

# **"El que no arriesga, no gana" El caso del establecimiento de agenda de la política nacional de gestión de riesgo de desastres en el Perú (2007-2011)**

Álvaro Martín Rojas García ([rojas.alvaro@pucp.pe](mailto:rojas.alvaro@pucp.pe))

Administración Pública y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

## Introducción

Uno de los lados oscuros de la mega-diversidad que caracteriza a nuestro territorio, como consecuencia de la variada geografía nacional, es la vulnerabilidad del país frente a los desastres (naturales o inducidos por el hombre) Si bien el país ha tenido al Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y al Instituto de Defensa Civil (INDECI) como factores claves en el manejo de los desastres, los mismos han sido criticados y mostrado diversas falencias frente a los efectos de los desastres ocurridos en el territorio nacional.

Bajo este contexto, es que el país se suscribe a un nuevo enfoque para responder a los desastres y los riesgos que conlleva: la Gestión del riesgo de desastres (GRD) es un nuevo enfoque (el cual fue cambiando en las décadas pasadas) que tiene como objetivo reducir los efectos de los desastres (sean naturales, o provocados por el hombre) acontecidos en el mundo.

Por ello, en el 2011 se aprobó el Sistema Nacional de Gestión de riesgo de desastres (SINAGERD), el cual como nuevo enfoque para responder a los desastres contempló toda una nueva normativa, cambio de paradigma y un proceso de construcción y decisión estatal por actualizar la respuesta del estado ante los desastres. A su vez, esto se enfatiza en la Política Nacional de Gestión del riesgo de desastres (actualmente en discusión) la cual será el instrumento orientador para todas las instituciones del estado peruano especializadas o involucradas en responder a los desastres.

Siendo así la importancia de la misma, resulta importante estudiar este tema a luz de las políticas públicas. Según todo el proceso de una política pública: acorde al ciclo de políticas públicas<sup>1</sup> (el cual se diferencia en las etapas de establecimiento en la agenda pública, diseño, implementación, y la evaluación de políticas públicas) la parte inicial de toda política, que a su vez puede estar presente en todo el ciclo (a la par que el resto) es el establecimiento en la agenda pública. Esta etapa ha sido poco estudiada en el ámbito académico nacional, lo cual nos trae a colación una oportunidad para desarrollar un tema en específico (la Política en GRD) y aportar a la construcción y debate académico (el establecimiento en la agenda gubernamental). Por esta razón a partir de la metodología de estudio de caso estudiaremos los factores que permitieron el establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres entre los años 2007-2011.

---

<sup>1</sup> LINDBLOM, Charles. 1991 “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Madrid, España: MAP.

## El caso de estudio

Fuente: Elaboración propia



Por medio de la metodología de estudio de caso<sup>2</sup> y el uso de entrevistas y fuentes secundarias se logró construir los procesos que estuvieron presentes para establecer en la agenda la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así, tenemos que en el episodio bajo estudio tenemos 4 eventos principales:

### 1. Evidenciando el problema de los desastres

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), posterior al terremoto de Ica (terremoto sucedido en el 2007 y que trajo consigo pérdidas económicas y humanas), tuvo que afrontar el problema de mejorar su normativa y procesos internos frente a la ocurrencia de los desastres. Esto fue evidenciado por medio de un informe de la Contraloría General de la República donde se criticaba el accionar y la poca capacidad de respuesta del INDECI: la falta de articulación entre la diversidad de actores que estaban vinculados al SINADECI, la falta de organización para la implementación de los protocolos de respuesta en casos de desastres y otros fueron los factores catalizadores que causaron una reacción tardía del INDECI para enfrentar el desastre producido. Es a partir de esta situación que el INDECI (con el informe de la Contraloría y por la mediatización causada por los medios de comunicación) que da inicio a un proceso de apertura para hacer cambios a nivel técnico en materia de GRD.

### 2. Creando proyectos de GRD (nivel técnico)

<sup>2</sup> BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR

2004 Un guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.

El proceso de reforma interna significó una gran oportunidad para realizar cambios en el INDECI (a nivel técnico). Al ser el órgano rector del sistema disponía de los conocimientos, recursos y tiempo necesario para realizar las reformas respectivas. Todo esto en el contexto de adecuación a los nuevos estudios en materia de GRD que se estaban desarrollando e implementado en el mundo (como resultado del Marco de Acción de Hyogo, firmado en el 2005). No obstante existían divergencias internas que se consolidaron en el planteamiento de continuar con el enfoque reactivo (sumando actividades de planificación) o llevar a cabo la parte prospectiva del riesgo mediante la creación de una nueva entidad encargada del mismo. Estas diferencias a la larga, durante casi 3 años, llevaron a que el INDECI no tuviera un proyecto de ley consensuado como institución<sup>3</sup> y, por tanto, viera obstaculizado cualquier proceso de innovación y modernización en el corto-mediano plazo. Esta oportunidad de cambiar el sistema acorde a una posición exclusivamente técnica vio su final cuando otros actores del Estado se vieron involucrados en la GRD por diferentes coyunturas, las cuales vieron unirse posteriormente.

### **3. Retomado la GRD: nivel político**

Para el 2010, una diversidad de actores se encontraban proponiendo y estudiando el tema de la GRD debido a contextos particulares que acontecían a la labor que realizaban como actores del Estado: la experiencia particular del Presidente de la República (el edificio donde se encontraba-el cual era de una estructura no sísmica- sufrió un remezón de la réplica del terremoto en Chile cuando se daba la toma de mando del Presidente Piñera; esto ocasionó que al regresar al país tuviera la idea de pedir mayores avances en materia de GRD en el país); del Premier (debía ir a las regiones para dar las declaratorias de emergencia frente a los desastres que ocurrían y con cada desastre sucedido significaba menor tiempo para atender otras prioridades del gobierno); del Viceministro de Hacienda (dentro de su despacho se debía atender las partidas presupuestales extraordinarias ante los desastres que en ese año sucedieron: era un tema que se debía atender y evitar que se repitiera cada año con la finalidad de no hacer más gastos y cuidar el erario nacional); de la Comisión Especial Multipartidaria de Defensa Civil (sumado al accionar del PREVEN se encontraban creando un proyecto de ley en materia de GRD en base a una propuesta inicial que el INDECI había estado trabajando para luego proceder a ser aprobado en la Presidencia del Consejo de Ministros) convergieron en la preocupación por resolver el problema de los desastres (a pesar de no ser los especialistas técnicos en el tema) Las razones de cada actor mencionado representan posiciones políticas, económicas y legislativas para dar una solución al problema de la GRD.; considerando que los desastres ocasionados y sus consecuencias afectaban su desempeño a nivel del gobierno.

### **4. Debatiendo y legislando**

Es así que la convergencia de estos actores a nivel del factor político sucedió en un espacio de coordinación y articulación como la de las sesiones de Consejo de

---

<sup>3</sup> Lo cual se expresó en la formulación de 87 proyectos de la misma ley.

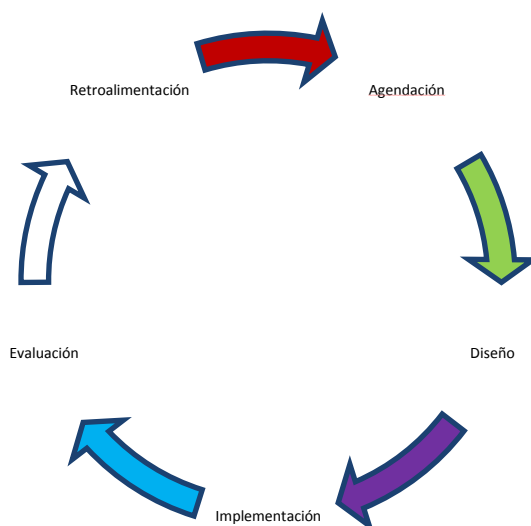
Ministros: en ella el INDECI presentó su proyecto de ley y desencadenó que estos actores sumaran a un mismo proceso. Se encargó al Viceministro de Economía elaborar un proyecto de ley único, y para compensar la falta de conocimientos técnicos se recurrió al BID como actor que tenía el conocimiento adecuado para la GRD. Posteriormente, a este esfuerzo se sumó la Comisión Especial del Congreso y el PREVEN, invitados por el Viceministro de Hacienda para concertar un único proyecto de Ley. Así, se llegó al Consejo de Ministros y a pesar de la oposición del INDECI y sus colaboradores (en su mayoría ONG's y otros cooperantes afines al mismo) se llegó a aprobar el proyecto de ley donde se tenía un nuevo sistema (la rectoría de la GRD pasaba a manos de la PCM y se creaba una nueva entidad-el CENEPRED-, con lo cual el INDECI pasaba a ser un organismo técnico de apoyo y especialista en prevención, más no el órgano rector del nuevo sistema creado por el MEF-BID y la PCM) A pesar de los ulteriores intentos del INDECI por parar la aprobación del proyecto de ley en el Congreso y en la Comisión Permanente, para febrero de 2011 la nueva política ya se encontraba aprobada.

### **El ciclo de la política pública: establecimiento en la agenda pública**

Cuando nos referimos a la política pública en materia de GRD, debemos especificar que una política pública es según la definición de Subirats: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats 2008: 36). Asimismo, el estudio de las políticas públicas es un proceso complejo que requiere de una metodología que permita estudiar sus diferentes fases. Por ello, Lindblom (1991: 11) nos dice que:

Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas

Para efectos gráficos del ciclo de políticas nos referimos al mismo en el siguiente cuadro:



Fuente: Panel "Planeamiento y gestión pública de la inclusión social. Diseño, implementación y articulación de las políticas públicas. Carlos Alza Barco. En: VII Seminario de Reforma del Estado "Inclusión social: enfoques, política y gestión pública en el Perú. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Asimismo, la complejidad de este ciclo radica en que las políticas públicas no son un proceso claro por el cual se conoce cómo formularlas. Lindblom (1991:13) nos dice que es [un] "proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado 'políticas públicas'" (Lindblom 1991: 13).

La primera fase del ciclo es la agendación o también llamada establecimiento en la agenda pública (agenda-setting). Como fase inicial del ciclo, está orientada a un determinado proceso en donde las decisiones de políticas y la evidencia (reconocimiento) de los problemas públicos permitirán con posterioridad una respuesta del estado como política pública<sup>4</sup>. Bajo esta lógica es que Kingdon (1995) nos dice que en el caso concreto de la formulación y adopción de una política pública se destacan dos procesos referidos a la agenda: el proceso de diseño de la agenda (cómo ingresan y se definen los problemas) y el proceso de construcción de las alternativas de solución. En este contexto es que la formación de la agenda es "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder y Cobb 1996: 77).

### **Factores que influyeron en el establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**

El establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres fue un proceso en donde intervinieron una multiplicidad de actores con posiciones muy marcadas. Como hemos narrado en el caso de estudio, estos actores vieron participes del proceso por diversos motivos y circunstancias: lo técnico y lo político de la política que se estaba estableciendo en la agenda gubernamental, así como el comportamiento de los actores, pueden ser explicados mediante una serie de factores.

El primer factor es la ocurrencia de fenómenos naturales como factor de visibilización, el segundo factor hace referencia al contexto de reformas (discurso reformador) que venía siguiendo el Estado Peruano y sumados estos dos factores nos permiten dar soporte al tercer factor: el emprendedurismo de política: actores que estuvieron

---

<sup>4</sup> La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones (Elder y Cobb, 1996: 77-78)

impulsando el tema de la GRD y sus propias agendas particulares. La suma de estos factores permitió que al existir dos ventanas de oportunidad (2007 y 2010) para establecer en la agenda gubernamental la GRD, se generaran determinados cambios que finalmente dieron como resultado un nuevo sistema y política nacional.

#### La ocurrencia de fenómenos naturales como factor de visibilización

La visibilización de los fenómenos naturales (los impactos, consecuencias, etc.) dio como consecuencia que se visibilizara un problema que el Estado debía atender. Lo sucedido frente a la visibilización de los fenómenos naturales y los consecuentes desastres que podrían ocasionar se explican a partir de la estructuración del problema público. Cuando nos referimos al problema público tenemos diversas definiciones que ayudan a explicar el concepto: para Subirats (2008), “Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político” (Subirats 2008: 131). Y es que un aspecto importante a tener en cuenta en el establecimiento en la agenda gubernamental es si los actores estatales reconocen el problema público y le dan la importancia respectiva a través de una política pública. Sin embargo, debemos considerar que dada la multiplicidad de actores existirían también una multiplicidad de definiciones y estructuraciones del problema público frente a las consecuencias del terremoto. Según Elder y Cobb:

*Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb 1993: 77-78)*

Fue así que, en el 2008, la definición y estructuración del problema fue realizado por el INDECI debido al contexto de ese entonces: ante las consecuencias del desastre, los informes de la Contraloría señalando las debilidades del sistema y al ser el órgano rector del sistema, el problema público fue estructurado a partir de un solo actor (el cual era el órgano rector de SINADECI). Al reconocerse que existan fallas técnicas y operativas del sistema (SINADECI) era entonces importante plantear reformas, con un criterio más técnico, que permitieran mejorar el sistema. Por ser el órgano rector era que el problema público solo tomo importancia en la agenda para este actor<sup>5</sup>; más no para el resto de actores componentes del sistema (la estructuración del problema respondió a un solo actor técnico que conocía el sistema y, por tanto era el responsable de mejorarlo)

No obstante, es en el 2010 que el problema público vuelve nuevamente a tener importancia y ocasiona una serie de decisiones, participación de más actores y nuevas alternativas de solución desde un criterio político: como se narra en el caso a partir del 2010 ante los fenómenos naturales<sup>6</sup> sucedidos en el extranjero y a la recurrencia de los

<sup>5</sup> “Como ya decíamos, la definición política de un problema público es el resultado de una pugna simbólica ente grupos y definiciones rivales. Pugna que tiene lugar en un contexto institucional al menos parcialmente establecido” (Subirats. Op. Cit. p 135)

<sup>6</sup> Terremotos de Chile y Haití.

mismos en el mundo (sumado al interés de las autoridades políticas porque no pase una situación similar en la capital) es que nuevamente el tema toma importancia y el problema público sea esta vez estructurado por diversos actores del Estado. Como se narró anteriormente en el caso, el reconocimiento de la urgencia del problema y las consecuencias que tendrían si llegara a pasar un desastre hizo que diferentes actores se sientan afectados por el mismo problema público y consideren necesario ser partícipes del proceso que se estaba llevando a cabo (a partir del pedido del premier y de lo expresado por el Presidente de la República, sumado al contexto particular del MEF con las partidas presupuestales para enfrentar desastres es que estos actores convergen en un único proceso dentro de la agenda gubernamental).

#### Contexto de reformas: discurso reformador

El establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre los años 2007 y 2011 estuvo enmarcado en un proceso particular: el contexto de reformas que el estado peruano había venido siguiendo desde la década de los 90 con marcadas diferencias en cada ciclo<sup>7</sup>. Ahora bien, todos estos cambios en materia de reforma de la gestión pública que se dieron a nivel mundial (el cual el INDECI estuvo también siguiendo) tienen a su vez (como base) dos enfoques teórico-prácticos de entender la gestión pública: la nueva gestión pública o también llamada New Public Management-NPM (evidenciada en el proceso de modernización de la gestión pública) y la Nueva Gobernanza Pública<sup>8</sup> (NGP).

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) hace referencia a introducir la lógica de prácticas empresariales: para Suk Min “La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno” (Suk Kim 2006: 516). Es decir métodos empresariales (traídos del mundo empresarial) que hagan al gobierno eficiente, eficaz y un consumidor responsable de los recursos del estado (Pollitt y Geert Bouckaert 2011: 22).

Por otro lado, parte de las políticas de modernización del estado y de la gestión pública son explicadas también por el nuevo enfoque que se vienen desarrollando en la literatura académica: la llamada nueva Gobernanza pública (NPG) o también la etapa de Post Nueva Gestión Pública (en inglés Post New Public Management); y por las Naciones Unidas llamado también “gobernanza responsable (UN/DESA, 2005, 7)

Siendo así entonces, la nueva Gobernanza, según Bruce Vlk, es aquella donde se plantea “reducir la fragmentación a través de cambios estructurales, aumentar la centralización, fortalecer la capacidad política y administrativa central, examinar los factores históricos y culturales, la introducción de iniciativas de "gobierno conjunto", crear expectativas

---

<sup>7</sup> Es así que Alza (2012) explica la existencia de 4 ciclos de reforma (1990, 1996-2000, 2002-2006 y desde el 2007). El que nos atañe es el 4 ciclo de reformas que vendría a ser el iniciado en el año 2007 durante el segundo gobierno de Alan García: “estas reformas pusieron énfasis en la eficiencia y capacidad del servicio civil a partir de las ideas de la gerencia pública” (Ibídem)



más claras para los papeles y volver a regular, según sea necesario” (jun 2009, 163). Es decir, se plantea una necesidad de coordinar y articular las diferentes políticas que se gestionaron en el pasado entre las diferentes componentes del estado, con la particularidad de hacer partícipe (y establecer redes de trabajo) a una gama de actores interesados en promover determinados temas (stakeholders), sean estatales, del sector privado y la sociedad civil.

Entonces, este factor referido al contexto de reformas sumado a la ocurrencia de los fenómenos naturales como factor de visibilización permitieron también la influencia del tercer factor en el proceso de establecimiento en la agenda pública: el emprendedurismo de políticas o también el rol de los emprendedores de políticas: en este contexto los actores se constituyeron como emprendedores de política desde las posiciones que tenían en el aparato estatal en diversos momentos muy marcados (2007 y 2010).

#### El emprendedurismo de políticas: INDECI, PCM, MEF, BID, Congreso, PREVEN)

Según el caso narrado, hubo diversos actores que estuvieron involucrados en el proceso de establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Analizaremos cada actor bajo la teoría de los emprendedores de política y clasificaremos el nivel de cada uno para influir en el proceso de agenda gubernamental.

Sobre la base de las siguientes definiciones recopiladas por el candidato a doctor Carlos Alza (en su proyecto de plan de tesis doctoral-aun no publicado-), permitirá tener mayor conocimiento sobre lo que implica ser un emprendedor de políticas:

*Muchas veces las políticas se establecen en la agenda y no se recuerda a la persona o institución que incidió para ello. Son actores invisibles de las políticas públicas. Salvo algunas leyes que tienen nombre propio, producto del proceso legislativo, en la administración pública la figura visible es el Presidente o sus Ministros. Sin embargo, usualmente hay actores que son importantes contribuyentes al proceso de formulación de políticas. Estos son llamados en la literatura “policy entrepreneurs” (Eyestone, 1978; Kingdon, 1984; Polsby, 1984; Price, 1971; Walker, 1974), lo que se ha traducido como “empresarios o emprendedores de políticas” o “gestores de políticas” en algunos casos. Aquí usaremos el término “emprendedores de políticas” pues gestores de políticas tiende a confundirse con los gestores o gerentes públicos, y por otras razones que explicaremos más adelante. De acuerdo con Polsby, estos son sujetos especializados en identificar problemas y encontrar soluciones (1984: 171), proveen ideas, soporte técnico para las soluciones, y generan argumentos para la adopción de determinada política pública. Kingdon inclusive les otorga la característica de invertir sus recursos esperando un retorno de las políticas públicas que ellos promueven (1984:214) [Adicionalmente Kingdon añade que discusión que los emprendedores de política “... pueden estar dentro y fuera del gobierno, en cargos electos o designados, en grupos de interés u organizaciones de investigación].*

Sobre las definiciones anteriormente presentadas es que podemos analizar a los actores del caso de estudio que llegaron a constituirse como emprendedores de política. Cabe la aclaración que no todos los emprendedores llegan a tener el mismo nivel de relevancia

para la promoción de sus temas. Por ello cada actor se desempeñó desde una posición que había asumido: las decisiones en materia de GRD van acorde a la característica técnica y política de cada actor/ emprendedor. Los emprendedores con mayor grado de influencia en el proceso de establecimiento en la agenda gubernamental fueron el INDECI, MEF, BID y la PCM (el MEF desde su posición de asegurar la viabilidad económica del proyecto de ley, el BID con el rol de ser la cooperación técnica de referencia para conocer los nuevos conocimientos y planteamientos en GRD, y la PCM como decisor final de políticas y articulador de propuestas técnico-político), quienes lograron incidir y promover sus temas para la GRD (a diferencia de la Comisión y PREVEN quienes vieron sus esfuerzos sumarse al del propuesto por el Ejecutivo) Asimismo, establecer en la agenda el tema acorde a sus posiciones técnico, políticas o técnico-políticas llevó a un proceso reflejado en cuanto a las oportunidades que se le presentaron para llevar sus temas a la agenda gubernamental: las llamadas ventanas de oportunidad que explicaremos a continuación. .

#### 2.4 Dos ventanas de oportunidad: 2007-2008 y 2010

Hemos estudiado y analizado cómo los actores involucrados en el proceso de establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres incidieron en el mismo en diferentes periodos de tiempo, lo cual los llevó a asumir posiciones y enfoques distintos para la resolución del problema que se estaba estructurando (el criterio técnico como el criterio político). Todo esto fue posible gracias a la apertura de las llamadas ventanas de oportunidad. Estas ventanas son:

Para Kingdon (1995), las dinámicas temporales de las tres corrientes señaladas (streams) son relativamente independientes [según Kingdon serían el problema (el reconocimiento social de un problema; el policies (referido a las alternativas de solución para intervenir el problema); y el politics (referido a los cambios en el entorno político que puedan suceder en determinado periodo de tiempo)]. (Kingdon 1995: 205-208) Pero llega el momento o la oportunidad, que las tres coinciden; cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política; entonces, las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema (Parra 2009: 154)

Para nuestro caso en concreto, la particularidad de las ventanas de oportunidad que se llegaron a abrir en distintos tiempos (2008-2010) fue como se estructuró el problema y desde qué corriente. La corriente de problemas, sumado al de la política llegó a abrir dos ventanas de oportunidad en el proceso de establecimiento en la agenda gubernamental. Cada una de estas ventanas tuvo características particulares. Unas de las primeras ventanas de oportunidad que se abrió fue entre los años 2007-2008: en cuanto al problema, éste se evidenció en el terremoto de Ica y las catastróficas consecuencias que tuvo. A partir de este fenómeno natural y los desastres ocasionados (por la falta de respuesta del SINADECI y del INDECI) se estructuró el problema: el momento abrupto de cambio permitió que el INDECI en un primer momento empezara a hacer las reformas respectivas; no obstante, resulto siendo una ventana de oportunidad bajo un contexto técnico: las alternativas de solución al problema se enfocaron más en mantener el antiguo sistema y continuar con la rectoría en el mismo. Además, la propuesta de cambio venía solamente desde este actor y de los cooperantes que lo apoyaban; más no había la participación de otros actores del estado.

En cambio, es en el 2010 que se abre una nueva ventana de oportunidad donde se caracterizó por tener un contexto más político: a nivel del problema se mantenía la necesidad de responder frente a los desastres. La particularidad del mismo fue que sucedió como consecuencia de hechos aislados que experimentaron los actores y luego en un determinado momento del tiempo vieron converger sus problemas: la definición del problema a nivel político, como se narró en el caso, sucedió a partir de las experiencias y el contexto que pasaron determinados actores. La convergencia de estos actores a nivel del factor político sucedió en un espacio de coordinación y articulación como la de las sesiones de Consejo de Ministros: en ella el INDECI presentó su proyecto de ley y desencadenó todos los acontecimientos posteriores dentro de la agenda gubernamental y la posterior aprobación de la nueva ley 29664 SINAGERD y política nacional (ver el caso de estudio). Fue así que las alternativas de solución al tema de la GRD pasaron a ser un problema más político (por el tema de la rectoría del sistema y la creación de la nueva entidad-disputa de poder con el INDECI-) que meramente técnico. Las acciones de los actores involucrados respondieron también a este proceso político: la ventana fue abierta entonces desde la corriente de política.

## **CONCLUSIONES**

A nivel de la política pública podemos concluir que en materia de GRD hay política pública desde la creación del SINADECI (1976) y su renovación en el 2011 con la creación del SINAGERD. La política pública en GRD ha pasado por diversos cambios a lo largo del tiempo y esto se ha evidenciado en los múltiples instrumentos de política que se han generado en el Estado (Leyes, normas, decretos). Asimismo, el caso de estudio nos demuestra la importancia de efectuar estudios en dicha fase inicial del ciclo. La mayoría de estudios en política pública se han centrado en las fases de diseño e implementación; más no en la parte de agenda pública. Y es que el establecimiento en la agenda pública, al considerarse como el proceso donde diversos problemas (promovidos por actores) buscan llamar la atención del gobierno para darles soluciones por medio de políticas públicas, llega a ser la etapa más política del llamado ciclo de políticas públicas. Durante este proceso es donde una multiplicidad de actores (con sus posiciones y estrategias) tratan de hacer ingresar sus temas (y soluciones) en la agenda pública (en nuestro caso de estudio en la agenda gubernamental).

Con relación a los factores tenemos lo siguiente: en cuanto a la ocurrencia de fenómenos naturales como factor de visibilización (del problema) la visión del problema se hizo en un inicio más técnica que política: visibilizar el desastre requería de una adecuada estructuración, la cual a su vez estaba determinada por el interés de los actores en base a sus necesidades (el INDECI en sus inicios y posteriormente los otros actores políticos estructuraron la GRD según sus perspectivas. Siendo así en un inicio el problema se estructuró desde lo técnico, y posteriormente paso a ser político con el ingreso de otros actores al proceso de agenda gubernamental. En cuanto al factor del contexto de reformas y el discurso reformador podemos concluir que efectivamente las propuestas de alternativas de solución al problema visibilizado sucedieron en un contexto de reformas y modernización de gestión pública que el Estado Peruano ha venido siguiendo desde hace dos décadas [(esto bajo el contexto de modelos de administración pública: el New Public Management-NPM (o Nueva Gestión Pública) y el New Public

Governance-NPG (o Nueva Gobernanza Pública)]. Finalmente, el factor de emprendedurismo de políticas, las bases establecidas por el problema estructurado permitieron que diversos actores del sistema asumieran en menor y mayor medida un rol de emprendedores de políticas: el MEF, BID, PCM y el INDECI fueron actores que como emprendedores de políticas llegaron a movilizar sus recursos para influir en la agenda gubernamental así como sus alternativas de solución al problema dado (el MEF desde la parte financiera y del nuevo sistema, el BID con el conocimiento técnico-innovador, la PCM como el articulador de las propuestas de políticas en materia de GRD y el INDECI como emprendedor que buscó la aprobación (a nivel técnico) de su propuesta y posteriormente luchó por parar el proyecto de ley consensuado por otros actores del Ejecutivo (el cual tenía un enfoque más político a nivel de quien debía ser el ente rector-el cual no era el INDECI) En menor medida la Comisión Especial Multipartidaria y el PREVEN como emprendedores de política sumaron sus propuestas ante la invitación del MEF por articular los procesos que se estaban gestionando en materia de GRD.

El caso de estudio nos permite evidenciar que para el establecimiento en la agenda gubernamental de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre hubieron dos marcadas ventanas de oportunidad: una ventana técnica (2007-2008) y una ventana política (2010) Cada una de estas ventanas de oportunidad permitió que diferentes actores estructuraran el problema y dieran alternativas de solución acordes a sus propios intereses, con lo cual pudieron ingresar en la agenda gubernamental desde posiciones ya definidas.

Finalmente, el caso presentado nos permite decir que el proceso de establecimiento en la agenda pública fue un proceso principalmente gubernamental: la agenda gubernamental fue determinada principalmente por actores estatales, los cuales tuvieron intereses políticos y económicos para incidir en la nueva política de GRD como hemos visto anteriormente. A diferencia de otros procesos en materia de políticas públicas este caso en particular se caracterizó por ser un proceso que se manejó internamente en las esferas del gobierno y las soluciones a los problemas identificados vinieron de los mismos actores (con ayuda de organismos técnicos especializados) El actor que no arriesga y ve las oportunidades de realizar cambios (teniendo en cuenta el tiempo para realizar los cambios e innovaciones necesarias) no gana y no ocasiona que su propuesta pueda ser considerada como el eje central de la posible reforma o cambio que se haga en materia de política pública. El INDECI perdió esta oportunidad, y a pesar de las críticas realizadas al actual sistema del SINAGERD, su posición como órgano rector fue modificado.

## BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Andrew

- 1992 “What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis” En: Ragin, Charles C. y Becker, Howard S. *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge: University Press.

AGUILAR LUIS (editor)

- 1993 *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México DF: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

ALZA, Carlos

- 2010 “Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas”. En: *Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 2012 “Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica”. En: ALZA BARCO (editor) *Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 219-236.
- 2014 Panel: Planeamiento y gestión pública de la inclusión social. Diseño, implementación y articulación de políticas públicas. En: VII Seminario de Reforma del Estado: Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú (Oct. 2012). Lima: Fondo Editorial PUCP

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 2006 *Préstamo contingente para emergencias por desastres naturales*. Consulta: 01 de junio de 2014 < <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE-X1006>>

BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR

- 2004 *Un guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.

BAUMGARTNER, Frank and Bryan D. JONES

- 1993 *Agenda and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

CALDERA, Alex

2005. *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. México DF: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Consulta: 25 de junio de 2014: <<http://es.scribd.com/doc/11144166/Los-problemas-publicos-naturaleza-y-estructuracion>>

#### CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2008 *Informe consolidado N° 001-2008-CG/ZC-SDR Control preventivo del sistema nacional de control ante una “declaración de estado de emergencia por catástrofe. Veedurías en las zonas afectadas por el sismo del 15.Ago.2007*. Lima.

EYESTONE, Robert

1978 *From Social Issues to Public Policy*. New York: John Wiley and Sons

ELDER, Charles y Roger COBB

1993 “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En AGUILAR, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México DF: Grupo editorial Miguel Ángel Porrua, pp. 77-104.

#### ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES

2005 “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Kobe, Hyogo. Consulta: 15 de mayo de 2014. <[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)>

GARCÍA, Isabel

2007 *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Salamanca: Instituto de Estudios Fiscales.

HOOD, Christopher

1991: *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.

#### INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI)

2007 *Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2007 DESASTRES 2007 - SISMO DEL 15 DE AGOSTO*. Lima.

KINGDON, Johh W.

1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª Edición. New York: Longman.

LINDBLÖM, Charles.

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP

MINISTERIO DE DEFENSA

2004 Decreto Supremo N° 001-A-2004-DE-SG. 15 de enero.

MINEDU

2013 *Guía Metodológica para la elaboración del Plan de Gestión de Riesgo de Desastres del Ministerio de Educación*. Lima: MINEDU.

20 MINUTOS

2007 “Al menos 600 muertos y 1.500 heridos en el terremoto de Perú”. Madrid, 17 de agosto. Consulta: 18 de mayo de 2014.

<<http://www.20minutos.es/noticia/267881/0/terremoto/peru/fallecidos/>>

NARVÁEZ, Lizardo y Otros

2009 *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Lima: PREDECAN.

OSBORNE, Stephen.

2006 *The New Public Governance?* Volumen 8. Edinburgh: Public Management Review

PAN, Suk Kim

2006 *Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económica.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2006 *Decreto Supremo N° 073-2006-PCM*. 23 de octubre.

2010 *Decreto Supremo N° 090-2010-PCM*. 11 de septiembre.

2011 *Decreto Supremo N° 048-2011-PCM*. 26 de mayo.

POLLIT, Christopher

2003 “Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience”. *OECD Journal on Budgeting*. París, Volumen 3, pp. 122-136.

POLLITT, Christopher y Geert BOUCKAERT

2011 *Public Management Reform*. Third Edition. New York: Oxford University Press Inc.

POLSBY, Nathan W.

1984 *Political Innovation in America: The politics of Policy Initition*. New Haven, Conn: Yale University Press.

RAMIREZ, María Fernanda.

2007 *El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.  
Consulta: 23 de junio de 2014;  
<<http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista13/EI%20diseno%20de%20la%20agenda%20politica.pdf>>

ROBERT, and Paula J. KING

1991 “Policymakers: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”. En *Journal of Public Administration Research and Theory*: J Part. Vol 1. No 2 (Apr), pp. 147-175

ROJAS, Álvaro

2014 *Transcripción 1 (entrevistado 1)*. Entrevista del 10 de abril a Raúl Carrasco.

2014 *Transcripción 2 (entrevistado 2)*. Entrevista del 15 de mayo a Alberto Bisbal

2014 *Transcripción 3 (entrevistado 3)*. Entrevista del 16 de mayo a Fernando Málaga

2014 *Transcripción 4 (entrevistado 4)*. Entrevista del 16 de mayo a María Mercedes de Guadalupe Masana García

2014 *Transcripción 5 (entrevistado 5)*. Entrevista del 16 de mayo a William Mendoza

2014 *Transcripción 6 (entrevistado 6)*. Entrevista del 21 de mayo a Zoila Navarro

2014 *Transcripción 7 (entrevistado 7)*. Entrevista del 10 de junio a Cirila Vivanco

SUBIRATS, Joan y Otros

2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

VLK, Bruce

2011 “Post-New Public Management under the Obama Administration: An Early Snapshot”. *Michigan Journal of Public Affairs*, 3-17. Consulta: 12 de junio de 2014.  
<<http://mjpa.umich.edu/files/2014/06/2011-Vlk-ObamaPublicManagement.pdf>>



DIVISION FOR PUBLIC ECONOMICS AND PUBLIC ADMINISTRATION  
UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS  
(DESA)

2001 World Public Sector Report Globalization and the State: An Executive summary  
Part II.