

¿Reconstrucción sin instituciones?

 **Gobierno**
de los desastres
socionaturales
en el Perú 
1997-2019

Brot
für die Welt



**¿Reconstrucción sin instituciones?
Gobierno de los desastres siconaturales en el Perú 1997-2019**

Autor:
José Carlos Orihuela

Editado por:
Grupo Propuesta Ciudadana
Dirección: calle Alberto Arca Parró N° 180-B, San Isidro
Teléfonos: 421-6204 / 393-8286
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:
Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo:
Epifanio Baca Tupayachi

Cuidado de edición y diseño:
Alicia Infante Takey

Foto de portada:
ANDINA

1ª edición - octubre de 2019
300 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-15006

Se terminó de imprimir en octubre de 2019 en:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora N° 156-164, Breña, Lima
Teléfonos: 332-3229 / 424-8104 / 424-3411

**¿Reconstrucción
sin instituciones?
Gobierno
de los desastres
socionaturales
en el Perú
1997-2019**

José Carlos Orihuela



CONTENIDO

1. Introducción	7
2. La gestión del riesgo de desastres: un sistema con dos cabezas y escasos recursos organizacionales	11
3. Gobernando la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres: de El Niño 1997-1998 a El Niño Costero 2017	21
El Niño 1997-1998: presidente sí, instituciones no	
¿Por qué aparece INDECI como un actor secundario –incluso olvidado– en la trama?	
FORSUR: empresa privada sí, burocracia no	
Autoridad para la Reconstrucción con Cambios-ARCC: Un sentido común consolidado	
4. Reconstrucción y gestión del riesgo de desastres en Arequipa	31
5. Reconstrucción y gestión del riesgo de desastres en Piura	37
6. Lecciones aprendidas: coyunturas, organizaciones, emprendedores y técnicas de gobierno	43
7. Conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento institucional	51
8. Bibliografía	54

ACRÓNIMOS Y SIGLAS



AACHCHP	Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira-Piura
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARCC	Autoridad para la Reconstrucción con Cambios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEREN	Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño
CONAE	Comisión Nacional de la Emergencia de El Niño
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CRHCCHP	Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura
DHN	Dirección de Hidrografía y Navegación
DIPECHO	Programa de Preparación para Desastres
EAGRD	Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres
FONDES	Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
FOREC	Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero
FORSUR	Fondo de Reconstrucción del Sur
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
ITDG	Intermediate Technology Development Group
JRDA	Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OECD	The Organisation for Economic Cooperation and Development
ORDESUR	Organismo de Reconstrucción y Desarrollo del Sur
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRS	Programa de Desarrollo Rural Sostenible
PEIHAP	Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético Alto Piura
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PREVEN	Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente de El Niño
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNSA	Universidad Nacional de San Agustín





Introducción



Flor Ruíz/Oxfam en Perú

Los desastres siconaturales son diversos y tienen alta recurrencia en el Perú. Cada rincón de nuestro país enfrenta diversos riesgos de desastres: lluvias e inundaciones, sequías, heladas, huaycos y deslizamientos, terremotos, etc. Fenómenos climáticos y geológicos interactúan con la agencia humana, que los hace más frecuentes y/o más peligrosos, como cuando la deforestación en las cuencas altas de los ríos, acrecientan el impacto de las lluvias; o cuando el proceso de urbanización ignora los sistemas hídricos y los riesgos geológicos. El cambio climático y la (in)acción social incrementan el riesgo de los desastres siconaturales, como lo demuestran los casos de Arequipa y Piura que desarrollaremos en mayor detalle.

El diagnóstico general es que poseemos bastante desarrollo discursivo y normativo, pero reducido progreso organizacional del Estado y la sociedad para hacer frente a los desastres y sus riesgos. Un aparato estatal no funciona por decreto, sino en buena cuenta, por la autonomía burocrática que haya desarrollado con el paso del tiempo. En los diagnósticos revisados y, en las entrevistas a actores y expertos, abundan los ejemplos de cómo, lo que apunten reglas de juego formales y políticas de Estado declaradas, terminan siendo implementados en forma parcial, desigual e incierta. Observamos, en particular, que la implementación de la gestión del riesgo es espacial y temporalmente desigual, habiendo cobrado mayor interés donde y cuando eventos catastróficos grandes atrajeron la atención de respuesta del Gobierno Nacional y las fuentes cooperantes internacionales.

De esta forma, si bien puede estar operando un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD) y un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021, el diagnóstico general es que no existen suficientes recursos humanos calificados, ni infraestructura básica de soporte para la gestión del riesgo, al tiempo que el liderazgo político brilla por su ausencia, a menos que una emergencia nacional llame a todos los niveles de gobierno a responder, con ayuda humanitaria, primero, y reconstrucción, después.

De esta forma, a pesar de tantas nuevas regulaciones, sistemas de información y acrónimos burocráticos, no serán necesariamente sistematizados los aprendizajes, ni se privilegiará la planificación e inversión pública prospectiva. No existe en el Perú un mitológico aparato burocrático Weberiano para la gestión del riesgo de desastres; sin embargo, es innegable que las capacidades estatales para la respuesta a emergencia y gestión del riesgo de hoy, son bastante superiores que las existentes hace una, dos o cinco décadas, cuando el terremoto de 1970 sepultara Yungay, dando inicio a la historia estatal que actualmente revisamos.

El objetivo de esta investigación es diagnosticar cómo ha evolucionado la institucionalidad estatal para hacer frente a los desastres siconaturales, analizando el nivel nacional y dos casos de estudio regional: Arequipa y Piura. Siguiendo con los términos de referencia, asimismo, el estudio tiene tres objetivos específicos: **(i) describir y analizar la evolución institucional estatal para la reconstrucción desde el Fenómeno de El Niño de 1997, (ii) evaluar qué hemos aprendido en término de instrumentos, políticas y reglas, y (iii) elaborar recomendaciones para el fortalecimiento institucional.** Conceptos analíticos que, si bien imprecisos, terminan siendo útiles en la exposición son los de capacidad estatal y autonomía burocrática (Soifer, 2012; Orihuela, 2018), que en este informe extenderemos para aproximarnos al desarrollo organizacional del Estado para la reconstrucción y gestión del riesgo de desastres. Si bien el encargo del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) estaba centrado en el gobierno de la reconstrucción, la investigación nos llevó a considerar la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastres en su conjunto, de la cual la reconstrucción es —o mejor, debiera ser— solo un componente. Por limitaciones de tiempo y el foco del estudio, no hemos realizado un análisis de los sistemas de información científica que deben informar las políticas de prevención y gestión de desastres en el país. Por otro lado, los límites de la investigación tampoco nos permitieron explorar en profundidad la dimensión de las prácticas gubernamentales, sino que lo hacemos indirecta y superficialmente sobre la base del recuento de actores estatales y de la sociedad civil de expertos.

La metodología de la investigación es cualitativa, basada en la revisión comprensiva de literatura secundaria, incluyendo los diagnósticos promovidos por la cooperación internacional y la agenda internacional de la gestión del riesgo de desastres, e información obtenida de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, que incluyen a académicos, especialistas y funcionarios públicos.¹ El trabajo también comprendió la recolección y análisis de fuentes primarias: información legal, organizacional y presupuestal.

El hallazgo central fue que la institucionalidad que, formalmente gobierna la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres, es débil y no ha gozado de un desarrollo continuo en el tiempo. Específicamente, encontramos una debilidad organizacional sistémica, que no se condice con la historia de leyes y discursos técnico-políticos sobre la gestión de riesgos. Si bien el análisis comienza con el Fenómeno de El Niño de 1997-1998, haremos frecuente referencia al punto de partida de la institucionalidad estatal para la atención de emergencias, la creación del Sistema de Defensa Civil y su Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) en 1972. Tras más de cuatro décadas, el gobierno de la reconstrucción y la gestión de desastres han evolucionado en forma que no despiertan entusiasmo entre la comunidad de expertos. El desarrollo institucional muestra una alta volatilidad, con mandatos repartidos entre entidades rectoras débiles, sumado a organismos *ad-hoc* para la reconstrucción y frondosos desarrollos legales que no se condicen con la realidad organizacional existente en el Estado. En particular, lo que se tiene

¹ Agradecimientos para todas las personas entrevistadas por su generosa disposición a compartir conocimientos y experiencias: Jackeline Choque, Juan Manuel Guillén, Carlos Leyton, Rodolfo Marquina, Hugo Rosand, Yamila Osorio, Rosa Prieto y Patricia Salas. Omito el nombre de funcionarias y funcionarios estatales para no condicionar eventualmente sus labores. Miluska Inocente colaboró en la elaboración de cuadros y tablas. Eduardo Ballón y tres revisores anónimos contribuyeron significativamente con sus críticas y sugerencias a mejorar el texto final. Todos los errores y omisiones son exclusiva responsabilidad del autor.



al día de hoy son dos entidades para la gestión del riesgo de desastres: el INDECI para la respuesta y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) para la prevención, dentro del sector Defensa; el primero contando con un presupuesto y visibilidad pública muy superiores que el segundo. Asimismo, cada vez que un nuevo evento catastrófico de gran magnitud tiene lugar, nuevos organismos estatales, como el Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño (CEREN), el Organismo de Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR), el Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR), la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), etc., nacerían para hacerse cargo de la Reconstrucción, bajo un régimen especial que brindase autonomía extraordinaria, para luego ser desactivados, regularmente bajo acusaciones de ineficiencia y centralismo.

Mientras la institucionalidad estatal peruana para la emergencia y la reconstrucción fue avanzando con dificultad y en forma discontinua, las redes de expertos mundiales produjeron el nuevo paradigma de la gestión de riesgos de desastres, incluyendo un conjunto de nuevos conceptos gubernamentales: prevención, vulnerabilidad y resiliencia, entre otros. Se pasó del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 al de Sendai 2015-2030. Como indican los nombres de las ciudades que dieron pie a las declaraciones de nuevas buenas prácticas globales, el gobierno de Japón tomó especial interés en promover la agenda internacional, como parte de la respuesta política al terremoto y tsunami de Tohoku en 2011, que dejó 20 000 víctimas entre muertos y desaparecidos. La Unión Europea, y con ella agencias de cooperación de países de economías desarrolladas, también estuvieron muy activas en la promoción de la agenda global por la gestión del riesgo de desastres. Más aún, en las últimas dos décadas, la discusión climática fue dando forma a un nuevo eslogan de buena política pública: “gestión del riesgo y adaptación al cambio climático”. El sentido común contemporáneo de las redes de expertos transnacionales va en el sentido que una buena política es planificar e invertir para prevenir riesgos, en lugar de reconstruir estos últimos. Ver, por ejemplo, Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira-Piura (AACHCHP) (2005), Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, en sus siglas en inglés) (2012), The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014) y World Bank (2019).

¿Cómo se pasa del discurso estatal preparado para reuniones internacionales de Naciones Unidas, con funcionarios y expertos nacionales, a identificar partidas presupuestales y desarrollar nuevos programas de intervención pública? ¿Cuánto de esta mentalidad de gobierno guía efectivamente la acción estatal hoy, en lugar de ser una simple botella nueva para el viejo vino de reconstruir riesgos poscatástrofe? Aunque existen avances significativos a nivel de leyes, regulaciones en materia de inversión pública, la formación de una red de expertos estatales en gestión del riesgo de desastres y plataformas de defensa civil a nivel regional y local, el diagnóstico que proponemos sugiere que todavía es poco lo avanzado frente a la dimensión de los problemas de riesgos de desastres en el país, particularmente porque vivimos un proceso continuo y creciente de urbanización y migración interna que no contempla regulación alguna. Es más, el periodismo de investigación da cuenta de cómo cotidianamente la economía de la construcción penetra al aparato estatal, a todo nivel. Mientras el avance normativo carezca de correspondencia organizacional, la acción humana en cauces de ríos, sistemas hídricos, zonas sísmicas, bosques, entre otros, incrementará los riesgos de desastres.

Luego de lo anterior expuesto, el informe continúa organizado de la siguiente forma: la Sección 2 discute el régimen institucional actual, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). La Sección 3 reseña la evolución del gobierno de la reconstrucción desde El Niño de 1997-1998. Las Secciones 4 y 5 presentan los casos de Arequipa y Piura, respectivamente. La Sección 6 resume lecciones aprendidas y la Sección 7 presenta las conclusiones.

Agradezco al Grupo Propuesta Ciudadana por la oportunidad de realizar este estudio y a cada uno de mis entrevistadas y entrevistados por los conocimientos compartidos.





2 La gestión del riesgo de desastres: un sistema con dos cabezas y escasos recursos organizacionales

En las últimas dos décadas han existido —básicamente— dos sistemas institucionales para la gestión del riesgo y la respuesta a desastres, modelos que, a su turno, experimentaron un conjunto de cambios progresivos. En el primer modelo, que data del Decreto Ley N° 19338 de 1972, INDECI era la autoridad rectora alrededor de la cual giraba el Sistema Nacional de Defensa Civil. El establecimiento del INDECI ocurrió en el contexto de la respuesta estatal al terremoto de Áncash del 31 de mayo de 1970, con consecuencias humanas que se estimaron en 70 mil víctimas mortales y tres millones de afectados. Como el nombre lo indica, el organismo fue creado bajo la influencia de la doctrina de la defensa nacional y establecido originalmente dentro del sector Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

El terremoto de 1970 marcó un antes y un después para el gobierno de la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres. Bajo el gobierno militar de Velasco Alvarado, guiado —en buena medida— por ideas geopolíticas como la defensa nacional, el esfuerzo por la atención de emergencias se pensó como “defensa civil”. En la memoria de varios de nuestros entrevistados, es en la década de 1970 que comienza la organización de simulacros nacionales frente a eventos sísmicos y catastróficos, incluyendo “simulacros de bombardeos aéreos que destruían represas y generaban inundaciones”, en la lógica de preparar al país para un eventual conflicto bélico (Franco y Zilbert, 1996; Neuhaus, 2013). La primera de las funciones listadas por el Decreto Ley N° 19338 para INDECI era “proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de Defensa Civil, así como las previsiones y acciones que garantizan la seguridad de la población, de acuerdo con la política de Defensa Nacional” (capítulo 6, inciso a). Vivía el país, más allá del sueño militar de recuperar Arica y Tarapacá, un proceso político en el que el régimen daba central importancia al control territorial y a la movilización social.

Es interesante apuntar que el Decreto Ley de 1972 que estableció el INDECI hablaba de “desastres o calamidades”, que identifica que el Estado suele actuar “desarticuladamente, duplicando esfuerzos y diluyendo medios”, y que daba igual peso discursivo a las acciones de prevención que a las de rehabilitación. Particularmente interesante para nuestra discusión, el INDECI fue asignado al sector PCM, en la idea de otorgarle un alto respaldo político y la capacidad de liderazgo y coordinación intersectorial.

Resumiendo, si bien influenciados por la doctrina de la seguridad nacional y el apremio político de la reconstrucción posterremoto de 1970, en el punto de partida legal de nuestra historia estaban ya las nociones de lo que actualmente llamamos “gestión del riesgo de desastres”: el desastre como un fenómeno siconatural, la centralidad del trabajo en prevención, y la necesidad de articular acción estatal de diversos sectores desde una instancia de alto rango.²

En el segundo modelo, que formalmente comienza en el año 2011 y en buena cuenta es respuesta al Terremoto del Sur Chico en 2007, con la dación de la Ley N° 29664, se crea el SINAGERD con dos cabezas: formalmente, esto es, más allá de la realidad práctica, el CENEPRED para la “estimación, prevención y reducción del riesgo” y el INDECI para la “preparación respuesta y rehabilitación” (artículos 12 y 13 de la Ley, respectivamente). Un revisor del texto y expertos entrevistados apuntaron, sin embargo, que INDECI históricamente solo se ha dedicado a la atención humanitaria. El CENEPRED, se constituyó sobre el Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN), establecido en 2006 en la PCM, mediante Decreto Supremo N° 073-2006-PCM. Según el Artículo 12 de la Ley N° 29664, el CENEPRED debe “asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a estimación, prevención y reducción del riesgo”, así como “los lineamientos de política para el proceso de reconstrucción”. La Ley estableció que el ente rector del SINAGERD sea la PCM. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) fue elaborado en el 2014 (ver SINAGERD, 2014).

Interpretamos que la creación del PREVEN fue, en parte, resultado de la insatisfacción respecto al trabajo del INDECI en El Niño de 1997-1998, tanto su experticia exclusiva en la atención de emergencia como sonados casos de corrupción, como veremos más adelante. Así, PREVEN fue establecido en la PCM en lugar de dentro del INDECI. A pesar de lo que dijera su mandato legal, el INDECI era, en la práctica, una entidad enfocada para la atención de emergencias, no en prever; además de estar manejada por militares con insuficiente personal técnico-científico.

¿Era la PCM mejor sector que Defensa para el CENEPRED? Es sencillo llegar a la conclusión que sí, por varias razones, incluyendo que: la PCM tiene mayor peso que Defensa dentro del Gobierno Nacional para coordinar acciones intersectoriales, el nivel de influencia en la cotidianeidad del quehacer estatal sobre la Presidencia de la República es mayor, y la acción de prevención tiene preeminencia conceptual sobre la de atención y respuesta. Todo eso en el papel. En la práctica, la PCM es un sector enfocado en el corto plazo y un sistema con dos cabezas, CENEPRED e INDECI, resulta muy complicado.

Casi una década después de su creación, dejando de lado los círculos de expertos y hacedores de política especializados, pocos políticos, burócratas y ciudadanos conocen de la existencia del CENEPRED. El legado cultural del INDECI, una entidad ampliamente conocida por sus décadas de antigüedad y la continua exposición que brindan los sismos, versus la dificultad para un organismo estatal nuevo para hacerse sitio en la política pública, los presupuestos desiguales (pequeño el del CENEPRED y grande el del INDECI), y el desinterés práctico de los ministros de la PCM por la gestión del riesgo de desastres (ministros ocupando oficina en mandatos cortos y agotados en agendas políticas convulsionadas), han llevado a que la gestión de desastres siga siendo relacionada fundamentalmente a la labor del INDECI y que el CENEPRED no tenga presencia en la esfera pública.

2

Ver Maskrey (1993), Oliver-Smith (2002) y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2015).



Hasta donde nuestra investigación y, experiencia profesional nos permiten opinar, en la gestión pública difícilmente funciona un sistema con dos cabezas, salvo que las tareas estén claramente diferenciadas, los recursos similarmente distribuidos, y las autoridades tengan un alto grado de confianza entre ellos. Por un lado, la entidad que tenga mayor autonomía (presupuesto y personal calificado) terminará logrando preeminencia sobre la segunda; por otro, contar con un presupuesto y personal propio, por más pequeños que sean, facilitan siempre algún nivel de autonomía, lo que podría hacer problemática la coordinación entre organismos estatales. El mandato legal de coordinación dependerá de la buena voluntad de las autoridades con pliego presupuestal propio.

Posteriormente, en el año 2017, reformas legales en el contexto de un nuevo desastre nacional reducirán aún más la significancia práctica del CENEPRED. Con el Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, del mes de febrero, en plena emergencia de El Niño Costero, con las “medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”, el CENEPRED fue enviado del sector PCM al sector Defensa y el INDECI recibió nuevas funciones de la PCM. Asimismo, si bien el Decreto Supremo declaró que la PCM conservaba su rol rector de la SINAGERD, esta pasó de la PCM al INDECI. Es decir, no solo el sistema tiene dos cabezas nominales, sino que se aumentó el mandato de la más fuerte, dedicada a la emergencia y reconstrucción. Asimismo, que la PCM continúe siendo el “ente rector” luce como un saludo a la bandera cuando las dos cabezas del sistema están ahora en el sector Defensa. Dos meses después, con el Decreto Supremo N° 046-2017-PCM, el CENEPRED fue nuevamente debilitado al perder la función de “inspecciones técnicas de seguridad de edificaciones”, entregada al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El diagnóstico resulta claro. En un sistema con dos cabezas, la gestión del riesgo de desastres reactiva, encarnada por INDECI, tiene mayor peso discursivo, legal y presupuestal que la gestión prospectiva –en el papel– responsabilidad de CENEPRED. Un nuevo evento catastrófico, El Niño Costero de 2017, resultó siendo una ventana de oportunidad para que el gobierno de la reconstrucción aumente su poder sobre el de la de prevención. Sin embargo, la tarea misma de la reconstrucción del 2017 no será conducida por INDECI, como evidenciaremos más adelante, sino por un organismo *ad-hoc* creado y encargado a un prestigioso cuadro técnico proveniente del sector privado. En la práctica INDECI resulta siendo más importante por tener un presupuesto y un personal técnico más grande que el CENEPRED. El Cuadro 1 compara los presupuestos.

Cuadro 1
Partidas presupuestales de INDECI y CENEPRED
(Millones de soles)*

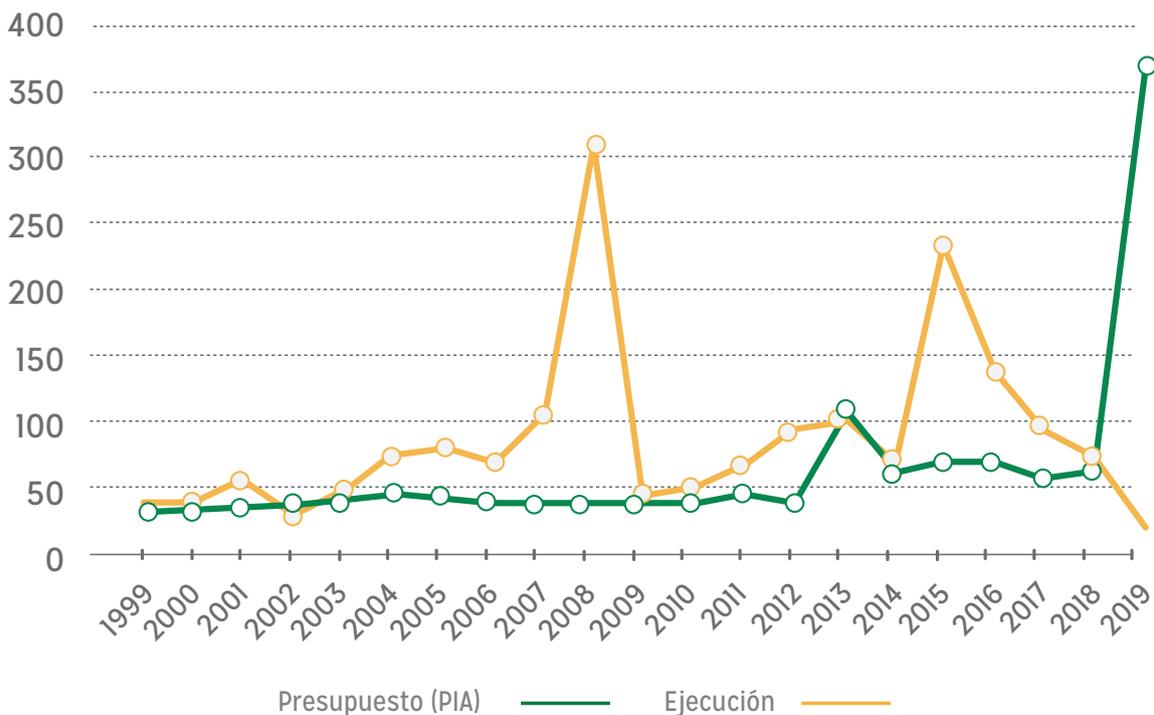
PLIEGO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CENEPRED	3	6	9	9	13	10	14	11	11
INDECI	90	103	148	119	249	144	119	90	372

Fuente: MEF. Elaboración propia.
* Presupuesto Institucional Modificado.

El siguiente gráfico también resulta iluminador, mostrando esta vez la poca importancia política del INDECI. La línea verde muestra el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de INDECI, que es el presupuesto asignado inicialmente a una unidad ejecutora del Gobierno, como parte del presupuesto anual, reflejando en buena cuenta el soporte político que tiene un pliego antes que algún evento durante el año de ejecución permita un reacomodo presupuestal, llevando al Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la programación final del gasto de gobierno. Lo que muestra el gráfico es que el PIA se mantuvo constante entre los años 1999 y 2012, mientras que el presupuesto del Gobierno Nacional se duplicaba con la locomotora de la bonanza minera. El presupuesto del INDECI se eleva solo coyunturalmente en 2013 (S/ 100 millones) y en 2019 (S/ 370 millones). A su turno, la línea amarilla muestra el gasto realmente efectuado, que recurrentemente ha sido superior a lo inicialmente presupuestado. Finalmente, las cifras a mayo del 2019 muestran un tremendo atraso respecto al nuevo PIA.

Sea porque su ley de origen así lo dicta o el paso de los años va dejando lecciones, resulta muy difícil concebir que una oficina gubernamental dedicada a la respuesta a emergencias y rehabilitación no ejecute también trabajo de prevención. La planificación de acciones estatales por un camino u otro terminará llevando a considerar actividades de prevención: desde la organización de un sistema de información de riesgos, pasando por la capacitación, hasta la programación de inversión pública mitigadora. Así, el organigrama del INDECI (ver Cuadro 2) reconoce la importancia de estas tareas de previsión en los nombres de sus direcciones, en particular: (i) la Dirección de Políticas, Planes y Evaluación, (ii) la Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Humanas, y (iii) la Dirección de Preparación. Más aún, el mismo trabajo de rehabilitación no puede estar desasociado de un trabajo de escritorio en “estimación, prevención y reducción del riesgo”, tareas que serían competencia del CENEPRED según el ordenamiento legal.

Gráfico 1
INDECI: presupuesto y ejecución
(Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

La “gestión reactiva” tendría que estar bien articulada a la “gestión prospectiva”, porque son parte de lo mismo: la gestión del riesgo de desastres. ¿Cuánto realmente lo está? es una pregunta que este informe no puede responder con la profundidad deseada. Una comparación de los organigramas organizacionales (ver cuadros 2 y 3) nos da idea del ámbito de acción efectiva y el tamaño de las burocracias.

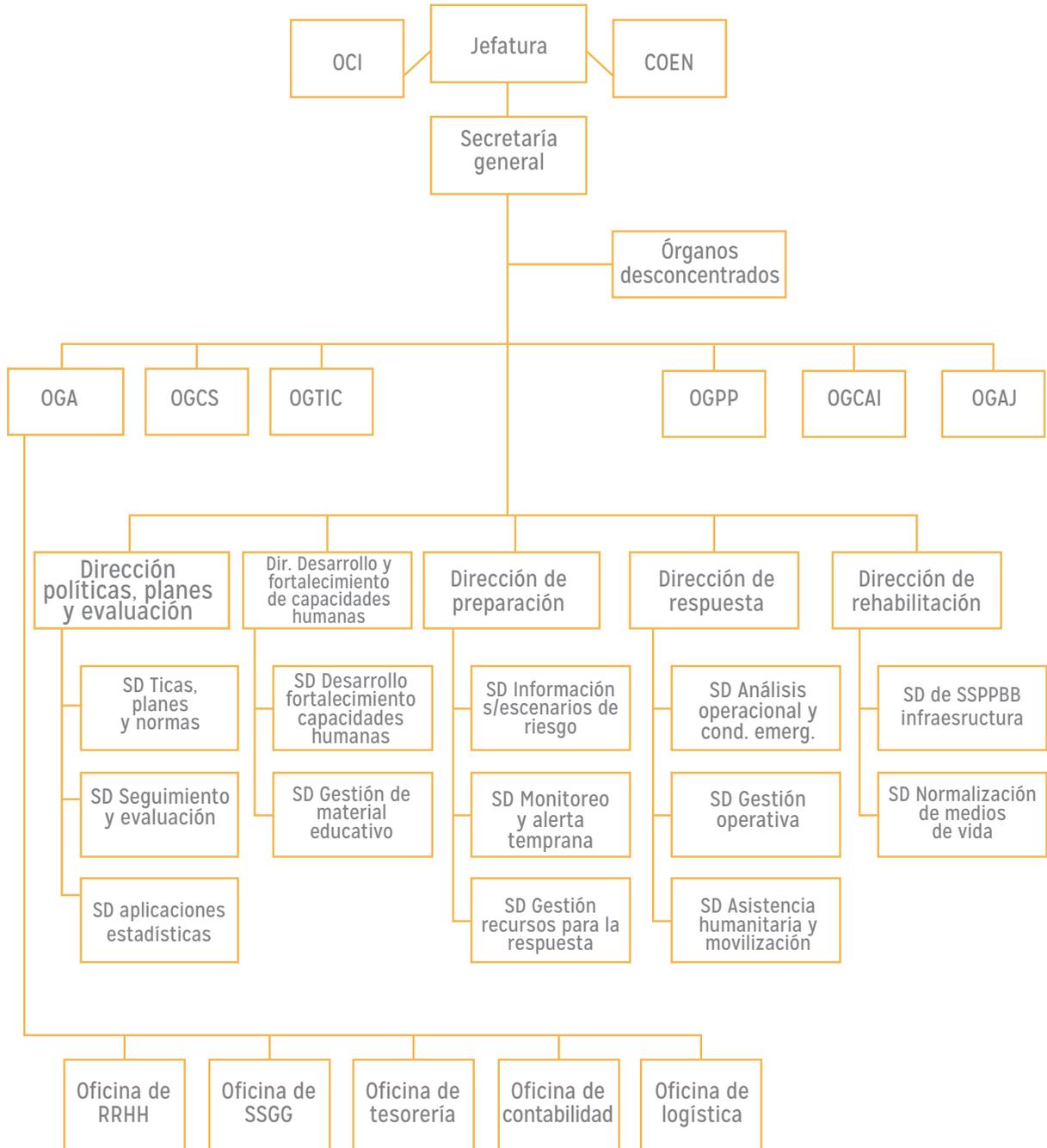
En nuestras entrevistas, finalmente, recogimos la opinión generalizada de que no existe mayor vínculo entre lo que hacen INDECI y CENEPRED. Esto se refleja en cuestiones tan prácticas como funcionarios regionales recibiendo capacitaciones periódicas en Lima que duplican contenidos, en buena cuenta porque (en gestión del riesgo de desastres) “no puedes separar la respuesta de la prevención”.³ Algunos entrevistados coincidieron en indicar que, para los funcionarios y expertos regionales que, con relativa frecuencia, son convocados a capacitaciones y conversatorios a Lima, es opinión generalizada que las entidades deberían fusionarse. Puntos de vista concordantes con estas opiniones son recogidos en documentos oficiales como Naciones Unidas (2014, p. 22): existe la percepción de un conjunto de actores sectoriales y de nivel regional y local que no existe mayor coordinación entre el INDECI y el CENEPRED. Asimismo, nuestros entrevistados hicieron todos hincapié en la alta rotación del personal a cargo de la gestión del riesgo y la incapacidad de retener y cultivar redes de experticia permanentes en el Estado, en todos sus niveles: nacional, regional y local.

Otra ilustración concreta de lo forzada que es la división del sistema, es la existencia de dos sistemas de información, uno para el “ex-ante”, otro para el “ex-post”. El CENEPRED ofrece el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, SIGRID (<http://sigrid.cenepred.gob.pe>), mientras el INDECI organiza el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación, SINPAD (<http://sinpad.indeci.gob.pe/PortalSINPAD/>). Resulta evidente que para un tomador de decisiones le sería de mayor utilidad contar con toda la información en un solo sistema o portal. Asimismo, contar con un solo sistema permitiría un mejor proceso de validación, seguimiento y análisis de la información recogida. En la narrativa de las fuentes oficiales, sin embargo, se describe una relación armónica, por ejemplo, para la organización del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2018 (INDECI, 2018).

El Cuadro 4 resume los hitos en el desarrollo de la institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres. Como el estudio viene haciendo evidente, podemos pensar el desarrollo de la institucionalidad formal como reactivo a la ocurrencia de eventos catastróficos. Así, el punto de partida en marzo de 1972, con el establecimiento del INDECI, en la reconstrucción posterremoto de 1970. Los siguientes hitos dan cuenta de la necesidad de transformar “Defensa Civil” en “tarea de todos”, como dice el eslogan del INDECI. En las postrimerías del gobierno de García se establecería el SINAGERD con el CENEPRED para la prevención e INDECI para la respuesta, y el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES). El gobierno de Kuczynski, en el contexto de El Niño Costero del 2017, moverá el CENEPRED de la PCM a Defensa y creará la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) para la respuesta a los daños materiales en el norte del país (ver también Galarza y Ruíz, 2017).

3 Entrevista en Arequipa.

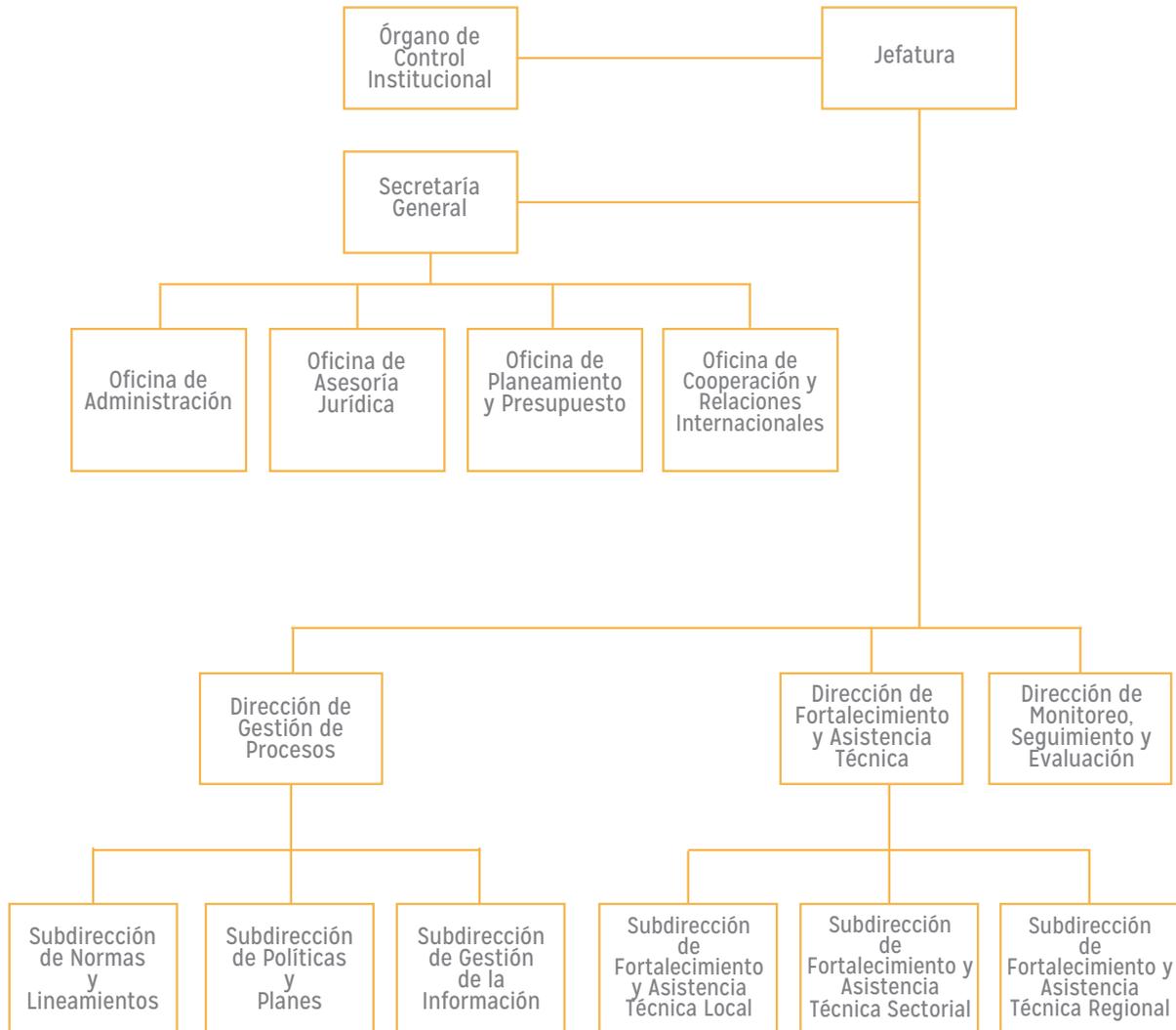
Cuadro 2
Organigrama del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)



Fuente: <https://www.indeci.gob.pe/institucion/organigrama/>.



Cuadro 3 Organigrama del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)



Fuente: Decreto Supremo 104-2012-PCM.

Cuadro 4

Hitos de la institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres

Año	Ley / reglamento / política	Descripción
1972	Decreto Ley N° 19338	Crea el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como ente rector.
2001	Decreto Supremo N° 024-2001-PCM	Crea la Comisión Nacional de Emergencia, con el INDECI como Secretaría Técnica.
2001	Decreto de Urgencia N° 101-2001	Crea el Organismo de Reconstrucción y Desarrollo del Sur-ORDESUR.
2002	Decreto Supremo N° 081-2002-PCM	Crean la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, con el INDECI como Secretaría Técnica.
2004		Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
2006	Decreto Supremo N° 073-2006-PCM	Crea el Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN).
2007	Ley N° 29078	FORSUR.
2010	Política de Estado N° 32 del Acuerdo Nacional	Política de Estado de Gestión de Riesgo de Desastres.
2011	Ley N° 29664	Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con la PCM como ente rector. Define que la PCM es asesorado por el CENEPRED “en lo referente a estimación, prevención y reducción del riesgo” y por el INDECI “en lo referente a la preparación, respuesta y rehabilitación”. Dispone que el PREVEN se constituya en el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). Establece una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
2013	Decreto Supremo N° 055-2013-PCM	Crea la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres en la PCM.
2013	Política de Estado N° 32 del Acuerdo Nacional	Política de Estado de Ordenamiento y Gestión Territorial.
2016	Ley N° 30458	Crea y regula el “Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales”, FONDES, destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales.
2017	Decreto Supremo N° 018-2017-PCM	Aprueba el cambio de la adscripción del CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa. Transfiere las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo Desastres de la PCM al INDECI. Transfiere la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al INDECI.
2017	Ley N° 30556	Aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres. Crea la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), adscrita a la PCM, de carácter excepcional y temporal, encargada de “la implementación y ejecución de un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción” de infraestructura. Establece que es posible utilizar la Ley N° 29230, ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

Fuente: Normas legales, Galarza y Ruíz (2017).



Como muestra el Cuadro 4, además de múltiples normas legales, hay más organismos que el INDECI y el PREVEN (transformado en el CENEPRED) en la ecología de entidades estatales para la gestión del riesgo de desastres. Más allá de lo que digan leyes u organigramas, lo primordial termina siendo el presupuesto con el que cuenta un organismo estatal. El presupuesto contribuye a brindar autonomía burocrática, la capacidad de terminar encarnando mandatos estatales específicos, llámese “defensa civil”, “reconstrucción” o “gestión del riesgo de desastres”. El recuento de la historia que reseñamos muestra que cada evento catastrófico de gran envergadura trajo consigo la creación de nuevas entidades estatales alrededor de las cuales se terminó articulando la gestión del riesgo de desastres en la práctica, por ejemplo:

- El Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño-CEREN, en respuesta al Fenómeno de El Niño de 1997-1998.
- El Organismo de Reconstrucción y Desarrollo del Sur-ORDESUR, en respuesta al Terremoto del Sur de 2001.
- El Fondo de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos-FORSUR, y posteriormente SINAGERD, en respuesta al Terremoto del Sur Chico (Chincha, Pisco e Ica) de 2007.
- La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios-ARCC, en respuesta a El Niño Costero de 2017.

El caso de ORDESUR, un organismo de carácter regional, es reseñado en la sección del caso de Arequipa. A continuación, realizamos el recuento del gobierno de la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres, de El Niño de 1997-1998 a El Niño Costero de 2017, pasando por el terremoto del Sur Chico de 2007.





3 Gobernando la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres: del Fenómeno El Niño 1997-1998 a El Niño Costero 2017

Una práctica de gobierno que podemos identificar en el campo de la gestión del riesgo de desastres es la preferencia por la creación de nuevas entidades *ad-hoc*, de carácter extraordinario, en vez de la construcción de una nueva institucionalidad dentro del aparato estatal ya existente. De esta forma, evento catastrófico tras otro, el INDECI no ha sido transformado en algo más, sino que nuevas entidades son creadas para hacer, lo que aparentemente, este no sabría o podría desarrollar (resolver, administrar) adecuadamente, sea por su campo de experticia (reducido a la acción de atención a la emergencia), o por su carácter burocrático/ineficiente, en esta coyuntura se crea el CENEPRED para la previsión e iniciativas apropiadas para la reconstrucción cada vez que un gran evento catastrófico tiene lugar.

El Niño 1997-1998: presidente sí, instituciones no

El Niño de 1997-1998 fue de gran magnitud y, como el de 1982-1983, coincidió con una crisis financiera internacional, conduciendo al país a una fuerte recesión. Los daños económicos totales fueron estimados en USD 3500 millones (Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, 2000) y los expertos sistematizaron lecciones aprendidas, indicando la variedad de amenazas de este tipo de fenómeno a lo largo del país por cuencas (CAF, 2000). Según Zapata y Sueiro (1999), el Gobierno peruano preparaba por primera vez, hacia mediados de 1997, un plan de previsión, al contar con información sobre la inminencia del evento desde el primer semestre de aquel año, con alertas del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) y el Instituto del Mar del Perú (IMARPE). Así, en su presentación al Congreso de la República, el Ministro de Energía y Minas, Daniel Hokama presentaba un plan de acción preventiva, manifestando que “cada dólar invertido en previsión ahorraría diez dólares en reconstrucción”. El plan incluía obras públicas para facilitar el drenaje de aguas, limpieza de sistemas

de riego y cauces de ríos, construcción de muros de contención, etc. Pero era poco lo que se podía hacer ya para entonces, dada la magnitud del evento que se incubaba, y también dado a que se privilegió el trabajo en las locaciones afectadas por El Niño de 1982-1983, que no fueron las mismas de 1997-1998.

Todo el proceso de El Niño da cuenta de la poca importancia de la supuesta entidad líder del sistema de respuesta, el INDECI. En junio de 1997, el Gobierno formaba una Comisión Nacional de la Emergencia de El Niño, CONAE, integrada por los ministerios de la Presidencia (el favorito del régimen de Fujimori para la atención de poblaciones vulnerables y el manejo de programas clientelares), Transporte, Agricultura y Defensa, cometiendo el llamativo error de no incluir al INDECI, falla en la norma que luego fue corregida. El trabajo del CONAE durará poco, por el interés del presidente Fujimori por asumir directamente la gestión de la acción estatal frente al inminente evento. En setiembre, el Gobierno dispuso que el Consejo de Ministros asumiera la emergencia (Zapata y Sueiro, 1999, pp. 39-40).

¿Por qué aparece el INDECI como un actor secundario –incluso olvidado– en la trama?

La interpretación de Zapata y Sueiro (1999) es que la entidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, desde su creación en el gobierno militar, estaba aislada dentro del gobierno por ser en la práctica un bastión de generales, en actividad o en situación de retiro, y oficiales del Ejército más una pequeña burocracia civil: “los oficiales enviados al INDECI llegan sin experiencia y cuando la adquieren –a los dos años de servicio– los cambian de destino” (p. 41). Asimismo, estos burócratas operando en el distrito de San Borja, Lima, tienen como contraparte en el papel a los alcaldes de todo el país. Resumiendo, quienes dirigen el INDECI no están necesariamente formados profesionalmente para la función pública encargada, ni tienen un vínculo sólido con los operarios de a pie en los gobiernos locales. Ciertamente, el INDECI tenía en 1997-1998 un vínculo mucho menor que en 2017, debido a las diferencias de presupuesto público y tecnologías de información.

Asimismo, ya para la década de 1990, el INDECI era visto como una entidad dedicada exclusivamente a la atención humanitaria de desastres. Siguiendo a Zapata y Sueiro (1999): “en INDECI se piensa que la prevención es tarea del Ministerio de Educación y no de ellos” (p. 41). Las actividades recurrentes del INDECI antes de El Niño se circunscribían a la capacitación a alcaldes y brigadistas sobre el manejo de emergencias. Peor aún, a la mala reputación técnica del INDECI se suman las historias de corrupción. La flexibilización de normas para casos de emergencia sirvió para que el INDECI fuese el centro de sonados casos de corrupción, con participación de su entonces jefe, el general Homero Nureña.⁴ Con la exposición en la prensa de la corrupción, el INDECI sería relegado de la ejecución de obras.

El Niño de 1997-1998 sirvió como ventana de oportunidad para fortalecer la imagen de un presidente gestor, en vez de generar un cambio institucional que transforme al INDECI de la atención de la emergencia al trabajo de prevención del riesgo, o que utilice y potencie el conocimiento técnico sobre gestión de cuencas acumulado en entidades como el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), creado por el gobierno militar para la administración de “proyectos especiales”, de corte desarrollista (ver el caso de Piura, líneas abajo). Siguiendo a Zapata y Sueiro (1999), esta transformación institucional del INDECI de la atención de emergencias a la prevención era largamente reclamada. En la lógica política cortoplacista, sin embargo, el cálculo habría sido que más rentable, pues se conseguía la exposición mediática y concentración de la toma de decisiones alrededor del presidente Fujimori, y la dispersión de pequeñas obras en la base a cargo de unidades ejecutoras, procurando la mayor visibilidad pública, sin ente que funja de armonizador.

4 <http://www2.caretas.pe/1998/1509/dedo/dedo.htm>. Dice el recuento de Caretas: “Y la verdad es que el general tiene muchas cosas que aclarar. Favoreció a Cajamarca, su tierra natal, con mayor número de obras de prevención –cerca de 53– y una inversión de 14 millones, superior a la realizada en Piura, Tumbes, Lambayeque y Puno, los departamentos más golpeados por El Niño del '83. Nureña también puso el nombre de su madre a un colegio de educación inicial construido en Cajamarca y contrató a muchos de sus parientes. Interpelado, Nureña replicó que el 70% de los habitantes de Contumazá eran sus parientes.”



FORSUR: empresa privada sí, burocracia no

El terremoto del Sur Chico (Chincha, Pisco e Ica) del 15 de agosto de 2007 fue menor comparado al de Áncash de 1970. Dejó 596 muertos y cerca de medio millón de damnificados (FORSUR, 2008; INDECI, 2009; Neyra, 2018). Sin embargo, la catástrofe recibió alta atención internacional. En un balance de la respuesta humanitaria, Polastro (2009) señala que la comunidad donante internacional se mostró rápida en la respuesta a la emergencia, pero se encontraron con un Estado peruano con poca capacidad de “coordinar en forma efectiva” con los actores internacionales. Necesario para esta poca efectividad en la respuesta, además de la debilidad institucional del Estado peruano, fue la falta de un plan de contingencia para la emergencia. Siguiendo el análisis de Elhawary y Castillo (2008), “las autoridades locales sintieron que el INDECI debió asumir un mayor liderazgo y tener una presencia más importante, mientras que los funcionarios del INDECI pensaron que la responsabilidad inicial debía recaer en los Comités Regionales de Defensa Civil” (p. 10). Zapata (2009) apuntó la extrema debilidad y corrupción en la reacción del nivel regional y local de gobierno. La lección que proponen los observadores es que “la capacidad institucional local” termina siendo fundamental para la implementación de políticas de gestión de riesgo.

Para entender la respuesta del aparato estatal a los terremotos resulta muy útil distinguir lo estructural de lo coyuntural del marco institucional peruano. Por dimensión estructural nos referimos aquí al carácter del Estado peruano, sus reglas de juego, organizaciones y prácticas, resultante del proceso histórico. Como argumentamos a lo largo del reporte, el Estado peruano es “débil”, carente de mayor autonomía para “hacer cumplir” las “reglas de juego”, así como implementar e interpretar principios de política declarados. Asimismo, el sentido común poscrisis de la década de 1980 expone que “el Estado fracasó” y es tiempo de que “el libre mercado” muestre su capacidad de asignar eficientemente recursos. En la evolución de las instituciones, interactúa con la dimensión estructural la coyuntural: un consero económico manejaba el aparato estatal. Un año antes del terremoto del Sur Chico, en 2006, Alan García había asumido la presidencia de la República, un presidente que, habiendo procurado siempre tener un vínculo directo con el poder empresarial, quería borrar el recuerdo de su populismo detrás de la crisis de la década de 1980. Ciertamente, la continuidad de los dos periodos de García es el desdén por la construcción de capacidad estatal burocrática. García no creía en instituciones estatales autónomas.

En resumen, la coyuntura política contingente al terremoto de Chincha, Pisco e Ica era antidesarrollo estatal, proprivatización de “lo público”. En su segundo gobierno, García (2006-2011) estableció topes salariales para funcionarios públicos y cerró iniciativas como el Consejo Nacional de Descentralización (CND), este último promovido por el gobierno anterior para asesorar el proceso de creación de regiones. Asimismo, promovió las asociaciones público-privadas como la gran solución para la provisión de infraestructura y castigó a la burocracia por incompetente y no tener capacidad de gasto, en un contexto de crecimiento económico, expansión de ingresos fiscales, y malestar local con la gran inversión minera. Elhawary y Castillo (2008) hacen un recuento del –prácticamente– nulo trabajo de FORSUR sobre la base del sistema regional de defensa civil. Para los informantes clave de este último estudio, la decisión de ir por un esquema paralelo con FORSUR fue una estrategia política cortoplacista del Gobierno para reforzar y aumentar su capital político y debilitar a oponentes políticos en la región. La palabra clave en el diagnóstico sobre el funcionamiento FORSUR de un informe de una comisión del congreso fue “informalidad” (CPCGR, 2009).

Así, en el sentido común dominante de problemas (el Estado) y soluciones (la empresa privada), la respuesta al terremoto de 2007 fue establecer el FORSUR. A nivel simbólico, era la empresa privada la llamada por el presidente García para garantizar la eficiencia en la reconstrucción (Tanaka y Vera, 2008). El modelo de un fondo dirigido por empresarios privados que respondían directamente al presidente de la República, esta metodología venía de la experiencia colombiana de reconstrucción postsismo, el FOREC o Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero de 1999. El presidente colombiano, Álvaro Uribe en persona transmitió la experiencia a su par peruano, en su visita a Pisco, a pocos días del terremoto (FORSUR, 2008; Zapata, 2009).

Sin embargo, la tradición política y la realidad del orden legal impidieron que FORSUR dependa directamente del presidente, como en Colombia, pasando a ser responsabilidad de la PCM, y demandaron que los empresarios elegidos para la tarea asumieran un estatus de “funcionario público”, posición que varios terminaron rechazando, a diferencia de lo ocurrido en Colombia. Históricamente, la práctica de tener empresarios líderes asumiendo cargos públicos sería más limitada y de carácter centralista en el Perú, en comparación con la experiencia colombiana (Orihuela, 2018). En el recuento de Julio Favre, presidente de FORSUR:

“...cuando el presidente Alan García anunció la creación del FORSUR se generó un gran entusiasmo y muchas expectativas sobre el rol, la dinámica y la eficacia de este organismo que sería dirigido por empresarios privados. Pero la ley de creación del FORSUR convirtió en funcionarios públicos a los representantes del empresariado, provocando la comprensible renuncia de la mayoría de ellos”.

FORSUR (2008), p. 7.

García convocó al empresario avícola y expresidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Julio Favre, quien a su vez convocó a Jaime Cáceres, José Chlimper, Henry Day y Eduardo Figari para el directorio de FORSUR. Cáceres cedió su lugar a Pedro Pablo Kuczynski, a solicitud de la CONFIEP, que encontró inadecuado que su presidente asuma un rol en FORSUR. Todos estos cargos de miembro del directorio fueron no remunerados. Con la dación de la Ley FORSUR, Ley N° 29078, hacia fines del mes del siniestro, la mayoría de empresarios renunciaron, quedando solo Favre y Figari. Otro empresario, Ricardo Briceño, con pasado de funcionario público, asumió y renunció al corto tiempo en desacuerdo con la burocracia que enfrentaban. El empresario Fernando Cillóniz se incorporó en diciembre del 2007. La incorporación al directorio de los alcaldes provinciales y presidentes regionales de la zona de desastre fue posterior a la convocatoria los empresarios, y llevará a conflictos internos en el directorio (FORSUR, 2008).

Desde el punto de partida de las operaciones de reconstrucción, con pérdidas en infraestructura pública estimadas alrededor de USD 220 millones, las “trabas burocráticas” aparecieron constantemente en el discurso de las autoridades como una limitante. Al mismo tiempo, había una demanda política por una rápida reconstrucción de las viviendas; sin embargo, la prioridad la tuvieron inicialmente las grandes inversiones (Neyra 2018, p. 35). Una solución que se encontró fue exonerar de pasar por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a los proyectos del FORSUR. Mario Zolezzi (2008) realizó un diagnóstico crítico de FORSUR, por el carácter centralista y pobremente planificado de su trabajo en el primer año:

“A la postre, los planes de reconstrucción... pueden ser objetivamente descritos como un listado de muchas obras, varias de las cuales no guardan relación con lo que podría llamarse un programa de reconstrucción y más bien llama la atención que varias de las iniciativas no se hayan pensado como parte de un esquema de inversión para tiempos ordinarios. La demanda de servicios de los sectores más pobres ha sido «interpretada» por los planificadores de Forsur y no concertada con sus líderes y autoridades locales.”

Zolezzi (2008), pp. 240-241.

Como se observa, FORSUR fue concebido como un esfuerzo que, para poder ser eficiente, tenía que estar lo menos “contaminado” de los ritmos y prácticas de la burocracia convencional. Una entidad encargada de reconstruir que habría de cerrar terminado su mandato. Así, el INDECI, por ejemplo, no tuvo relevancia ni en el planeamiento, ni en la puesta en ejecución de FORSUR. Y viceversa tampoco, FORSUR no fue pensado para apuntalar cambio alguno sobre el INDECI.



El siguiente cuadro muestra la evolución de la programación del presupuesto y el gasto de FORSUR en sus cuatro años de existencia. Resulta llamativa la diferencia entre el presupuesto de apertura y lo efectivamente ejecutado (devengado) a lo largo del periodo, particularmente en 2008 y 2011, así como la inexistencia de un registro sobre los gastos realizados en el 2007, ambas señales de la pobre capacidad estatal efectiva. Neyra (2018) señala que FORSUR no contó con presupuesto efectivo hasta diciembre del 2017, lo que llevó a que la contratación del equipo técnico administrativo básico se retrasase hasta el primer trimestre del 2018.

Cuadro 5
FORSUR: presupuesto y ejecución, 2008-2011

Presupuesto	2008	2009	2010	2011
PIA	0	5 900 000	5 900 000	1 800 000
PIM	126 130 437	11 690 283	7 724 979	45 080 668
Devengado	125 872 373	11 426 891	7 094 334	41 272 005

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Es importante señalar que Colombia emprendería un camino institucional distinto, pos FOREC, el modelo de referencia para la creación de FORSUR. Ante la llamativa recurrencia de eventos catastróficos, el ascendente presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) impulsó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), adscrita a la Presidencia de la República, y el corazón de un nuevo sistema legal aprobado en 2012, en el convencimiento que había que saltar de la atención a la prevención de desastres. Las tres subdirecciones de la UNGRD son: la **Subdirección para el Conocimiento del Riesgo**, la **Subdirección para la Reducción del Riesgo** y la **Subdirección para el Manejo de Desastres**.⁵ El presupuesto anual de UNGRD ha fluctuado entre los USD 47 y USD 90 millones, un orden de magnitud similar al del INDECI y el CENEGRD juntos.

Autoridad para la Reconstrucción con Cambios-ARCC: un sentido común consolidado

El Niño Costero de 2017 generó un centenar de pérdidas humanas y alrededor de un millón de damnificados. También trajo un nuevo acrónimo para la historia del gobierno de la reconstrucción, la ARCC, Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Entre FORSUR y la novel ARCC, desarrollaron un modelo de acción estatal para la respuesta a desastres socionaturales, siendo este un “Zar de la reconstrucción” proveniente de las canteras del sector privado, con mandato amplio y operando desde la ciudad de Lima, Favre con FORSUR y Pablo de la Flor con la ARCC. Sin embargo, De la Flor renunciaría apenas a los seis meses de asumir el cargo. La prensa dio cuenta que el motivo habría sido la mala relación con alcaldes y gobernadores regionales o, más directamente, la oposición local en el norte del país a lo que identificaban como un estilo de gestión centralista. Días antes de renunciar, De la Flor había diagnosticado que las incapacidades de gobiernos regionales dificultaban la reconstrucción.⁶

5 Ver <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/>. Para el caso chileno, ver Gobierno de Chile (2018).

6 Ver <https://elcomercio.pe/peru/pablo-flor-hacerlo-haremos-noticia-467449>, <http://utero.pe/2017/10/30/todo-sobre-la-renuncia-de-pablo-de-la-flor-el-zar-de-la-reconstruccion/>.

“Nosotros tenemos una ley marco que nos da una serie de flexibilidades para las convocatorias de los concursos, en promedio 22 días, eso quiere decir que el mecanismo que hemos diseñado funciona. Lo que no está funcionando, lamentablemente, son las capacidades institucionales que los entes gubernamentales tienen (...) Vamos a instalar una unidad ejecutora que va a tener a su cargo, para empezar, las obras preventivas (...) No podemos permitirnos volver a perder 5 meses porque un gobierno regional no está en la capacidad siquiera de organizar un concurso básico para una infraestructura tan elemental como la rehabilitación de pistas. Si ellos no pueden hacerlo, lo haremos nosotros.”

Pablo de la Flor, entrevista en El Comercio, 23/10/2017.

Gobernadores y alcaldes respondieron que el ineficiente era el Gobierno Central y De la Flor terminó renunciando a los pocos días. La ARCC ya iba por el tercer director en dos años, resultado también de la inestabilidad política nacional, con la renuncia de Kuczynski y el ascenso de Vizcarra. Reemplazó a De la Flor el ingeniero Edgar Quispe, cuya gestión se caracterizó “por la dificultad de mostrar resultados que persuadan a la opinión pública de que la Reconstrucción avanza al paso esperado” (Grupo Propuesta Ciudadana 2018, p. 3). Ocupa hoy la plaza el exgobernador regional de Lima-Provincias, Nelson Chui, que tiene el activo político de no ser limeño y el pasivo de estar investigado por un caso de peculado por su gestión como gobernador.⁷

La impresión recogida de algunos observadores es que la gestión de Chui es más descentralista –o menos centralista– que la anterior, de forma tal que se habría movilizado la toma de decisiones desde Lima hacia el interior. En particular, estarían operando oficinas desconcentradas, de forma que la revisión de expedientes y acompañamiento al proceso se haga desde los territorios, y se estarían conduciendo reuniones técnicas en las regiones y reasignando parte de la cartera de proyectos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales. Aunque quizás sea muy temprano para arribar a conclusiones, es notorio que el malestar político regional, asociado a la reconstrucción, ha amenguado.

El Cuadro 6 presenta información de presupuesto y ejecución del FONDES, por departamento. Piura y Lima resultan siendo las regiones que se han llevado el grueso de la asignación presupuestal, habiendo mejor capacidad de gasto (porcentaje del presupuesto ejecutado) en Lima. Todas las demás regiones de la costa norte, que junto a las mencionadas son las que reciben la mayor parte del presupuesto, muestran pobres indicadores de ejecución presupuestal. En general, los indicadores de ejecución dan cuenta de la incapacidad de ejecutar lo programado: se programa mal o se ejecuta mal, o un poco de las dos cosas.

7

Ver <https://peru21.pe/peru/cuestionan-designacion-nelson-chui-titular-reconstruccion-468951>.



Cuadro 6

FONDES: marco presupuestal y ejecución por departamento (Soles y porcentajes)

Departamento	Marco presupuestal			Porcentaje de ejecución		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Amazonas	669 431	669 431	0	0%	75%	SP
Áncash	182 749 539	340 049 768	1 173 124 401	42%	38%	11%
Apurímac	956 447	956 447	1 680 833	0%	64%	1%
Arequipa	14 099858	62 753 894	364 071 780	72%	22%	4%
Ayacucho	14 128 539	90 667 133	173 645 366	75%	16%	19%
Cajamarca	21 184004	141 296 238	275 277 666	84%	32%	21%
Callao	12141 522	9 858 028	1 285 462	92%	84%	0%
Cusco	3 169 807	46 210 850	3 290 105	0%	68%	40%
Huancavelica	69 323683	74 452 866	150 816 439	26%	10%	10%
Huánuco	1 171 458	1 682 988	740 141	0%	43%	37%
Ica	54195 660	106 602 388	117 655 349	46%	21%	29%
Junín	4 803 223	4 406 719	4 288 682	9%	78%	3%
La Libertad	232 679 265	491 849 165	781 035 936	29%	29%	21%
Lambayeque	209 030 179	323 902 022	399 831 667	17%	43%	23%
Lima	768 868 665	1 377 857 597	1 231 895 282	54%	51%	26%
Loreto	25 004 149	5 182 160	380 514	88%	66%	0%
Madre De Dios	107 909	121 688	24 800	0%	22%	68%
Moquegua	418 421	418 421	0	0%	72%	SP
Pasco	2 264 969	2 264 969	0	0%	70%	SP
Piura	744 758 725	1 312 159 961	1 634 067 717	22%	43%	18%
Puno	6 236 469	6 783 169	180 766	0%	67%	SP
San Martín	543 622	14 738 631	3 188 825	0%	42%	31%
Tacna	741 276	742 041	77 529	0%	63%	86%
Tumbes	129 596 645	126 030 544	84 472 512	16%	56%	26%
Ucayali	102 000	123 759	27 800	0%	23%	60%
Total	2 498 945 465	4 541 780 877	6 401 059 572	36%	42%	18%

Fuente: MEF. Elaboración propia.
SP: sin presupuesto.

A su turno, el Cuadro 7 muestra las categorías presupuestales destino del FONDES. Resulta muy llamativo que la partida presupuestal sobre infraestructura de transporte sea algo mayor que la 0068, “Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, y que cerca de S/ 1760 millones de gasto de inversión no hayan sido propiamente categorizados, figurando como “Asignaciones Presupuestarias que no Resultan en Productos”. Estas cifras merecerían una mirada más cercana para entender en qué se gasta el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales.

Cuadro 7 FONDES: destino de los recursos (Soles)

Categoría presupuestal	2017	2018	2019	Total
0138: Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte		1 260 871 085	3 181 478 749	4 442 349 834
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	2 116 191 676	1 381 592 783	913 530 002	4 411 314 461
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	51 823 246	634 816 606	1 072 236 376	1 758 876 228
0146: Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado		560 001 885	154 848 865	714 850 750
0148: Reducción del costo, tiempo, inseguridad y costo ambiental en el sistema de transporte		198 317 628	333 293 641	531 611 269
0042: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario		173 173 627	317 947 870	491 121 497
0111: Apoyo al Hábitat Rural		172 413 736	64 540 291	236 954 027
0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural		67 738 212	150 800 905	218 539 117
0059: Bono Familiar Habitacional	188 454 160			188 454 160
0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	8 323 484	29 430 990	119 938 589	157 693 063
0073: Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	111 056 909	6 050 597		117 107 506
0082: Programa Nacional de Saneamiento Urbano		26 637 305	54 524 648	81 161 953
Otros	23 095 990	30 736 423	37 919 636	91 752 049

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Presupuesto Institucional Modificado.



Como con la respuesta a otros eventos catastróficos, además de la lentitud y descoordinación burocrática, la acción de la ARCC ha sido criticada por el enfoque centrado en la provisión de infraestructura. Soluciones Prácticas (2017) hace el recuento que solo una cuarta parte del presupuesto aparece nominalmente destinado a prevención, 2% al fortalecimiento de capacidades institucionales, y el resto a la provisión de infraestructura. En particular, encuentra que la reconstrucción de infraestructura de protección con frecuencia repetía errores del pasado; teniendo que el mantenimiento de estructuras y cauces era relevante, pero el financiamiento limitado, el cambio de autoridades locales frecuente, y los proyectos de la ARCC (2017) no contemplaban áreas verdes para la protección de riberas y la restauración de los ecosistemas a nivel de las cuencas.⁸ En la misma dirección, Grupo Propuesta Ciudadana (2018) señala que el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios fue criticado por “estar estructurado como una lista de actividades y obras ordenada a partir de sectores y niveles de gobierno” en vez de ofrecer una lógica de intervención guiada por variables de riesgo: “Los ‘cambios’ están pensados como mejores estructuras físicas, pero no queda clara la relación con una planificación de la ocupación territorial más segura” (p. 36). Estas evaluaciones son concordantes con las opiniones de nuestros entrevistados en Piura, como veremos más adelante: ¿qué porcentaje de la reconstrucción de El Niño Costero es realmente inversión en gestión del riesgo de desastres?

Concluyendo, el camino del desarrollo institucional nacional para la gestión de desastres desde El Niño de 1997-1998 a El Niño Costero de 2017 deja un conjunto de acrónimos asociados a iniciativas adecuadas para la respuesta y reconstrucción de grandes eventos catastróficos. Los esfuerzos, sin embargo, corren en paralelo a los “órganos de línea” del aparato estatal, el INDECI en 1972-2011 e INDECI y CENEPRED desde el 2011. Mientras la coyuntura del fujimorismo llevó a una puesta en escena presidencialista, el terremoto de Ica de 2007 y de El Niño Costero de 2017 trajeron al zar reconstructor de las canteras del sector privado. Los liderazgos y autoridades políticas regionales se mostraron siempre recelosas y opuestas a este modelo basado en Lima y dirigido por las élites limeñas. En las siguientes dos secciones cambiamos el foco del nivel nacional a la experiencia regional de Arequipa y Piura.

8 Ver <https://infoinundaciones.com/>.



4

Reconstrucción y gestión del riesgo de desastres en Arequipa



El terremoto del 23 de junio de 2001 produjo más de 150 víctimas mortales y miles de afectados por el colapso de infraestructura tanto pública como privada: colegios, carreteras, obras de riego, infraestructura energética, viviendas, etc. El impacto del terremoto fue mayor en el centro histórico y dentro de este en infraestructura emblemática. Una de las torres de la Catedral cayó con el sismo. Fuera de la ciudad de Arequipa, que centra el interés político, Moquegua sufrió importantes daños. La respuesta política fue la creación de ORDESUR, un proyecto regionalista que fue creado “con categoría de instancia descentralizada a nivel de Pliego Presupuestal, que gozará de autonomía económica y financiera, técnica, funcional y administrativa”, según dicta el Decreto de Urgencia N° 101-2001.

Asimismo, ORDESUR debía:

- (i) priorizar y ejecutar obras públicas de construcción, reconstrucción y rehabilitación, principalmente de infraestructura y servicios básicos para la población en la zona declarada en emergencia;
- (ii) identificar e implementar proyectos de inversión pública “que promuevan el desarrollo integral de las zonas de su jurisdicción”;
- (iii) evaluar el impacto económico y social de las obras ejecutadas; y
- (iv) promover las actividades productivas con competitividad de la zona sur, a fin de que sirva como base de desarrollo de la región, en especial las actividades intensivas en mano de obra.

Claramente, se trata de un proyecto desarrollista que va más allá de la respuesta a la emergencia. ¿Por qué? La respuesta corta es porque la historia importa. ORDESUR fue pensada como la versión siglo veintiuno de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA), establecida en 1958, con sede en Arequipa, por un periodo de 20 años, con un impuesto de 1% a las importaciones (Ley 12972). Los terremotos que afectaron severamente a Arequipa y Moquegua en 1958 y 1960 sirvieron, en plena era del Estado desarrollista (Orihuela, 2018), de ventana de oportunidad para un proyecto político de la élite comercial y política arequipeña, que incluyó grandes obras emblemáticas: **(i)** la irrigación de Majes-Siguas, **(ii)** la planta de cementos Yura, **(iii)** la central hidroeléctrica de Charcani, **(iv)** el parque industrial, **(v)** la variante Uchumayo del sistema nacional de carreteras, y **(vi)** un proyecto de desarrollo urbano.

La historia de ORDESUR ilustra la centralidad de la autonomía financiera para la autonomía burocrática. A diferencia de la Junta de 1958, que como mencionamos fue establecida con el 1% del impuesto a las importaciones, 10% del cual iría a Moquegua y 90% a Arequipa, el decreto de urgencia del 2001 no estableció una fuente de ingresos específica para ORDESUR, sino que poseería, como recursos presupuestales, las transferencias que discrecionalmente le hiciesen el Gobierno Central y los Consejos Transitorios de Administración Regional, junto a donaciones internacionales y recursos ordinarios: en resumen, lo que se pueda conseguir, de donde se pueda conseguir. Marcando la identidad descentralista del esfuerzo, en el consejo directivo de ORDESUR se establecieron sillas para los alcaldes provinciales de Arequipa, Moquegua, Ilo y Tacna. Mientras la dirección ejecutiva estaba en manos del viceministro de vivienda, las jefaturas departamentales fueron asignadas a expertos locales.⁹

La participación de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa tiene todo un simbolismo regional detrás, pues fue desde la Cámara que la élite empresarial arequipeña articuló la acción de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA), medio siglo atrás siendo un referente de la élite política arequipeña, hasta el día de hoy. Para la socióloga Patricia Salas, la Junta tiene más bien un carácter “mitológico” siendo vista como un “modelo exitoso de concurrencia sociedad civil-Estado” por las élites políticas regionales; dos décadas después, sin embargo, el rol de la Cámara de Comercio en la política regional ya no tiene la misma significancia y buena parte de los cuadros técnicos ya no son parte de la vida política regional.¹⁰ En la misma dirección, otros entrevistados indicaron que la Junta sería el referente de la vieja élite, con cada vez menor peso y juego político, junto a la idea del “Macro-Sur”, apuntando que las nuevas y jóvenes dirigencias políticas tienen otra historia y proyectos colectivos, en buena cuenta porque la actual, con la masiva migración del sur, es otra Arequipa: “todo cambió, arequipeños-arequipeños somos 15%”.¹¹ Asimismo, escuchamos de los entrevistados algo que también recogimos en Piura: si ya casi todos los impuestos se cobran en Lima, porque las corporaciones locales movieron sus oficinas a la capital, el poder económico-político gravita fundamentalmente en Lima. En otras palabras, sin élites, no hay proyecto regionalista.

Volviendo a mediados del 2001, la creación y el empoderamiento de ORDESUR tuvo tanta relevancia en la importancia de la historia y sus simbolismos, como con la coyuntura política de aquellos años de la transición democrática. El país pasaba del gobierno transitorio de Valentín Paniagua al periodo de Alejandro Toledo (2001-2006), que, como candidato, había levantado un discurso descentralizador y logrado gran apoyo en el sur del país. Con la descentralización como eje de la agenda política nacional, líderes políticos e intelectuales arequipeños abrigaban la esperanza de crear una Macro Región Sur, con la ciudad de Arequipa como eje articulador. La coyuntura política permitió crear un ente descentralizado, distinto a las experiencias de El Niño de 1997-1998, FORSUR o la ARCC revisadas.

9 Entrevista a Hugo Rosand Galdós.

10 Entrevista a Patricia Salas.

11 Entrevistas en Arequipa.



Habiendo sido efectiva en la reconstrucción ¿ORDESUR reconstruyó riesgos o los redujo? No contamos con información comprensiva para una evaluación, pero nuestros informantes clave manifestaron su escepticismo: los profesionales que estuvieron a cargo de la evaluación de daños y la reconstrucción no fueron siempre expertos en gestión del riesgo y, en todo caso, el mandato era “reponer la infraestructura pública a como estaba antes”.¹² Asimismo, ORDESUR pudo actuar como ente ejecutivo directo, sino como un ente encargado de canalizar los recursos (del BID, en particular), primero, y evaluar y supervisar los expedientes de obras, después, apoyándose en los municipios para la programación de la ejecución de obras. En el caso de la Oficina Departamental de Arequipa, los equipos de ejecución estaban formados por ingenieros de distintas partes del país, liderados por un ingeniero limeño y su lugarteniente que también venía de Lima, pero era de origen arequipeño. ¿A dónde fue a parar el capital humano formado en la experiencia? “A dónde se habrá ido ese personal. Todas las veces arrancamos igual, de cero”.¹³

Por su parte, nuevamente ilustrando la centralidad de la coyuntura política para entender la experiencia institucional, Arequipa tenía como alcalde al líder regional Juan Manuel Guillén, que gozaba de una alta legitimidad por su acción constructora como rector de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, la cual incluyó un emblemático estadio de fútbol. Muy importante para lo que vendría, Guillén había logrado declarar al centro de Arequipa como Patrimonio Mundial de la UNESCO, solo un año antes del sismo. Esta distinción será importante para que la UNESCO financie parte de la recuperación de las viviendas en el centro histórico.¹⁴

El presidente Paniagua, cusqueño y descentralista, era conocedor de la importancia de la JRDA en la memoria política del sur del país, por lo que brindó el más amplio apoyo político a la iniciativa.¹⁵ Es más, el terremoto de 1950 en Cusco había generado una Junta Previa, creada en el gobierno de Odría (1948-1956) y reimpulsada por el gobierno de Prado Ugarteche (1956-1962), quien convirtió la “Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco” en la “Corporación de Reconstrucción y Fomento de Cuzco”, con la Ley N° 12800 de 1957. El referente absoluto sudamericano era la Corporación de Fomento o CORFO chilena, establecida en 1939, después del trágico terremoto de Concepción (Orihuela, 2018). La creación legal de ORDESUR como tal, esperará dos meses hasta el inicio del gobierno de Toledo. La idea de ORDESUR como un ente técnico se desdibujará hacia el final, cuando se habrían empezado a contratar correligionarios del partido de gobierno, Perú Posible.¹⁶ Con el proceso de regionalización en marcha, que llamaba a la elección de gobernadores regionales, ORDESUR sería cerrado.

La información disponible en el Portal de Transparencia del MEF no favorece el desempeño del ORDESUR, en tanto ejecutó por debajo de lo que planificó. Pero habiendo sido una experiencia descentralizada y estando el portal web en sus primeros años de funcionamiento, podría ser que la información del Cuadro 8 esté incompleta.¹⁷ En todo caso, más allá de los sueños y el discurso regionalista, ORDESUR fue una experiencia mucho menor a la JRDA.

12 Entrevista a Hugo Rosand Galdós.

13 Ídem.

14 Entrevista a Juan Manuel Guillén.

15 Ídem.

16 Entrevistas en Arequipa.

17 Una de nuestras fuentes ofreció acceso a su archivo personal de ORDESUR, pero al momento de redactar el Informe no contábamos con la información.

Cuadro 8

ORDESUR: presupuesto y ejecución (Soles)

Categoría	2002	2003
PIA	21 900 000	31 900 000
Devengado	8 520 092	8 508 934

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Luego de su periodo como alcalde provincial, Juan Manuel Guillén fue votado dos veces gobernador regional (2007-2014). Su sucesora fue, la abogada por la Universidad Católica de Santa María, Yamila Osorio (2015-2018), del mismo grupo político regional que fundó Guillén, el Movimiento Arequipa Tradición y Futuro. Es importante entonces ubicar la gestión de Osorio en un contexto de continuidad política regional. Al mismo tiempo, una mujer joven encumbrada en la vida política arequipeña es una importante novedad histórica. Dejando las críticas de lado, con estilos propios y marcadas diferencias de los procesos políticos en los que participaron, Guillén y Osorio construyeron cada uno la reputación de ser buenos gestores.

La gestión de Osorio estuvo desde temprano marcada por la coyuntura de las emergencias por eventos catastróficos: un terremoto en el Valle del Colca en el 2016, los huaycos e inundaciones en enero-marzo de 2017, el sismo de Ático unos meses después que dañó seriamente infraestructura vial, y el sismo de Caravelí de 2018 que dejó más de mil damnificados.¹⁸ Para Osorio, la recurrencia de coyunturas de emergencia terminó marcando el ritmo de su gestión. En particular, la secuencia de eventos catastróficos permitió el empoderamiento y trabajo continuo de la Plataforma de Defensa Civil de Arequipa. El apoyo del Gobierno Nacional bajo la presidencia de Ollanta Humala (2011-2016), en particular la labor logística de las fuerzas armadas, permitieron acciones de atención de emergencia inmediatas. Con la gestión de la emergencia, reaparece la idea de la necesidad de un planeamiento y coordinación macroregional, por ejemplo, en la gestión de almacenes y acciones de respuesta rápida. Mientras INDECI resultó siendo el organismo estatal clave en la atención a las emergencias, en 2017 el gobierno regional encarga un estudio de vulnerabilidades de Arequipa.¹⁹

Tomando nota de estos importantes progresos, hablar de una consolidación institucional de la gestión del riesgo de desastres sería más que aventurado. El triunfo del cayllomino Elmer Cáceres, gobernador desde el 2019, ha significado un cambio del personal en el aparato estatal. Según nuestros entrevistados, y más allá de esta nueva gestión regional, la alta rotación de funcionarios, sobre todo a nivel municipal, termina siendo una de las grandes limitantes para la continuidad de políticas.

Pasando a la evaluación de la experiencia regional, ¿cuánta capacidad local ha sido desarrollada en las dos últimas décadas para hacer frente a los desastres? De acuerdo con nuestros entrevistados, en Arequipa existe capital humano en geología, sísmica e ingeniería civil y arquitectura, pero comparativamente poco en ingeniería hídrica y gestión de cuencas. En particular, la Facultad de Geología, Geofísica y Minas de la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA) celebró en el 2018 su 72° aniversario de creación. Al mismo tiempo, el diagnóstico es que este capital humano y redes de conocimiento científico solo colaborarían puntualmente en la gestión del riesgo de desastres, cuando la emergencia llamase a la colaboración.

¹⁸ Ver, por ejemplo, <https://andina.pe/agencia/noticia-plataforma-defensa-civil-arequipa-sesion-permanente-sismos-698090.aspx>.

¹⁹ Entrevistas a Yamila Osorio y Jackeline Choque.



Así, la percepción de nuestros entrevistados es que, en efecto, se ha mejorado sustancialmente en conocimiento y sistemas de información para la gestión del riesgo. Las dudas surgen respecto a cuánto de este conocimiento tiene impacto real en la toma de decisiones de política pública y en la vida económica concreta de Arequipa. En palabras de un informante, “ahora hay mapas sísmicos de el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET)”, pero “también hay mafias que trafican con terrenos”. Las autoridades locales y regionales en busca del voto terminarían dando carta libre a la constitución de nuevas urbanizaciones: “en la punta de los cerros de Yura, donde hay peligro sísmico, ya está todo lotizado”. Lo mismo ocurriría con los riesgos hídricos. La ciudad de Arequipa es atravesada por varias torrenceras que son afluentes del río Chili, pero la urbanización ha tenido a lugar sobre drenes que llevaban a estos cauces. Para los entrevistados más escépticos, si bien las emergencias de las últimas dos décadas han reactivado el sistema de defensa civil, califican el accionar del Estado como “burocrático-reactivo”, de forma que se haría poco más que “simulacros de sismos y asignaciones presupuestales para defensas ribereñas”.

A modo de resumen, el caso de Arequipa muestra la importancia y límites cuando existe un buen líder o lideresa al mando. Guillén y Osorio lograron un prestigio importante como (re)constructores y gestores, al tiempo que articularon equipos de trabajo y alta dirección altamente consolidados. Pero el cambio de gobernador podría traer todo abajo porque no hay un sistema de carrera pública consolidado. Demasiado depende de la voluntad del mando político. Por otro lado, ser eficiente y efectivo en la reconstrucción también tiene sus límites, toda vez que la gestión del riesgo tiene más que ver con el “ex-ante” que con el “ex-post”. Encontramos un interesante activismo estatal subnacional alrededor de la Plataforma de Defensa Civil Arequipa, pero los nuevos problemas y desafíos de la habilitación urbana sobrepasan largamente los avances en la preparación para la emergencia. Sin planeamiento urbano y del territorio, se buscará seguir siendo efectivo en la reconstrucción de eventos catastróficos cada vez más riesgosos.



5 Reconstrucción y gestión del riesgo de desastres en Piura



Flor Ruiz/Oxfam en Perú

Los eventos El Niño de 1982-1983 y 1997-1998 fueron sumamente destructivos para la costa norte, Piura en particular. El Niño de 1997-1998 generó pérdidas estimadas en USD 3500 millones para todo el país y USD 350 millones en Piura (CAF, 2000; AACHCHP, 2005; DIPECHO 2012). La cuenca del río Piura es de carácter complejo, inicia su recorrido por encima de los 3000 m.s.n.m. finalizando en el mar y está ocupada por alrededor de un millón de habitantes, más de la mitad de la región Piura, cuyas economías dependen de la agricultura y la pesca. El bienestar económico de la población depende fuertemente de las cambiantes condiciones climáticas: lluvias excepcionales, sequías, olas de calor, etc. (AACHCHP, 2005).

Diversos estudios coinciden en señalar que, en las últimas dos décadas, en el caso de Piura ha habido un “importante fortalecimiento de capacidades”, en buena cuenta motivado por la participación de la cooperación internacional bajo diversas iniciativas, destacando el rol de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (antes GTZ), con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) Gobierno Regional de Piura/GTZ y el Proyecto Recuperación y Prevención ante Catástrofes Naturales - Gobierno Regional Piura/GTZ. En particular, se ha establecido un sistema de atención temprana en la cuenca del río Piura, obras de drenaje y fortalecimiento de recursos humanos en municipios y gobierno regional (DIPECHO 2012, p. 108).

La cantidad de estudios realizados sobre la cuenca del río Piura es significativa. Por ejemplo, AACHCHP (2005) resume los resultados de una media docena de estudios encargados hace más de una década, gracias al financiamiento de la Embajada del Reino de los Países Bajos. La pregunta sería: ¿qué es lo que la entidad ejecutora ha venido elaborando con toda esta información generada?, sumada a la provista vía proyectos de otras fuentes cooperantes como GTZ. En particular, ¿por qué toda esta acción preventiva no fue suficiente para enfrentar El Niño Costero de 2017?

La hipótesis que hemos desarrollado es que el reducido proceso organizacional del Estado no tiene correspondencia con la notoria acumulación de sistemas de información, reportes de expertos, y expedientes técnicos financiados por la cooperación internacional. Neuhaus (2013), ofrece el mismo diagnóstico en su estudio sobre tres distritos de Piura: la gestión prospectiva y reactiva están divorciadas; la debilidad organizacional estatal caracteriza la gestión del riesgo; el marco regulatorio existe, pero no es implementado; etc. Por ejemplo, después de El Niño 1997-1998 se estableció un “Sistema de Alerta Temprana”, SAT, para la cuenca del río Piura, con apoyo de la cooperación internacional, pero el municipio no le habría brindado el mantenimiento necesario, acabado el financiamiento externo (DIPECHO, 2012).

Cuadro 9 Estudios sobre la cuenca hidrográfica Chira-Piura

Entidad contratante	Estudio (año)
SENAMHI	Escenarios del cambio climático en el Perú 2004-2050, cuenca del río Piura (2005).
AACHCHP	Evaluación local integrada en la cuenca del río Piura (2005).
Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA	Vulnerabilidad física natural en la cuenca del río Piura y determinación de las áreas de interés (2005).
Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica CONCYTEC	Evaluación de la vulnerabilidad y adaptación marina y pesquera a los efectos del cambio climático en la cuenca del río Piura (2005).
INTERMEDIATE TECHNOLOGY DEVELOPMENT GROUP ITDG	Patrones de riesgos de desastre asociados con los efectos locales del cambio climático global en la cuenca del Río Piura: procesos sociales, vulnerabilidad y adaptación (2005).
Instituto CENTRO	Vulnerabilidad social y de género en la cuenca del río Piura (2005).
Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura CRHCCHP	Propuesta: Tratamiento integral para la reducción de la vulnerabilidad frente a inundaciones y escasez hídrica en la cuenca Chira Piura (2017).

Elaboración propia.

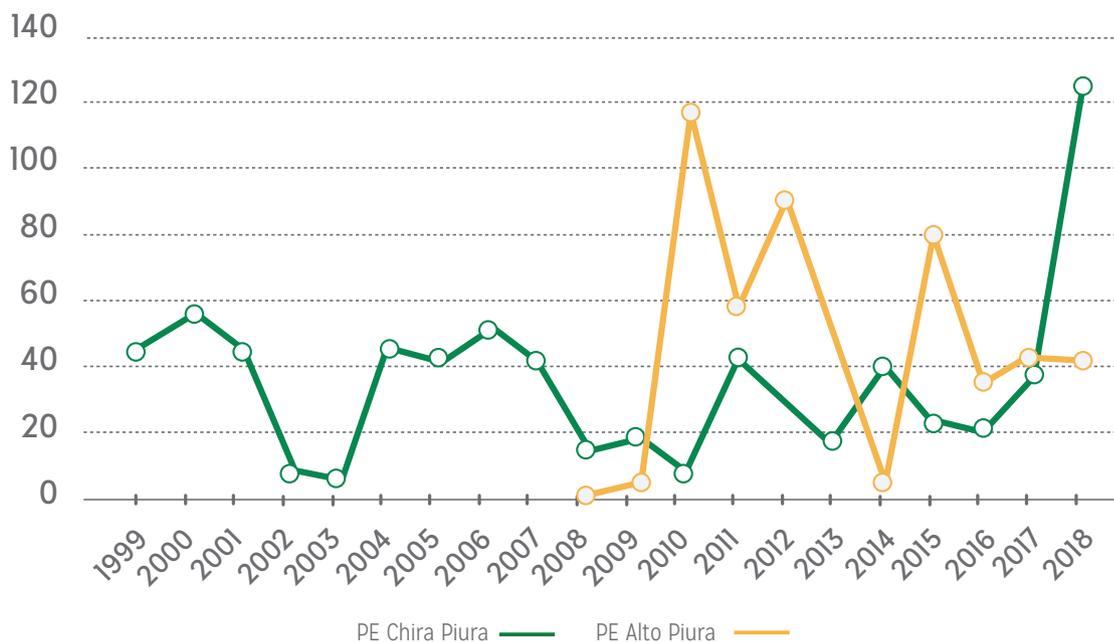
Junto al trabajo de GIZ, se señala que el sistema de inversión pública ha ido desarrollando instrumentos y normativas. Hoy existe un mayor nivel de concientización sobre la centralidad de la gestión del riesgo a nivel del aparato estatal y una masa crítica de expertos regionales en la sociedad civil y el aparato público regional y local.

Asimismo, la “mirada de cuenca” enmarca buena parte de la acción estatal, así como de las propuestas de la sociedad civil, a decir de los expertos locales consultados. Con la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338, 2009) y a iniciativa del gobierno regional, se crea el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira Piura (CRHCCHP), ver CRHCCHP (2017). Nuevamente, sin embargo, el mandato legal parece mucho mayor a la capacidad organizacional del ente estatal, si tomamos por indicador la información desactualizada que brinda su página web.²⁰ El Consejo está integrado por representantes del gobierno regional, gobiernos locales, la Autoridad Nacional del Agua, universidades, colegios profesionales, usuarios agrarios y no agrarios, y el Proyecto Especial Chira Piura.

En el gobierno de la cuenca del río Piura nos encontramos con dos entidades estatales que, con la autonomía de gestión que les permite contar con presupuesto y personal, dividen y compiten por roles: el Proyecto Especial Chira Piura y el Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético Alto Piura (PEIHAP). Los proyectos especiales son grandes iniciativas de desarrollo regional que cuentan con la autonomía de tener unidad ejecutora y pliego presupuestal independientes de los correspondientes al gobierno regional respectivo. La historia de estos proyectos especiales, emblemas del desarrollismo piurano, precede a la de la gestión del riesgo o la defensa civil. En nuestras entrevistas, recogimos el comentario que la burocracia del PE Chira Piura son gente mayor, por lo que el gobierno regional habría terminado eligiendo al PE Alto Piura como unidad ejecutora para el plan maestro del río Piura, pos El Niño Costero del 2017. El PE Chira Piura fue creado en 1969; el PE Alto Piura, en 1988.

El Gráfico 2 muestra que el último de los proyectos especiales ha venido ejecutando un mayor presupuesto, pero también que la ejecución es volátil.

Gráfico 2
Ejecución presupuestal de los proyectos especiales de Piura
(Millones de soles)



Fuente: SIAF. Elaboración propia.

²⁰ <https://www.ana.gob.pe/consejo-de-cuenca/chira-piura/portada>.

Promovida por la última gestión del gobierno regional, la idea de un “plan maestro” para el río Piura ha venido animando el debate de expertos y activistas de la gestión del riesgo de desastres desde El Niño de 1997-1998. En nuestras entrevistas, recogimos una opinión positiva respecto de la gestión de Reynaldo Hilbck (2015-2018), ingeniero industrial por la Universidad de Piura, percibido como un buen gestor, y en general encontramos una opinión positiva respecto a los cuadros técnicos que conforman la alta dirección del gobierno regional. Sin embargo, al mismo tiempo, no existe claridad sobre si toda esta nueva regulación, estudios y discurso de la gestión integral de cuencas son realmente implementados porque los recursos humanos terminan siendo limitados, por –a pesar de todo– la limitada capacidad de acción estatal.

En las entrevistas, por ejemplo, encontramos reparos respecto a la continuidad de los cuadros técnicos dentro de municipios y el gobierno regional. Para una observadora, “las capacidades que se generan en 3 o 4 años se van” y, en ocasiones, los que se quedan en planta no tienen mayor compromiso con la agenda de la gestión del riesgo, o “se terminan acomodando” al mínimo esfuerzo. En ese sentido, recogimos la opinión que la Contraloría General de la República podría desarrollar un cuerpo técnico encargado de supervisar el cumplimiento efectivo de la normatividad de gestión de riesgo de desastres, toda vez que no todos los funcionarios están efectivamente comprometidos con elevar los estándares regulatorios que atañen al riesgo de desastres.

En la formación y cohesión de la sociedad civil, y el seguimiento de la acción estatal del gobierno regional y municipios, los entrevistados destacaron el rol de la prensa independiente, incluyendo al periódico *El Tiempo* y radio *Cutivalú*, que gozan de alta credibilidad. Sin embargo, también recogimos al interior de la misma sociedad civil miradas críticas: el activismo social resultaría siendo cada vez más coyuntural, alrededor de las elecciones, carente de una visión y esfuerzo sostenidos.

Recientemente, el Gobierno Regional de Piura otorgó, luego de algunas marchas y contramarchas, la buena pro para realizar los estudios del “Plan Integral para el Control de Inundaciones y Movimientos de Masas y Plan Maestro de Drenaje Pluvial del Área de los Distritos de Piura, Castilla y Veintiséis de Octubre”, por S/ 17,5 millones.²¹ La unidad ejecutora, como mencionamos líneas arriba, es el Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético Alto Piura. La buena pro se otorgó en diciembre de 2018, por la gestión saliente, fue resuelta dos meses después por supuestas irregularidades con el consorcio español que ganó la buena pro, problemas resueltos hacia el mes de mayo de 2019, con la nueva gestión del gobierno regional. El estudio deberá estar listo hacia fines del 2020, proponiendo obras de infraestructura para la cuenca del río Piura, desde la parte alta hasta su salida al mar, integrándolo con el drenaje pluvial de la ciudad (GRP, 2018).²²

Una crítica recogida en las entrevistas es la aparente atomización de proyectos con la reconstrucción de El Niño Costero. El régimen institucional realmente existente, con la ARCC como una agencia *ad-hoc* que no responde funcionalmente a ninguna de las cabezas nominales del sistema, CENEPRED e INDECI, genera en principio una estructura de incentivos en favor de procurar el mayor impacto político, lo que no es necesariamente concurrente con la inversión en gestión del riesgo. Así, voces críticas señalan que parte del gasto fiscal en reconstrucción ha sido destinado a obras que, siendo de gran importancia para el desarrollo económico y el bienestar regional, no constituyen gasto en reconstrucción ni gestión del riesgo de desastres: la carretera La Costanera (Piura, Talara, Paita y Sullana), la Panamericana antigua y

21 Conformado por las empresas: Asistencia Técnica y Jurídica Consultores S.L., INTECSA S.A. Sucursal Perú, e INYPSA Informes y Proyectos S.A. Sucursal Perú.

22 Ver <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/resuelven-contrato-de-estudios-de-plan-integral-del-rio-piura-871060/>, <https://eltiempo.pe/elaboran-plan-integral-para-prevenir-las-inundaciones/>, <https://peihap.gob.pe/2019/05/07/proyecto-alto-piura-da-inicio-a-los-estudios-del-plan-integral-y-plan-maestro-del-rio-piura/>.



los “hospitales estratégicos” de Huarmaca, Huancabamba, Ayabaca y Los Algarrobos.²³ En sentido contrario, otros observadores apuntan que un evento catastrófico significa oportunidad para emprender proyectos de inversión pública que de otra manera no recibirían prioridad del Gobierno Central. Una mirada desarrollista, pero en un sentido más estrecho al de las juntas y corporaciones del sur. En cualquier caso, es claro que bajo las etiquetas presupuestales “reconstrucción” y “gestión del riesgo de desastres” existen diversas realidades de desarrollo de infraestructura que no podemos identificar del todo desde la información de escritorio disponible.

Resumiendo, el gobierno de la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres en el caso de Piura gira alrededor de las emergencias del Fenómeno de El Niño. Encontramos un cuadro que, con sus particularidades, es acorde con el diagnóstico general del estudio: una significativa transformación del discurso de políticas públicas para incorporar las banderas de “la gestión del riesgo de desastres” y “la adaptación al cambio climático”, junto a nueva normativa, numerosos estudios, redes de expertos, activismo social y una cooperación internacional muy activa. Las coyunturas electorales y los eventos catastróficos energizan el intercambio discursivo y la acción estatal. Al mismo tiempo, no resulta claro quién o qué organización estatal lidera la implementación de los nuevos principios de política, regulaciones y prescripciones tecno-científicas. Un gobernador “eficiente” en la gestión pública es un ingrediente determinante, pero las debilidades en el tejido institucional local resultan mayores. El gobierno regional y la sociedad de expertos piurana colocan sus esperanzas en un “plan maestro” que serviría de instrumento guía para la inversión pública en GRD de la próxima década.

Revisadas la experiencia nacional y dos casos regionales, el informe continúa con las secciones sobre lecciones aprendidas y conclusiones.

23 Ver: <https://eltiempo.pe/piura-hospitales-reconstruccion-vp/>, <https://www.radiocutivalu.org/premier-zavala-ofrecio-financiar-hospitales-estrategicos-para-piura/>.



6 Lecciones aprendidas: coyunturas, organizaciones, emprendedores y técnicas de gobierno

Mientras las secciones previas hacen un recuento de historias nacionales y regionales de lo que hoy llamamos gestión del riesgo de desastres, en esta sección identificaremos características recurrentes en los procesos y casos discutidos. Las dimensiones de análisis son las coyunturas políticas y sacionaturales, los organismos estatales, los emprendedores institucionales, y los instrumentos y técnicas de gobierno. Los revisamos en forma sucinta para indicar su importancia.

Coyunturas políticas y sacionaturales

En la gestión del riesgo, seguramente en forma más evidente que en otras áreas de la política pública, se evidencia la centralidad de la contingencia para el cambio institucional. La evolución de la institucionalidad de la gestión de desastres ha estado marcada por contingencias sacionaturales y políticas. La contingencia de eventos y procesos va creando ventanas de oportunidad política de tamaño diverso para beneplácito de los promotores del cambio institucional. Así, identificamos la importancia de eventos y procesos internacionales y domésticos.

Coyuntura sacionatural global: eventos catastróficos

1. Mayor recurrencia de eventos climáticos catastróficos internacionales.
2. Catástrofes en Japón llevarán a este país a liderar una agenda de cooperación internacional.
3. Catástrofes en países latinoamericanos lleva a una mayor apreciación regional por la GRD: por ejemplo, huracanes en Centro y Norte América, El Niño y La Niña en países andinos.



Flor Ruiz/Oxfam en Perú

Coyuntura siconatural nacional: eventos catastróficos

1. El Niño 1997-1998.
2. Terremoto del Sur 2001.
3. Terremoto de Sur Chico 2007.
4. El Niño Costero 2017.

Coyuntura de economía política internacional

1. Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), 2002.²⁴
2. Proyecto CAN “Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina”, PREDECAN, 2003.
3. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.
4. Marco de Acción de Sendai 2015-2030.
5. Cooperación alemana GTZ (hoy GIZ) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueven la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres (GRD). En Perú: GRD promovida en presupuesto e inversión pública, en el Ministerio de Economía y Finanzas; BID detrás del SINAGERD.
6. El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) difunde el concepto de adaptación al cambio climático (ACC), hoy principio guía de buena parte de la cooperación internacional a países en desarrollo. La ACC legitima más la política pública “gestión del riesgo de desastres” o GRD.
7. Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD), Decisión 819 de la CAN, 2017.

Coyuntura de economía política nacional

1. Cambio de Gobierno Nacional es ventana de oportunidad para cambios en la legislación y creación de nuevas entidades.
2. Sistemas de ideas de los gobernantes condicionan la toma de decisiones: directorio privado para FORSUR en el gobierno de García, uso de mecanismos de obras por impuestos, preeminencia política del sector Defensa en la toma de decisiones.
3. Cambio de gobierno regional y local lleva al cambio recurrente de burocracias calificadas, a ser reemplazadas (con frecuencia) por burocracias clientelares.
4. Cuando el Gobierno Nacional está a cargo de un líder político del interior (Paniagua y ahora Vizcarra), se promueven iniciativas descentralizadoras o, digamos, menos centralistas.

Claramente, las coyunturas no explican por sí solas los procesos, pues existen otras dimensiones como el peso de la tradición histórica y cuán “agénticos” terminan siendo los agentes de cambio, pero ayudan a contextualizar la toma de decisiones. Por ejemplo, que Colombia haya creado una Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en 2011, para dar mayor peso político a la función estatal GRD ante la creciente ocurrencia de eventos catastróficos, podría haber servido de ejemplo para que el Perú implementase un modelo similar, con una sola cabeza, amplio mandato e importante soporte del fisco. Sin embargo, el evento en el país vecino no fue noticia en el sistema político peruano. Por su parte, el desarrollismo y regionalismo del sur del país facilitaron la creación del ORDESUR, pero la coyuntura “neoliberal” del nuevo milenio contrasta con la “desarrollista” hacia fines de la década de los años 50, pos Odría.

24 La Comunidad Andina de Naciones estableció en Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE). Ver Comunidad Andina (2009).



Organismos estatales y emprendedores institucionales

Hemos pasado revista a un número significativo de organismos estatales. Los acrónimos incluyen la JRDA, el INDECI, el CENEPRED, el ORDESUR, el FORSUR y la ARCC. Estas agencias gozaron o gozan de distinta autonomía, basada fundamentalmente en el presupuesto con el que fueron creadas. Como hemos discutido, el mandato legal está largamente condicionado al desarrollo de capacidades estatales, proceso que no es automático.

El estudio identifica una forma recurrente de construcción estatal: agencias adecuadas como resultado de emergencias, en un proceso histórico en el que la confianza por “el Estado” fue decayendo: para que los procesos funcionen había que tener un comando presidencial (Fujimori) o importar un gerente del sector privado (FORSUR y ARCC). Las ideas importan, condicionan el (no) desarrollo de instituciones y capacidades estatales, la forma efectiva que tomen.

Al mismo tiempo, desde las regiones se desafía el sentido común y prácticas centralistas, con diversa escala de éxito, toda vez que los recursos fiscales los concentra el Gobierno Nacional y los gobernantes no siempre son provincianos, como en los casos de Paniagua (ORDESUR) y Vizcarra (nuevo zar ARCC), ambos simpatizantes o promotores de iniciativas descentralizadoras o desconcentradoras.

Una gran limitante del desarrollo organizacional del Estado sería la ausencia de recursos humanos, tanto en el nivel nacional como en el regional y local. O más adecuadamente, la falta de un servicio público profesionalizado. Arequipa y Piura muestran experiencias de gestión interesantes, con liderazgos importantes del gobernador o gobernadora regional; sin embargo, que el sistema dependa de este tipo de emprendedores institucionales tiene sus problemas, toda vez que el ciclo político condiciona la continuidad de políticas. Regiones y municipios, según las opiniones de expertos recogidas, carecen de una masa crítica lo suficientemente grande de servidores públicos.

Resulta claro que es reduccionista y simplista el argumento de “no hay capacidades locales”: Arequipa y Piura tienen los profesionales, con sistemas de universidades de importante desarrollo, el problema está en permitir su acceso y continuidad a los aparatos públicos locales. En nuestras visitas de campo conocimos apasionadas funcionarias y funcionarios estatales bregando por el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres. Con las limitaciones del corto y poco profundo trabajo de entrevistas, la impresión que recogimos es que el problema no es la falta de profesionales, sino la continuidad en la gestión pública.

La acción de las agencias estatales discutidas descansa en un sistema mucho más grande que apenas hemos mencionado. Según el Documento País Perú 2012, las principales entidades estatales que alimentan el sistema de información de la gestión del riesgo de desastres son el Instituto Nacional Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), la Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN), el Instituto del Mar Peruano (IMARPE) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Es allí donde residen buena parte de las capacidades estatales del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres.

Instrumentos y técnicas

Si los acrónimos de organizaciones ya son numerosos, el listado de instrumentos y herramientas es todavía más frondoso. Según la normatividad vigente, formalmente existen:

1. SIGRID: Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, (<http://sigrid.cene-pred.gob.pe/sigridv3/documento/biblioteca>).
2. SINPAD: Sistema Nacional de Información para la Preparación, Respuesta y Rehabilitación (<http://sinpad.indeci.gob.pe/PortalSINPAD/>).
3. SAT: Sistemas de alerta temprana (<https://www.indeci.gob.pe/preparacion/sat/sistema-de-aler-ta-temprana/>).
4. SIVICOS: Sistemas de vigilancia comunitaria en salud.
5. SIRAD: Sistema de análisis de recursos para la atención de desastres y recuperación temprana, para Lima y Callao (<http://sirad.indeci.gob.pe/login/?next=/>).
6. DESINVENTAR: iniciativa de Naciones Unidas, inventario global sobre efectos de los desastres (<https://www.desinventar.net/>).
7. Estudios de peligro, vulnerabilidad y estimación del riesgo.
8. Estudios de ciudades sostenibles del INDECI.
9. Manuales de capacitación, simulacros y otros.
10. Guías metodológicas para la incorporación de la GRD en la formulación de proyectos de inversión pública y planes de desarrollo concertado.
11. Planes (comunitarios) de prevención y reducción de riesgos.
12. Planes de emergencia ante desastres, planes de contingencia, protocolos varios.

Fuente: adaptado de DIPECHO 2012 y 2014.

Sin embargo, el diagnóstico sobre estas herramientas es que se desconoce el impacto de las mismas, particularmente a nivel local o regional. Asimismo, los diagnósticos disponibles identifican que estas herramientas son resultado de proyectos específicos, en particulares lugares y fechas, en lugar de un esfuerzo sistemático, siendo que muchas veces el esfuerzo de la cooperación es discontinuado, acabado el financiamiento (DIPECHO 2012, p. 101).

A nuestro entender, existiendo una densa red de normas legales, planes e instrumentos de política pública, no resulta claro la calidad de la implementación de la gestión del riesgo en la actividad estatal. Por ejemplo, el *Documento País Perú 2012* señalaba que más del 50% de municipalidades provinciales y distritales habían elaborado mapas de peligros a nivel local en el año 2011, a través del Programa de Incentivos del MEF dentro del Programa de Modernización Municipal, al tiempo que el Programa de Ciudades Sostenibles también contribuyó con un número de estudios. Sin embargo, el estudio observa:

“...aunque los mapas fueron aprobados, la calidad no es homogénea. Se hicieron utilizando personal no experimentado y con diferente tecnología. No hubo asesoría y capacitación sobre metodología.”

DIPECHO 2012, p. 89.

Esta carencia de un sistema y cuerpo burocrático que produzca en forma sistemática lo que leyes, reglamentos y políticas declaran necesario resulta ser una característica estructural que da pie a patrones de prácticas gubernamentales que se alejan de lo formalmente proclamado. El *Documento Perú País 2012* hace un conjunto de observaciones muy importantes que ilustran el punto.



Cuadro 10 Brechas entre los mandatos y las prácticas de gobierno

Dice la Ley / reglamento / política	Problemas en la práctica
Descentralización desde 2003. INDECI transfiere atribuciones de capacitación, inspecciones técnicas y logística en emergencia en 2005-2009	<ul style="list-style-type: none"> · Capacidades burocráticas limitadas en los gobiernos locales y regionales. · Algunas regiones con capacidades contaron con apoyo especial de la cooperación internacional (Piura, con GIZ). · Limitada capacidad de los municipios para operar su respectivo Centro de Operaciones de Emergencia.
Antes del PLANAGERD 2014-2012 hubo un Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres 2004	<ul style="list-style-type: none"> · No tuvo "fuerza de ley" para su cumplimiento. · Más allá de aspectos legales, no había ni existe mucho de autonomía burocrática.
El SINAGERD gobierna	<ul style="list-style-type: none"> · Inacción de la PCM en asumir la rectoría del SINAGERD e impulsar activamente la gestión de riesgo de desastres. · Un año después de establecido, no había un equipo técnico especializado. · Participación ciudadana es limitada.
La GRD es política nacional y local	<ul style="list-style-type: none"> · En las regiones, en la práctica, la gestión reactiva continuaba dentro de las Oficinas de Defensa Nacional. · Los planes de desarrollo urbano existentes no hacen uso de los mapas de peligros elaborados.
Los proyectos de inversión pública deben tener análisis de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> · No hay un mecanismo de supervisión del MEF para el cumplimiento de la norma.
Directiva MEF del 2001 requiere a los gobiernos regionales y locales que formulen planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo	<ul style="list-style-type: none"> · Pocas capacidades de recursos humanos en los gobiernos regionales y locales para incorporar la GRD en los planes que legalmente deben elaborarse. · Falta de guías metodológicas.
MEF establece la norma técnica "Pautas metodológicas para incorporar el análisis del riesgo a proyectos de inversión pública"	<ul style="list-style-type: none"> · Los formuladores de proyectos de inversión pública no tienen adecuada calificación, especialmente a nivel local y regional. · Asesoría técnica del MEF es limitada. · Autoridades no ejercen control sobre la calidad de los proyectos formulados.
MEF establece el Programa de Presupuestos por Resultados "Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres"	<ul style="list-style-type: none"> · Desconocimiento del instrumento a nivel regional y local. · Asesoría técnica del MEF es limitada.
SINPAD, el Sistema Nacional de Información para la Preparación y Respuesta en Desastres, establecido en 2002 Uno de sus instrumentos centrales es la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)	<ul style="list-style-type: none"> · No son registradas todas las emergencias y desastres. · El personal encargado no verifica la información de campo recibida. · No hay regularidad en la emisión de reportes. · Los evaluadores EDAN no están calificados y sus productos no son verificados.
SENAMHI a cargo del monitoreo del caudal de ríos	<ul style="list-style-type: none"> · No existen estaciones de registro para el monitoreo de caudales, ni estaciones meteorológicas en todas las principales cuencas. · Solo existen sistemas de alerta temprana en cuencas de algunas ciudades del litoral.
Ministerios emiten directivas sobre gestión del riesgo, por ejemplo, el MINEDU para los colegios desde 2007	<ul style="list-style-type: none"> · No se conocen informes sobre el nivel de cumplimiento de las normas. · Por ejemplo, la Oficina de Infraestructura Educativa dicta normas sobre edificaciones, pero no tiene en sus funciones evaluar y fiscalizar el cumplimiento de las mismas.
El Reglamento Nacional de Edificaciones incluye la norma técnica de edificación de diseño sismo-resistente (desde la década del 70)	<ul style="list-style-type: none"> · No se conoce si y cómo se supervisa el reglamento.
Los municipios provinciales formulan planes urbanos	<ul style="list-style-type: none"> · Los planes urbanos no son instrumentos efectivos en la orientación del desarrollo urbano. · No hay control en la ocupación de suelo. · Cambios constantes en la zonificación. · No hay control en la calidad de las construcciones.
La respuesta nacional al desastre la lidera INDECI a través del COEN	<ul style="list-style-type: none"> · Limitada infraestructura y recursos humanos del COEN. · COE regionales son precarios, con limitada infraestructura, sistema de comunicaciones y personal.

Fuente: DIPECHO 2012.

Finalmente, basándonos en DIPECHO (2012) y (2014) y Galarza y Ruíz (2017), listamos un conjunto de instrumentos de política que, a contrapelo de las brechas reseñadas, dan cuenta de los avances de la gestión del riesgo:

Instrumentos de gestión macroeconómica

1. Fondo de Estabilización Fiscal.
2. Reserva de contingencia a favor del INDECI.
3. Líneas de crédito contingente e instrumentos financieros.

Instrumentos de gasto público

1. Programa Presupuestal 0068, “Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, o PREVAED (ver Cuadro 11, que muestra a Lima como el principal destino de la partida).
2. FONDES, “Fondo Para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales”, a cargo del MEF, destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales.
3. Fondos para cofinanciar la ejecución de proyectos en gestión de riesgo de desastres: (i) FONIPREL, Fondo de Promoción para la Inversión Pública Regional y Local, y (ii) FONIE, Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales.
4. Análisis de riesgo obligatorio en los proyectos de inversión pública.
5. Transferencias condicionadas a incorporar GRD como parte del Plan de Incentivos a la Mejora de Gestión y Modernización Municipal.
6. Iniciativas sectoriales en los ministerios de Vivienda, Agricultura (Seguro Agrario Catastrófico, Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático), Educación y Salud.



Cuadro II
Partida presupuestal 0068: presupuesto devengado, 2012-2018
(Soles)

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lima	70 981 663	246 047 376	627 203 496	694 716 484	610 400 300	919 481 111	476 850 222
Piura	14 077 074	60 775 099	68 096 889	284 211 871	65 005 085	575 273 703	284 821 251
La Libertad	3 873 804	18 160 184	35 314 995	136 834 287	31 631 059	198 741 184	128 500 809
Cusco	12 910 462	75 371 556	112 270 450	121 767 973	69 540 999	74 155 886	95 280 402
Áncash	706 879	8 669 615	15 821 383	59 856 007	22 710 100	177 195 174	141 705 486
Tumbes	4 140 416	15 246 361	65 189 709	145 029 281	34 603 586	85 546 341	79 272 743
Lambayeque	5 348 413	13 698 948	34 733 580	114 270 808	22 093 627	125 548 816	111 993 276
Cajamarca	12 575 470	10 153 675	34 868 360	89 978 290	33 799 805	102 033 204	32 469 157
Ayacucho	5 511 585	30 664 366	43 300 548	88 146 532	29 325 496	53 534 882	45 752 526
Callao	2 051 670	8 759 035	89 833 791	129 369 415	18 006 755	38 839 299	20 378 005
Ica	6 988 420	9 938 821	28 094 035	77 149 389	22 924 534	84 289 680	41 066 184
Arequipa	14 553 678	28 642 602	24 711 877	39 347 632	22 478 618	56 429 125	55 049 465
Junín	5 952 556	13 805 471	24 164 948	86 619 792	58 176 131	28 649 668	32 508 381
Apurímac	1 621 357	8 686 658	39 728 376	84 467 920	35 574 118	32 024 634	41 990 728
San Martín	3 741 502	5 755 758	16 867 312	78 545 773	56 972 421	39 253 109	28 371 121
Puno	5 404 774	23 100 111	20 913 404	40 972 286	40 375 259	18 926 714	28 680 760
Huancavelica	7 465 011	13 261 853	17 786 439	22 890 243	28 645 842	47 785 963	18 694 749
Huánuco	4 562 963	16 152 376	21 133 442	38 836 939	32 637 815	28 304 775	19 227 061
Amazonas	711 559	4 396 959	15 077 465	59 170 346	31 657 312	17 543 577	19 802 243
Loreto	587 512	9 448 833	16 329 868	13 559 655	12 477 363	54 163 003	16 081 262
Tacna	876 931	5 873 075	33 480 255	9 866 343	19 826 274	11 519 184	22 733 820
Pasco	2 134 703	8 144 206	11 447 582	21 105 551	11 980 832	12 724 727	13 998 823
Moquegua	1 499 945	3 587 089	8 464 419	4 349 069	43 198 464	4 950 901	5 783 942
Ucayali	0	5 470 622	13 630 115	17 564 280	9 439 422	13 993 300	9 115 457
Madre de Dios	633 687	2 462 716	7 024 807	9 485 026	4 958 329	13 588 984	4 871 494
Nivel Nacional	188 912 035	646 273 365	1 425 487 545	2 468 111 194	1 368 439 547	2 814 496 946	1 774 999 367

Fuente: MEF. Elaboración propia.





7 Conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento institucional

La gran conclusión del presente estudio es la debilidad organizacional sistémica del aparato burocrático a cargo del gobierno de la reconstrucción y, en un sentido más amplio, la gestión del riesgo de desastres. Esta debilidad tiene varias aristas.

1. Existen dos entidades rectoras, siendo lo adecuado solo una, lo cual inevitablemente trae problemas en la planificación estratégica e implementación de acciones en el día a día. Asimismo, el peso presupuestal y político lo tiene el INDECI sobre el CENEPRED, lo que en buena cuenta significa que el foco de la acción gubernamental no está en la prevención sino en la atención de la emergencia.
2. A la poca claridad en el diseño organizacional de la gestión del riesgo a nivel nacional, se suman las debilidades de los niveles de gobierno regional y municipal. En primer lugar, el proceso de regionalización y descentralización no ha contemplado un sistemático apoyo a la consolidación de una burocracia profesional regional y local. Así, los documentos de diagnóstico redundan en la constatación de “débiles capacidades institucionales”, especialmente en el nivel municipal, lo cual, por ejemplo, ha limitado la transferencia de funciones estatales del INDECI a los municipios con la descentralización (DIPECHO, 2012, p. 11). Existe capital humano local, pero no se incorpora al sector público en forma sistemática y continua.
3. Sumado a la falta de una burocracia técnica consolidada, la gestión del riesgo de desastres es un enfoque nuevo, poco conocido inclusive para profesionales formados en el sistema universitario nacional. El soporte de la cooperación internacional para actividades de difusión y capacitación termina siendo fundamental, incluyendo a iniciativas promovidas por DIPECHO y PREDECAN, junto a otras acciones financiadas por Naciones Unidas, la Unión Europea y la GIZ, entre otras entidades internacionales. Brilla por su ausencia el esfuerzo en el sistema universitario nacional.

4. Asimismo, existe una alta rotación de personal, particularmente con las elecciones municipales y regionales, y el nuevo personal contratado no siempre es el idóneo, sino que responde a lógicas clientelares. De una forma u otra, una nueva gestión demandará un periodo de aprendizaje para las nuevas autoridades de la gestión de riesgo en el municipio, gobierno regional o dependencia del Gobierno Central (ver, p.e., Elhawary y Castillo, 2008).
5. Con este débil marco institucional de fondo, se constata que es común encontrar brechas significativas entre la aprobación de una ley o norma legal, luego la formulación del respectivo reglamento y pasos burocráticos complementarios, y finalmente la implementación de la regla de juego formal. La debilidad del Estado o, para ser más precisos, la debilidad de las organizaciones del Poder Ejecutivo para operar en forma autónoma, puede apreciarse en la continua referencia de los documentos de diagnóstico a leyes que no se implementan porque carecen de reglamento. El desarrollo legal, por tanto, no trae consigo el desarrollo organizacional del aparato estatal.
6. En un Estado acostumbrado a moverse con pies de plomo, lo que haga y no haga la autoridad más alta termina siendo fundamental. Varios de nuestros entrevistados apuntaron lo preponderante que resulta ser “la voluntad política” para implementar medidas que van en contra del sentido común del quehacer estatal: planificar, regular, supervisar, sancionar, implementar la gestión de riesgo de desastres. Modelos de la falta de voluntad política abundan. Por ejemplo, DIPECHO (2012) y (2014) señalaban que la PCM todavía no asumía plenamente su rol de ente rector establecido en la legislación clave de 2011. Finalmente, el reducido involucramiento de la PCM encontrará solución en la muy discutida asignación de CENEPRED al pliego del sector Defensa, en el 2017. La PCM es –en el papel– el ente rector, pero esa declaración legal tiene poco sentido práctico.
7. El centralismo condiciona la evolución de la gestión del riesgo de desastres. La enraizada cultura política centralista, por un lado, promueve respuestas desde Lima y con desdén por las capacidades técnicas y burocráticas no limeñas, al tiempo que, por otro, crea un clima de desconfianza para cualquier experimento centrado en actores políticos de Lima. Parece ser que solo los presidentes no limeños, Paniagua y Vizcarra, han sido conscientes de la inviabilidad del centralismo político en la gestión del riesgo de desastres. El modelo ORDESUR fue posible por una coyuntura muy particular, la confluencia de un liderazgo regional con un presidente descentralista, en un momento de apertura política. Esos mismos elementos ciertamente pueden repetirse en la vida política nacional futura.
8. Más allá de la inviabilidad política de proyectos tecnocráticos centralistas, resulta evidente para la comunidad científica la necesidad de incorporar el saber local en la gestión del riesgo de desastres. Futuros desarrollos institucionales deberán construirse sobre el conocimiento local para poder ser exitosos.
9. La autonomía presupuestal termina determinando qué entidades definen y marcan el ritmo del gobierno de la reconstrucción y la gestión del riesgo de desastres. Si el presupuesto nominalmente para la gestión del riesgo de desastres se gasta, en el contexto de la reconstrucción, por entidades *ad-hoc* cuyo objetivo está altamente condicionado por el impacto político de corto plazo, es muy probable que se termine gastando en obras que, siendo importantes por generar empleo y eventualmente impactos económicos de largo plazo, no califican como gestión del riesgo, ni como reconstrucción. Por ejemplo, en Piura, la respuesta estatal pos El Niño Costero ha financiado La Costanera, la Panamericana Antigua y hospitales, como antes la JRDA financió la Variante Uchumayo, la planta de cementos Yura y el Parque Industrial.
10. En la última reconstrucción, las miradas críticas (p.e. Soluciones Prácticas, 2017) señalan una atomización del esfuerzo gubernamental y el foco reducido a la provisión de infraestructura,



en proyectos de carreteras y agricultura, principalmente, al tiempo que se extraña una mirada estratégica en la planificación de la inversión pública para la gestión del riesgo de desastres. Esta crítica de la atomización es recurrente, la podemos rastrear al terremoto del Sur Chico y a El Niño de 1997-1998, y parece tener detrás la lógica cortoplacista de maximizar el impacto político con el presupuesto a disposición, en el menor tiempo posible.

11. Toda nueva crisis sacará a la luz los problemas del desarrollo de una región (ver, p.e. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza –MCLCP, 2017), generando la demanda por la promoción del desarrollo económico y el bienestar social. Los eventos catastróficos, entonces, son ventana de oportunidad para todo tipo de agendas de desarrollo. La gran conclusión es que se requiere de una capacidad institucional autónoma que minimice las posibilidades del gasto clientelar y/o cortoplacista y maximice la lógica de la gestión del riesgo y el desarrollo sustentable.
12. Si esta es la realidad en la que nos encontramos un equilibrio históricamente cimentado, se debe en buena parte a que existe una economía política de intereses que favorece la continuidad: la inversión pública en reconstrucción es económica y políticamente rentable, tanto para las empresas constructoras privadas y diversas economías ilegales como para los políticos. La prevención es menos visible y “rentable”, en una mirada estrictamente individual, utilitaria y cortoplacista.

Ingresando en las recomendaciones, encontramos que la experiencia nacional e internacional muestra la centralidad del desarrollo institucional, “institucional” entendido como reglas de juego y organizaciones, porque las segundas dan significado a las primeras. Las instituciones se construyen tanto en la esfera estatal como en la social, dimensiones que se entre cruzan en la política y la gestión pública. Los estados son construcciones históricas de las sociedades, así que el fracaso estatal no hace sino reflejar el fracaso de una sociedad en su intento por gobernarse. Hay que fortalecer al Estado, tanto el aparato encargado de planificar la mitigación de riesgos como el de (re) construir infraestructura (sin nuevos riesgos). Pretender que el gobierno de la reconstrucción o, más ampliamente, de la gestión del riesgo de desastres va a depender exclusivamente de tener a un empresario o gerente privado a la cabeza de la respuesta estatal es un sinsentido que, sin embargo, empata con enraizados sentidos comunes de la ciudadanía debido al pobre desempeño estatal y la inestabilidad política que caracterizan la historia republicana.

Institucionalizar la gestión del riesgo pasa por tener una sola entidad estatal empoderada, presupuestal, organizativa y políticamente. No se trata de importar recetas porque cada país tiene un desarrollo institucional con un alto componente idiosincrático, condicionado por la trayectoria histórica; por ejemplo, mientras en Colombia lidera la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, en Chile lo hace el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. No existen modelos institucionales absolutos, pero queda claro que un sistema de gestión del riesgo con dos cabezas débiles, que terminan relegadas de la escena pública con cada nuevo desastre, no es ni será la solución.

A su turno, la acción estatal a nivel micro –incluyendo la acción rectora– tiene que tener incorporada la perspectiva de la gestión del riesgo, la gestión integral de cuencas y el planeamiento del territorio. En particular, la supuesta política de estado el ordenamiento y gestión territorial tendrían que pasar de ser discurso a tener forma cotidiana en las prácticas concretas de gobierno. De lo contrario, el crecimiento presupuestal significará construir nuevos y mayores riesgos de desastres. Resulta entonces clave que estos principios de política sean efectivamente asumidos por los ministerios de Vivienda, Transportes, Salud y Educación, así como los gobiernos regionales y locales.

¿Cómo empezar el cambio? ¿cómo aprender de las reconstrucciones y lograr que catalicen políticas públicas de largo plazo? ¿qué sentido práctico le damos a la gestión del riesgo y la planificación territorial, normadas en distintas leyes y reglamentos? Sin una cabeza organizacional que dirija la acción estatal en tiempos de no emergencia, difícilmente saldremos del círculo vicioso de la reconstrucción sin instituciones.

Bibliografía

- Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (2017).
“Plan Integral de Reconstrucción con Cambios”. Lima.
- Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira Piura (2005).
“Evaluación Local Integrada y Estrategia de Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del Río Piura”. Lima: CONAM.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (2009).
“Grupo de trabajo para fiscalizar los gastos de rehabilitación, reconstrucción y construcción de las zonas afectadas por el sismo a través de FORSUR período legislativo 2008 - 2009. Informe Actualizado”.
Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2008/com2008precuegenrep.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/3B4F583E13B251980525756E00760498/\\$FILE/INFORMEDELGRUPODETRABAJOFORSUR.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2008/com2008precuegenrep.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/3B4F583E13B251980525756E00760498/$FILE/INFORMEDELGRUPODETRABAJOFORSUR.pdf)
- Comunidad Andina (2009).
“Plan Estratégico Andino para la Reducción del Riesgo y la Atención de Desastres, 2009-2015”. Lima.
- Comunidad Andina (2017).
“Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres. Decisión 819”.
- Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura (2017).
“Propuesta: Tratamiento Integral para la Reducción de la Vulnerabilidad Frente a Inundaciones y Escasez Hídrica en la Cuenca Chira Piura”.
- Corporación Andina de Fomento (2000).
El fenómeno El Niño 1997 - 1998. Memoria, retos y soluciones. Volumen V: Perú, Corporación Andina de Fomento (CAF), Lima.
- Cruzado, E. (2000).
“Políticas Sociales y Desastres Naturales: El Caso del Fenómeno del Niño en Piura”. En Portocarrero, F. (ed.) *Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú”.
- DIPECHO (2012).
“La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: Documento País Perú 2012”. Lima.
- DIPECHO (2014).
“La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: Documento País Perú 2014”. Lima.
- Elhawary, S. y Castillo, G. (2008).
“El Rol del Estado Afectado: Un Estudio de Caso de la Respuesta al Terremoto Peruano”.
Humanitarian Policy Group Working Paper.
- FORSUR (2008).
“FORSUR: Balance y Plan de Reconstrucción del Sur”.
- Franco, E. y Zilbert, L. (1996).
El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú. En: Lavell, A. y Franco, E. (eds). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido*. Lima: La Red.



- Galarza, E. y Ruíz Pérez, J.L. (2017).
"Identificación de instrumentos económicos, financieros, regulatorios y fiscales implementados por el Gobierno del Perú para un enfoque integrado del cambio climático." CEPAL, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2018).
"El Libro de la Reconstrucción: Chile, un País que Reconstruye. Balance de las Reconstrucciones del Segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, 2014-2018".
- Gobierno Regional de Piura (2018).
"Servicio de Consultoría para la Elaboración del Plan Integral para el Control de Inundaciones y Movimiento de Masas y Plan Maestro de Drenaje Pluvial del Área de los Distritos de Piura, Castilla y Veintiséis de Octubre".
- Grupo Propuesta Ciudadana (2018).
"Reconstrucción 2018 en el Norte. Balance de la Gestión Presupuestal". Lima.
- INDECI (2009).
"Lecciones Aprendidas del Sur. Sismo de Pisco, 15 de Agosto 2007". Lima.
- INDECI (2018).
"Compendio Estadístico 2018. Preparación, Respuesta, Rehabilitación". Lima.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2017).
"Recomendaciones al Proceso de Reconstrucción". Lima.
- Naciones Unidas (2014).
"Análisis de la Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú". Lima.
- 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 el grado de Magíster en Gerencia Social, PUCP.
- Neyra, A. (2018).
"Pisco: Lecciones APrendidas del Fondo de Reconstrucción del SUR – FORSUR 2007". Lima: CIES.
- OECD (2014).
Boosting Resilience through Innovative Risk Governance, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.
- Orihuela, J.C. (2018).
"One blueprint, three translations: Corporaciones de Fomento in Colombia, Chile and Peru". En Agustín E. Ferraro & Miguel A. Centeno (Eds.), *State and Nation making in Latin America and Spain: The rise and fall of the developmental state*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Polastro R. (2009). "Earthquake in Peru: Realities and Myths". En: *The Humanitarian Response Index 2008*. Palgrave Macmillan, London.

SINAGERD (2014).

"Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021". Lima.

Soifer, H.D. (2012).

"Measuring State Capacity in Contemporary Latin America". *Revista de Ciencia Política* 32(3): 585-598.

Soluciones Prácticas (2017).

"Estableciendo Prioridades para las Inversiones de Reconstrucción: Documento Breve de Política". Lima.

UNICEF (2012).

"Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in the Education Sector: Resource Manual".

World Bank (2019).

"Mainstreaming Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation into Local Development Planning in Zimbabwe".

Tanaka, M. y Vera, S. (2008).

"El "Neodualismo" de la Política Peruana". *Revista De Ciencia Política* 28(1): 347 - 365.

Zapata, A. (2009).

"Ica: Terremoto, Estado y Corrupción". *Argumentos* No.1. Lima: IEP.

Zapata, A. y Sueiro, J.C. (1999).

"Naturaleza y Política: El Gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú 1997-1998". Lima: IEP.

Zolezzi, M. (2008).

"Cuando pase el Temblor. Apuntes para un balance del desastre del 15 de agosto del 2007". En Toche, E. (ed.) *Perú Hoy. Por Aquí Compañeros: Aprismo y Neoliberalismo*. Lima: Desco.



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
Octubre 2019 Lima - Perú



José Carlos Orihuela es economista político.

Estudia qué son, cómo cambian y por qué importan las instituciones para el desarrollo económico y el medio ambiente. Su investigación más reciente incluye artículos en *The New Political Economy* y *Journal of Institutional Economics*.

Artículos suyos en *World Development* y *Studies in Comparative International Development* recibieron distinciones de la Sección Economía y Política de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Coeditor de *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru* (Palgrave, 2017). Fue Lecturer en New School y Profesor Visitante Cogut en Brown, donde también hizo un posdoctorado. PhD por la Universidad de Columbia, MPA/ID por la Universidad de Harvard y bachiller por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana:

