiente, s/f.).

De esta manera, es de gran importancia la planificación, la ejecución y el control por parte del Estado, de eficientes sistemas de gestión que permitan una correcta anticipación, o siendo más técnicos, un eficiente sistema de prevención de riesgos. Es necesario comprender esta problemática, pues los precedentes demuestran lo perjudicial que es una mala gestión pública.

Existe una urgencia de comprender la responsabilidad política y social del mal manejo de los dispositivos de prevención por parte del Estado. El mal manejo político trae diversas consecuencias y lo podemos vislumbrar a través de nuestra historia. Por ejemplo, la hipótesis que plantea el Doctor en Antropología y arqueólogo de la Universidad Católica Luis Jaime Castillo Butters, en un artículo publicado el 22 de marzo de 2017, en el diario El Comercio, nos da una idea de las consecuencias ante la deficiente capacidad de respuesta del Estado ante fenómenos extremos. *El fin de los mochicas: ¿fue el Niño o la política?* Es el título del texto, donde Castillo llega a dos conclusiones importantes: Primero, que el colapso de los mochicas se dio en dos tiempos, la primera hacia los años 600 d.c. y la segunda y definitiva hacia los 850 d.c. No hay certeza alguna de cau-

sa-efecto con el Fenómeno El Niño, pero fluye la posibilidad de la coincidencia con algunos eventos climatológicos similares. Sobre todo, desde investigaciones centrados en los ocurridos en 1983 y 1998. Este primer colapso concuerda con la desidia de la Huaca de la Luna y los inicios de la edificación de la Huaca del Sol. Castillo pone énfasis en la premisa del debilitamiento de los sistemas políticos y sociales en general, es decir del Estado Mochica. Por ello, según afirma el autor, significó el inicio de proceso de “modernización administrativa”, al dar nuevos caracteres en su forma de organización y gestión económica y administrativa.

Para el segundo colapso y el definitivo, coexistían varias entidades políticas, cada cual, con su propio sistema de organización, pero con un común sistema religioso y cultural. Todos ellos, percibieron un proceso de crisis, del que no pudieron recuperarse. Pero, aquí Castillo, concluye que El Fenómeno El Niño u cualquier otro evento natural pudo ser el catalizador de la caída del gobierno mochica; pero, en realidad fue “la incapacidad de sus sistemas administrativos, de los gestores del Estado, de reaccionar ante estos eventos, lo que los hizo desaparecer” (Castillo, 2017). Pero el término “desaparecer”, no implica la desaparición de sus pobladores, o el abandono total de sus formas económicas, ni sus costumbres. Lo que colapsa, según lo que afirma el profesor Castillo “es su sistema de gobierno y las tradiciones que estaban relacionadas con esta clase gobernante, como la religión mochica, así como sus espacios vinculados al sistema”. (Sánchez, 2018, pág. 101-102)

La hipótesis de Castillo, sobre la incapacidad de los gestores del Estado y de sus sistemas administrativos se han mantenido vigentes en los diversos gobiernos en el Perú. Sin ir muy lejos en el tiempo, la construcción del gran proyecto de irrigación en Olmos, durante el Oncenio de Leguía se vio interrumpida por el Niño de 1925; en el año 1965, el gobierno de Fernando Belaunde se vio enormemente afectado por un fenómeno natural; también en 1972, el gobierno militar interrumpió sus reformas momentáneamente para hacerse cargo de la emergencia; y para los años 1982-1983, nuevamente, para el segundo gobierno de Belaunde, se vio perjudicado por los graves efectos del clima. Inclusive “hasta el régimen de Alberto Fujimori acabó afectado cuando su proyecto autoritario se debilitó por los mayores requerimientos económicos de los eventos de 1997-1998 que perjudicaron hasta la propia Lima”. (Matos, 2015)

De esta manera, los gobiernos son conscientes que los desastres “son interrupciones graves en el proceso de desarrollo. Pueden alterarlo, frenarlo u obstruirlo, y deben ser considerados como variables de trabajo, junto a los factores políticos y sociales” (Cosamalón, 2009, p.16). Ya desde la década del 70 se hizo explícito en las investigaciones que los desastres representaban serios problemas para el desarrollo, “erosionando los logros de años de esfuerzos [e] inversión y consumiendo los escasos recursos que posee la sociedad para atender las necesidades de la población afectada y para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas” (Lavell,

1999, p.6). El Estado mismo tomó acciones con la creación de instituciones que se encarguen de atender las emergencias relacionadas a desastres “naturales”. Pero, igual de importante es considerar que “el desastre no es función exclusiva del evento que lo detone, sino también de la resiliencia (o capacidad de absorción) de la sociedad que lo recibe” (Barrantes, 2011, p.17). Es necesario comprender que la sociedad está en constante cambio, impulsada por la modernidad y la búsqueda del desarrollo, la cual, de una forma u otra, se modifica el entorno, muchas veces de forma ordenada, pero la mayoría de ellas de manera informal e irresponsable, siendo este último el caso peruano. Por este tipo de cambios:


[...] han incrementado la vulnerabilidad de las unidades sociales y por ende los riesgos de desastre. Como ejemplo se pueden mencionar los procesos de transformación y crecimiento de la sociedad - que no garantizan una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da sustento [...] En caso de la ocurrencia de un desastre, por ejemplo, se realiza un proceso de reconstrucción que, al no tomar en cuenta las causas que lo originaron, desencadena o potencia nuevos desastres (Neuhaus, 2013, p. 24).

En este sentido, el riesgo de algún desastre forma parte del proceso de desarrollo. El “desarrollo ordinario” de la sociedad da paso a que los riesgos construidos socialmente se manifiesten dramáticamente. Esto se deja en evidencia, por ejemplo, analizando los resultados de los

distintos impactos del Niño, los cuales algunos que no tuvieron la misma intensidad que los de 1982-1983, 1997-1998 y 2017, sino que su impacto fue relativamente moderado como los de 1987, 1992 y 2015-2016 “que sólo debiera significar años de lluvias copiosas y abundancia de agua (tan positivos en regiones áridas y semiáridas), sin embargo, causan daños y pérdidas muy significativas” (Sánchez, 2018, p.36). Por ello es necesario, en palabras de Lavell, historizar la problemática de los desastres, examinándolo desde la “perspectiva de su proceso de construcción social y no solamente como eventos consumados, palpables, sentidos, medibles, sufridos y lamentados” (1999, p.7).

En el Perú se considera que a partir de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Desastres “se planteó de manera radial una visión que reemplaza la «administración de los desastres» por la «gestión del riesgo de desastres»” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016). Si bien es cierto, la Gestión del Riesgo de Desastres se comprende como un proceso complejo, cuya finalidad es la construcción de un sistema de prevención, reducción y control continuo de las causas de riesgo de desastre en el contexto social, esta permite una correcta preparación y respuesta ante eventos que afecten a la sociedad, teniendo en cuenta las políticas de los gobiernos, cuyo énfasis se encuentra en los factores económico, ambiental, y de seguridad, tanto nacional como territorial de forma sostenible (Quiroga, et. al., 2015). Por ello, su eficiencia depende de la capacidad en la toma de decisiones

y la distribución de las responsabilidades; en general, “depende de la correcta alineación del proceso presupuestario, del sistema tributario, de las relaciones intergubernamentales (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) y de la organización administrativa” (Rezende, 2014. p.159).

Por último, con la sistematización de la gestión del riesgo, es necesario comprender los desastres como transición, es decir, visualizarlos desde “«productos» o hechos consumados [...] a una visión de los desastres como «procesos», resultado final de procesos sociales que erosionan la capacidad de la sociedad de ajustarse y adaptarse a su entorno físico natural y construido” (Lavell, 1999, p. 11). Con ello, podremos mejorar el proceso de desarrollo de la sociedad, pues esta no es posible sin reducir la existencia de los riesgos. 

## Bibliografía

- Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos, núm. 19, septiembre-diciembre, 2005, pp. 11-24. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México
- Aurazo, J. (2017). "La Libertad: huaico daña seriamente el centro de Trujillo". El Comercio. 19 de marzo. <http://bit.ly/2Flca3r>
- Ausejo, F. (2017). "¿Cómo debe responder el Estado ante desastres?" El Comercio, 17 de marzo. <http://bit.ly/2CUCsUA>
- Barrantes, G. (2011). "Desastres, desarrollo y sostenibilidad". En Espacio Regional, Vol. 2, N° 8, Osorno, julio-diciembre, pp. 15- 24.
- Bass, S., Ramasamy, S., Dey, J. & Battista, F. (2009) Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía. Roma, FAO.
- Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Ed. Paidós, España.
- \_(2002). La sociedad del riesgo global, Ed. Siglo XXI de España Editores.
- Carcelén, C. (2010). El medio ambiente en el centro del Perú en el siglo XVIII: el problema de estudio. En: Investigaciones Sociales. Vol. 14, N° 24, pp. 317-399. UNMAM, Lima – Perú.
- Cardona, O. (2001). Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Barcelona – Universidad Politécnica de Catalunya.
- \_(1991). "Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo", en Talleres Regionales de Capacitación para la Administración de Desastres ONAD/PNUD/OPS/UNDRO, Bogotá, 1991, p.3.
- Castillo, L. (22 de marzo de 2017) El fin de los mochicas: ¿fue el Niño o la política? En: El Comercio. <https://bit.ly/3dUumON>
- Centurión, L. (2017). "¿Qué distingue al Niño Costero de los fenómenos anteriores?" En Perú 21. 27 de marzo. <http://bit.ly/2oCgEZM>
- Chinchay, M. (2017). "El Niño costero es un desafío para los científicos del Perú y el mundo". 19 de marzo. La República. <http://bit.ly/2njBb5o>

Cosamalón, A. (2009) Gestión del Riesgo de Desastres. Para la planificación del desarrollo local. Lima, Caritas del Perú.

De la Torre, A. (2011). Rol del comité de Defensa Civil a nivel local, en la Gestión de las Políticas de prevención y atención de emergencias y desastres. El caso del distrito de la Molina – Lima. (Tesis para el grado de Magister en Gerencia Social). PUCP – Lima. 129

De la Vega, M. (01 de enero de 2020) Economía peruana logra 21 años de crecimiento continuo al cierre del 2019. En: Andina. Agencia Peruana de Noticias. <https://bit.ly/2TgkqQX>

Dourojeanni, M. (2016). “¿Existe planificación en el Perú?” Lima, 11 de enero. <http://bit.ly/2r4tj9x>

ELLA Network (2013) La institucionalización de la Gestión del riesgo de desastres: el enfoque de sistemas en América Latina. (7 de marzo). <http://bit.ly/2FLJLAZ>

El Montonero (2015) “El Niño amenaza ¿y el Estado?” Publicado el 03 de noviembre. Recuperado de <http://bit.ly/2GYIbfE>

El Peruano (2017) “Mejor Política de planificación”. Publicado el 22 de marzo. <http://bit.ly/2oFLmkH>

Farje, P. (2013) Impacto de las decisiones políticas en la autonomía y Gestión de los organismos reguladores de servicios públicos, caso OSINERMIN. Tesis para Magister en Regulación de Servicios Públicos. Lima, PUCP.

Ferro, V. (s.f.). Institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú. MEF. <http://bit.ly/2Fka3ga>

Gálvez, V. (2015). “¿Qué medidas existen para enfrentar el Fenómeno El Niño?” 17 de agosto. Recuperado de: <http://bit.ly/2oBd9Ub>

Gonzales, K. (2015). Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 I: “prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres”; en el marco de la política de gestión del riesgo de desastres, en las direcciones de salud de lima durante el año 2012”. (Tesis de Magister en Gerencia Social). PUCP-LIMA. 130

Holzman y J., (2009). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo n° 6 sobre protección social, Banco Mundial.

Indeci (Octubre 2012) La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú. Plan de Acción DIPECHO 2011-2012.

Lavell, A. (2005). Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en

américa latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. En: La gobernabilidad en América Latina: evolución y cambio, 1980 - 2004. Balance reciente y tendencias a futuro. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaria General.

\_(1999) Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998. <https://bit.ly/2ZbxZvD>

Luhman, N. (2007). Sociología del riesgo, Universidad Iberoamericana, México.

Martínez, R., Zambrano, E., Nieto, J. J., Hernández, J. & Costa, F. (2017). Evolución, vulnerabilidad e impactos económicos y sociales de El Niño 2015-2016 en América Latina. Investigaciones Geográficas, (68), 65-78. <https://doi.org/10.14198/INGEO2017.68.04>

Martínez, A. y Takahashi, K. (2017) El Niño Costero o El Fenómeno El Niño. En: Moneda-Investigación. Pp. 34-37. Lima, BCRP.

Maskrey, A. (1993). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Matos, J. (2015). El Fenómeno de El Niño y la Política. Publicado en El Comercio, el 18 de julio. <http://bit.ly/2F8E830>

Melo, P., Nieto, J., y Hernández, J. (2016) Informe de evaluación de impactos del Fenómeno El Niño 2015-2016. Contexto Regional: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Pp. 56

MEF (2017) Presupuesto por Resultados. <http://bit.ly/2CUDeks>

Ministerio de Ambiente (s/f) Impactos de El Niño de intensidad fuerte a extraordinaria. Recuperado de: <http://bit.ly/2nb0z9F>

Neuhaus S. (2013). Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura. (Tesis para optar grado de Magíster en Gerencia Social). PUCP; LIMA.

Noji, E. (2000) Impacto de los desastres en la salud pública. Bogotá, Organización Panamericana de la Salud.

Niño de Guzmán, A. (2017) "¿Por qué en el Perú no funciona la prevención de los desastres?". 25 de marzo. En: Perú 21. <http://bit.ly/2DK2Tli>

Olivera, R. (2017). El Niño Costero: algo más que problemas de planificación. Publicado el 29 de marzo. <http://bit.ly/2oDNE3X>

Peñalta, R. (2009). Voltaire: una reflexión filosófico-literaria sobre el terremoto de Lisboa de 1755. En:

Revista de Filología Románica, vol. 26, pp. 187-204.

Presidencia del Consejo de Ministros (2014). Mecanismos de financiamiento para el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD). Lima – PCM – CARE. Septiembre.

\_(2012) Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Octubre.

Quiroga, S., Cicconi, L., Moragues, S., & Videla, M. (2015). Los voluntarios en América Latina y su rol en la Gestión del Riesgo de Desastres. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Noviembre.

Ramírez, A. (2017). “El Niño, destrucción, improvisación y corrupción”. Publicado en La Mula, el 18 de marzo. Recuperado: <http://bit.ly/2GZeGcq>

Rezende, F. (2014). Gestión pública y desarrollo. En Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo. Jorge Máttar Daniel E. Perrotti Editores. CEPAL.

Rodríguez, C. (2009) Ordenamiento territorial y Gestión del Riesgo. Curso de experto en Dirección y Gestión Pública Local. [shorturl.at/ACR19](http://shorturl.at/ACR19)

RPP (2014). Enfoque: crisis de las regiones es por falta de control de los gobiernos. Publicado el 24 de mayo. <http://bit.ly/2CVzQpt>

Sánchez, K. (2018) El Fenómeno El Niño y la institucionalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: estudio sobre el funcionamiento de un sistema de gestión pública. Tesis para Maestro en Gestión Pública. Lima, UCV.

Senamhi (2014). EL Fenómeno del Niño en el Perú. MINAM; Senamhi.

Subdere (2011). Guía análisis de riesgos naturales para el ordenamiento territorial. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – Chile. (Junio de 2011).

Takahashi, K. (2017). Fenómeno El Niño: “Global” vs “Costero”. Generación de información y monitoreo del Fenómeno El Niño – Boletín Técnico. Vol. 4, N° 4, abril. Ministerio de Ambiente, Instituto Geofísico del Perú.

Villa-Jaime, L. (2014). Espacio urbano y vulnerabilidad: construcción social del riesgo hidrometeorológico. El caso de Valle de las Garzas, Manzanillo. (Tesis para grado de Maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura). Jalisco – México.

Zapata, Antonio (2007) Pandolfi, el Niño 97-98 y el gobierno de Fujimori. Publicado en La República, el 10 de abril. <http://bit.ly/2F71PbS>