

La creación del sistema de gestión del riesgo de desastres en Uruguay. Una perspectiva comparada

The creation of the disaster risk management system in Uruguay. A Comparative Perspective

Pablo Brugnoli

Resumen: Durante el último cuarto del siglo veinte se crearon instituciones de GRD en América Latina. En Uruguay, el Sistema Nacional de Emergencias se creó por ley como ámbito de gestión integral del riesgo en 2009. En este artículo se propone avanzar en el estudio de este proceso utilizando el Enfoque de las Corrientes Múltiples. Se considera el caso uruguayo con referencia a las experiencias significativas del continente. Esto nos permite identificar el rol de las ideas, de los desastres como eventos focalizadores y de un emprendedor normativo internacional.

Palabras clave: desastre, riesgo, ideas, ventana de oportunidad, agenda, políticas públicas, instituciones

Abstract: During the last quarter of the twentieth century, DRM institutions were created in Latin America. In Uruguay, the National Emergency System was created by law as an area of risk management in 2009. In this article it is proposed to advance in the study of this process using the Multiple Streams Framework. The Uruguayan case is considered with reference to significant experiences of the continent. This allows us to identify the role of ideas, of disasters as focusing events and of an international normative entrepreneur.

Keywords: disaster, risk, ideas, window of opportunity, agenda, policies, institutions

1. Introducción

Existe un amplio consenso respecto a que la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es la forma más efectiva para abordar el problema de los desastres; la GRD implica desarrollar políticas públicas en cuatro áreas: preparación (políticas y procedimientos diseñados para facilitar una respuesta efectiva a un evento de peligro); respuesta (acciones tomadas inmediatamente antes, durante y después de un evento de peligro para proteger a las personas, sus medios de vida y el ambiente); recuperación (acciones tomadas después de un evento de peligro para restaurar sistemas críticos y devolver a una comunidad a las condiciones previas al desastre); y mitigación (acciones tomadas antes o después de un evento de peligro para reducir los impactos sobre las personas y la propiedad) (Henstra y McBean 2005).

Actualmente, muchos países han adoptado instituciones que tienen como cometido la GRD, es decir, que buscan gestionar en forma permanente e integral los riesgos con una perspectiva transversal. Suelen asumir la forma de un sistema nacional, descentralizado territorial y funcionalmente y basado en lógicas subsidiarias. Aquí no solo incluimos dentro de la expresión "creación de instituciones de GRD" a la emergencia de una nueva organización o sistema, sino también a la transformación o ampliación de estructuras ya existentes, siempre que se trate de un cambio en el paradigma de la gestión, desde un enfoque centrado en la prevención y respuesta hacia un enfoque que centrado en la gestión integral de los riesgos.

Esta generalización de un modelo institucional de gestión de los desastres se inició a principios de los ochenta, cuando se crearon las primeras instituciones de GRD en varios continentes (Henstra y McBean 2005). En América Latina este proceso inició en 1988 en Colombia y luego se extendió a casi todo el continente (Cardona y otros 2005).

La creación de instituciones de GRD siguió a un cambio en la perspectiva que se tenía sobre el tema, que pasó desde una concepción fatalista del desastre, donde el designio divino o la inescrutable naturaleza eran las únicas fuerzas que se interpretaban como causante del daño, y en las que el rol de las sociedades humanas se relegaba a la respuesta y el alivio posterior, a una interpretación más societal, en la que los desastres no son naturales sino que son producto del modelo de desarrollo y, por tanto, gestionables.

La efectiva cristalización de esas ideas en marcos institucionales concretos requirió superar lo que algunos autores plantearon como un problema de acción colectiva. Si bien se estima que un dólar invertido en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es equivalente a siete dólares en acciones de respuesta al desastre (y si se consideran todos los gastos futuros esa cifra asciende a 15 dólares) los gobiernos no parecen tener incentivos para invertir recursos en prevención y preparación (Healy y Malhotra 2009).

Esta contradicción entre el interés colectivo y el cálculo racional de los gobiernos se justifica en las siguientes razones: i) los votantes aprecian más la ayuda (directa) que el gobierno brinda durante la respuesta que los esfuerzos (difusos) realizados en la preparación, ii) los gastos en la respuesta a los desastres son mucho más visibles que los gastos en preparación, especialmente por el interés de la prensa durante los desastres (Olson y Gawronski 2010), iii) los gastos en prevención son de difícil atribución para el gobierno en ejercicio, en la medida que puede ser reivindicados como acciones de anteriores gobiernos, iv) no son fáciles de capitalizar los beneficios de la preparación, ya que deben contrastarse con el discurso contrafactual de qué hubiera ocurrido sin esa inversión previa y, v) los beneficios de la respuesta son inmediatos, mientras los de la preparación son futuros y eventuales (la inversión que realiza un gobierno en ejercicio no necesariamente será utilizada en su período) (Healy y Malhotra 2009).

Sin embargo, más allá de estas restricciones expuestas al nivel teórico, las instituciones de GRD se generalizaron. La particularidad de este proceso en América Latina fue que cada creación de un sistema nacional de GRD estuvo precedida por eventos adversos, desastres de distinta magnitud, que activaron a una red de expertos

apoyada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹. De esta manera, esta agencia de Naciones Unidas, muchas veces en el marco de los proyectos de recuperación post-desastre, logró instalar un conjunto de ideas respecto al problema y su solución que derivaron en su posterior probación legislativa.

En este documento se esboza un marco de análisis para estudiar de manera comparada este fenómeno, intentando capturar la dinámica causal que combina los desastres, las ideas y los actores para impulsar la adopción de esa solución institucional que, en primera instancia, no generaba incentivos racionales para su aprobación. En la medida que esto es un adelanto de una investigación en proceso, se presentará el caso uruguayo y se considerarán algunos ejemplos relevantes en el resto del continente.

2. Los desastres como causa del cambio político e institucional

Los desastres son eventos contingentes, en gran medida de origen extrasocial, que causan daños graves a las personas, sus bienes y/o sus medios de vida y, por tanto, acaparan la agenda pública y exigen un conjunto de respuestas inmediatas que excede las capacidades normales del Estado y la sociedad (Brugnoni 2019 y Olson 2000).

La disrupción del sistema social generada por estos fenómenos inesperados afecta inmediatamente a la política. Apenas ocurrido el shock externo, la agenda pública se transforma, las demandas al sistema político se multiplican y, si las respuestas no son adecuadas, rápidamente pueden transformarse en una crisis política sistémica irreversible. Los desastres constituyen un desafío a los marcos institucionales estatales, y pueden llegar a cuestionar los contratos sociales que los sostienen (Olson y Gawronski 2010).

El campo de estudio del impacto de los desastres sobre las instituciones es muy amplio. En primer lugar, porque detrás de la definición de desastre se pueden encontrar fenómenos muy heterogéneos, que se pueden clasificar por sus causas entre súbitos (ej. terremoto), graduales (ej. sequías), de origen natural (ej. tornado) o de origen antrópico (ej. accidente de avión), y que se diferencian de los estrictamente sociales (como una crisis económica o una guerra), y que también se pueden clasificar por sus impactos, tanto por la dimensión (que incluye desde una situación de emergencia en una región delimitada de un país a una tragedia eventualmente apocalíptica) como a la esfera de los daños (impacto en la salud, economía, infraestructura, etc.).

En segundo lugar, porque el estudio de las instituciones también es muy amplio, tanto en su definición, como en los factores asignados a la permanencia y, en consecuencia, al cambio institucional. El rango del institucionalismo abarca desde la conceptualización de instituciones retroalimentadas y endógenamente selladas que requieren de un evento exógeno potente para activar procesos de transformación (que puede ser, precisamente, un desastre) en las llamadas coyunturas críticas (Capoccia y Kelemen 2007), hasta una interpretación de instituciones laxas, sujetas a una permanente interpretación y, por tanto, en un constante proceso de cambios graduales y endógenos (Mahoney y Thelen 2010).

El rol que puede adjudicarse a los desastres sobre el cambio político e institucional dependerá de todo lo anterior, es decir, del tipo de desastre y del enfoque teórico que se adopte para conceptualizar las instituciones. Aquí nos interesa entender cómo se llevó adelante en distintos países una política pública de creación organizativa y normativa y cómo un organismo de cooperación internacional utilizó la oportunidad que le brindaron los desastres para ubicar el tema en la agenda pública.

¹ Agencia del Sistema de las Naciones Unidas que tiene el mandato institucional de poner fin a la pobreza, construir una gobernanza democrática, un estado de derecho e instituciones inclusivas. Su estrategia de intervención se basa en el conocimiento, la experiencia y los recursos. En América Latina moviliza fondos financieros propios, de otras agencias de cooperación internacional y de los propios gobiernos.

Los desastres, en tanto eventos exógenos súbitos que irrumpen en un ámbito institucional y activan procesos para la transformación, suelen ser utilizados desde la perspectiva del denominado "equilibrio puntuado" (expresión tomada de la teoría biológica de la evolución de las especies por Eldredge y Gould, 1972), desde la cual se tratan de explicar largos períodos de permanencia y equilibrios dinámicos (que puede incluir transformaciones graduales), puntuados por breves momentos de cambio súbito y significativo.

Si el interés estuviera dirigido a identificar cómo estos eventos exógenos pueden activar procesos de cambio con legados de largo plazo, cuya estabilidad se apoya en los rendimientos crecientes, el enfoque del institucionalismo histórico sería muy útil. El desastre podría ser interpretado como el shock externo que debilita los mecanismos de retroalimentación en los que se sostiene un ámbito institucional y genera, de esa manera, una coyuntura crítica (Blahak 2021, Brugnoli 2019, Gawronski y Olson 2003 y 2013). Desde esta perspectiva, la coyuntura crítica puede ser entendida de dos maneras distintas: i) como el momento donde la determinación institucional se suspende, y se abre paso la contingencia y la agencia (Capoccia y Kelemen 2007) o, ii) desde una visión constructivista, donde la incertidumbre radical sólo permite apelar al repertorio de ideas disponibles como forma de orientar la acción política (Blyth 2002).

Pero si el interés se dirige, como en nuestro caso, hacia las políticas públicas y a cómo se logró ubicar en la agenda pública el interés por una solución institucional, susceptible de ser explícitamente aprobada, el enfoque que promete mejores resultados es el que plantea Kingdon en el libro "Agendas, Alternatives, and Public Policy" (1984 y segunda edición de 1995). De esta manera, no se atiende tanto al despliegue y legado de un momento contingente, como lo hace el institucionalismo histórico, sino a las razones por las que una decisión explícita se pudo colocar en la agenda pública y, eventualmente, se aprobó en ámbitos formales. Esto es, precisamente, lo que se estudia en este artículo.

De acuerdo al enfoque de Kingdon, los formuladores de políticas actúan con restricciones de tiempo e información y por ello sólo consideran un número limitado de problemas y, de esos problemas atienden sólo a un número limitado de características. Esto tiende a reforzar las políticas existentes y pone un obstáculo a la innovación. Pero, en ciertas circunstancias, esta estabilidad dinámica se suele romper súbitamente, y algunos temas pasan a ocupar la agenda pública. Es cuando ocurre el cambio. Estos momentos ya no se denominan coyunturas críticas, sino ventanas de oportunidad, y los desastres pueden entenderse como eventos focalizadores (focusing event), que coadyuvan, pero no determinan por sí mismos, la capacidad de colocar un tema en la agenda pública. Como lo indica su nombre, se refiere a eventos que llevan a focalizar el interés de los formuladores de políticas en algún tema en particular.

3. Modelo de las corrientes múltiples

El Modelo de las Corrientes Múltiples ofrece un conjunto atractivo de analogías, que logra la difícil combinación de ser, a la vez que riguroso, flexible y fácil de visualizar; su objetivo es brindar un marco para comprender cómo se posicionan las propuestas de políticas públicas en la agenda pública. Surge del planteo inicial de Kingdon en 1984 y se ha transformado en una referencia ineludible en el campo de las políticas públicas; tanto el modelo como algunos de sus principales conceptos forman parte de la cotidianidad de la ciencia política.

El autor rompió con la idea lineal e intuitiva de que las políticas públicas son el resultado de un proceso que inicia con la identificación del problema por parte de los responsables de las políticas, que transita una fase posterior de definición de posibles soluciones por parte de la burocracia y, por último, llega el momento en que el responsable seleccionará la mejor de esas alternativas. Por el contrario, el modelo asume que hay un número casi ilimitado de problemas y de soluciones, pero sólo algunos de los primeros llegan a la agenda pública y pocas de los segundos logran ser consideradas como alternativas viables para resolverlos (Cairney, 2012, p. 183).

Los distintos decisores políticos determinan la emergencia de esos problemas y soluciones en un marco de incertidumbre, ambigüedad y limitación de tiempo e información para su correcta interpretación. La definición de los temas de agenda no responde, por tanto, a un cálculo o deliberación racionales, sino a una conjunción de situaciones que Kingdon supo capturar con la noción de corrientes múltiples.

El autor plantea que un tema puede instalarse en la agenda cuando convergen tres corrientes: la corriente de problemas, la de soluciones (políticas públicas) y la política. Cuando estas tres corrientes, en un momento dado y por factores que incluyen la aleatoriedad, se alinean, es decir, cuando emerge simultáneamente un problema y su solución, y el contexto político es favorable, será un actor con interés en llevar adelante esa política, el que promoverá la apertura de una ventana de oportunidad para la adopción de nuevas políticas.

Así tenemos los cinco elementos que presenta Kingdon para su modelo: tres corrientes que convergen, un actor que promueve una política pública y, como resultado de la combinación anterior, una ventana de oportunidad que se abre. Que se abra esa ventana no significa que el cambio se cristalice; es sólo una oportunidad para que la permanencia de largo plazo de ese ámbito de políticas públicas dé lugar a la innovación, si bien, en la mayoría de los casos, esa ventana se cierra antes de que se haya consolidado el cambio.

Corriente de problemas

La prioridad asignada a un problema en la agenda pública, dentro del casi infinito mundo de posibilidades, no está determinada directamente por su relevancia objetiva. Para ser interpretado como tal, el problema debe enmarcarse conceptualmente, ser considerado susceptible de mejora o solución (para lo cual, muchas veces, se requiere conocer o, siquiera intuir, previamente esa solución), y es necesario que se asuma explícitamente que la responsabilidad recae en el sistema político.

Pero para ello, debe atraer la atención y ser elocuente. Los dos factores que pueden promover temas y transformarlos en problemas de agenda son, en primer lugar, las variaciones en los indicadores de asuntos subyacentes, que atraen el interés público y, en segundo lugar, el evento focalizador, un evento que coloca súbitamente un asunto bajo la mirada de los decisores políticos, con un fuerte contenido simbólico. Kingdon no sólo incluye en esta expresión a los fenómenos de mayor magnitud, por ejemplo, la ocurrencia de una gran crisis económica que pueda poner en cuestión los cimientos de una política pública, sino también eventos más acotados o sutiles, como aquellos que puedan afectar la vida personal de uno solo de los involucrados en el proceso de elaboración de una política, y otros que se sustentan en su elocuencia simbólica, como por ejemplo una foto que ilustre el desamparo en que se encuentra un grupo social particular.

Birkland (2016), señaló, matizando la propuesta de Kingdon, que en tanto el evento focalizador se ubica dentro de la corriente de los problemas, no puede ser consecuencia de una acción política deliberada, por ejemplo una marcha o una huelga, sino que debe ser exógeno al contexto político; de lo contrario, debería ser considerado como una manifestación dentro de la corriente de política.

Corriente de las políticas públicas

Las soluciones que postulan a transformarse en políticas públicas se estudian en una corriente distinta a la de los problemas, porque tienen una relativa independencia respecto a ellos. En primer lugar, porque una misma solución puede aplicarse a diversos tipos de problemas. En segundo lugar, porque la dinámica de ambas corrientes es distinta: la atención a los problemas puede ser muy cambiante e ir de un tema a otro con rapidez, mientras que las soluciones se van conformando lentamente en una "sopa de ideas", en una comunidad amplia de académicos, parlamentarios, burócratas, representantes de grupos de poder, funcionarios de organismos internacionales, etc. que las van modificando, a medida que van evaluando la viabilidad, los costos y las posibles resistencias y apoyos

políticos, sociales y ciudadanos que generarán. En tercer lugar, porque esa evolución gradual de las soluciones permite a quienes las promueven, los emprendedores de políticas, realizar pruebas, elaborar y publicar documentos e identificar buenas prácticas, mientras se espera el momento en que surja un problema que justifique su surgimiento público.

Corriente de la política

Esta corriente se ubica en el nivel macro. Uno de los tres factores que conforman el contexto político en el que se combinan los problemas y las soluciones es el cambio en el estado de ánimo nacional, que refiere a aquellas actitudes y opiniones predominantes en un momento determinado y que pueden influir en la posibilidad de que los temas se ubiquen en la agenda. También importan los cambios en la configuración legislativa y ejecutiva, en tanto afectan la capacidad de agenda de los distintos grupos políticos y, eventualmente, la construcción de mayorías para la adopción de decisiones. El último factor de contexto es la orientación, el nivel de activismo y la capacidad persuasiva de los grupos de presión (Kingdon 1995).

Emprendedores normativos

Para estudiar a los actores que promueven las ideas, en su enfoque Kingdon utiliza la noción de emprendedores de políticas. En esta definición se incluyen las personas que tienen los recursos de poder, el conocimiento y la perseverancia para aprovechar las ventanas de oportunidad y convencer de sus soluciones preferidas a quienes formulan las políticas (Carney y Zahariadis 2016).

Si bien la propuesta original de Kingdon sólo atiende a estos emprendedores que activan la corriente de políticas públicas, otros autores han planteado la pertinencia de considerar emprendedores en la corriente de problemas. Knaggård (2016) los denomina "agentes de conocimiento", que son aquellos actores que promueven la atención de problemas específicos y los enmarcan de una forma particular, sin que estén ligados a soluciones, es decir, sin proponer políticas que permitan su abordaje. La propuesta de esta autora complementa el enfoque original, agregando un elemento de análisis para entender mejor la dinámica entre las corrientes.

En el presente artículo también utilizaremos la expresión genérica de emprendedor normativo, denominando así al actor (puede ser un colectivo o una única persona) que busca activamente persuadir a otros de que un nuevo estándar de conducta es más adecuado que el vigente (Finnemore y Sikkink 1998). De esta manera, estaremos incluyendo a quienes promueven problemas o soluciones bajo la misma expresión.

4. El desastre como evento focalizador

Los desastres no suelen estar en la agenda, pero cuando ocurren, generan sorpresa e incertidumbre y pasan a ocupar el primer plano de la atención pública. Algunos, los más severos, pueden generar un "shock maslowiano"², en tanto cuestionan la satisfacción de las necesidades básicas de una sociedad, le quitan al gobierno el control de la agenda pública, generan un amplio campo de incertidumbres y aumentan el escrutinio ciudadano. Un desastre afecta el rol básico del Estado y cuestiona al gobierno en su capacidad, competencia, compasión, corrección, credibilidad y anticipación. Lo enfrenta, por tanto, a una crisis que puede transformarse en existencial (Olson y Gawronski 2010).

² Refiere a la teoría de la motivación humana de Maslow, que identificó distintos niveles de necesidades humanas. Las más elementales son las "fisiológicas", referidas a la comida y el agua. Si están razonablemente satisfechas las fisiológicas, el segundo nivel es la "seguridad", que incluye la seguridad personal y una sensación de familiaridad, que también está asociado a un refugio. Cuando esos dos grupos de necesidades se satisfacen razonablemente, se manifiestan necesidades más elevadas, que incluyen "amor, afecto y pertenencia", seguidas de la necesidad de "autoestima" y "la estima de los demás" y, finalmente, la "autorrealización".

Pero los desastres no solo interesan en tanto ocurrencia material actual, sino también por la posibilidad de que se generen nuevos daños u ocurran nuevos desastres. Es decir, tienen como componente básico el concepto de riesgo. Por ello, se acuñó la idea de evento focalizador potencial, que atiende a las áreas de política pública que están expuestas a riesgos de sufrir una crisis. El evento focalizador potencial es “repentino, relativamente raro, puede definirse razonablemente como dañino o que revela la posibilidad de daños futuros potencialmente mayores, inflige daños o sugiere daños potenciales que están o podrían estar concentrados en un definible área geográfica o comunidad de interés, y que sea conocida por los hacedores de políticas y el público de forma simultánea” (Birkland, 1997, p.22).

En definitiva, los desastres destruyen súbitamente la construcción social de la estabilidad que invisibiliza en la cotidianidad los riesgos (Blyth 2011), para pasar a copar la agenda pública con una fuerza inusitada; constituyen, por su relevancia, una categoría especial de los eventos focalizadores.

5. Las ideas

Los problemas, las soluciones y los eventos están sujetos al debate y la interpretación, en el marco de un contexto político particular. Las ideas y los discursos impregnan esa lucha por el dominio de la agenda pública. Como señala Béland (2005), dentro de todo el proceso de las políticas públicas las ideas influyen especialmente en la etapa de determinación de la agenda. Las ideas permiten interpretar los datos materiales, por medio de la identificación, enmarcado y justificación de los asuntos que, eventualmente, llegarán a ser planteados como problemas a ser resueltos (Saurugger 2016). Esto hace que la lucha política por posicionar temas en la agenda pública sea, en gran parte, una lucha de ideas.

Metha (2011) planteó, apoyándose en el trabajo de Kingdon, los tres niveles en los que las ideas se despliegan en el ámbito político: i) soluciones políticas, ii) definición de problemas y, iii) filosofías públicas.

Como ejemplos de ideas del primer nivel (soluciones políticas) se pueden citar el keynesianismo, las políticas de transferencia condicionada o los sistemas de gestión del riesgo de desastre. Cuando estos instrumentos de políticas se activan como soluciones, asumen como dados y equiparables en todos los contextos nacionales el problema a resolver y los objetivos a alcanzar.

Las ideas planteadas en el segundo nivel (definición de problemas) constituyen una forma específica de comprender la siempre compleja y multidimensional realidad. La falta de vivienda, ejemplifica Metha, puede ser atribuida a un problema del número de casas disponibles, al desempleo o a la falta de iniciativa individual; un desastre, como se verá más adelante, puede ser atribuido a un designio divino, a la falta de políticas de gestión del riesgo, o a la carencia de resiliencia de los hogares.

En el tercer nivel, las ideas se activan como filosofías políticas, como una forma de concebir el propósito del gobierno y las políticas públicas, en línea con ciertos supuestos culturales, sociales y económicos. Las pautas culturales y religiosas que definen la relación de largo plazo entre el Estado y la Iglesia son un ejemplo de estas ideas de tercer nivel.

Por tanto, las ideas traducen los asuntos materiales en problemas y permiten presentarlos de una forma convincente en la agenda pública para su consideración, o dejarlos sin nombre ni concepto que los defina, impidiendo la habilitación de su tratamiento. Asimismo, serán las ideas las que construyan las alternativas de solución, brinden el marco para su correspondiente ponderación respecto a la pertinencia y viabilidad y, en definitiva, otorguen los elementos y estrategias narrativas que conformarán la competencia persuasiva en la agenda pública (Peterson y Jones 2016). Las ideas de tercer nivel brindan el marco general para establecer los problemas y las soluciones, así como permean todo el contexto político, desde la competencia electoral hasta el estado de ánimo.

Si las ideas son importantes durante la vida política en tiempos de normalidad, durante los desastres son aún más relevantes. En primer lugar, porque existe una demanda súbita y apremiante de explicación pública. Las personas están sacudidas por altos niveles de estrés, ansiedad y depresión, súbitamente conscientes de su inmortalidad y abrumadas por la sensación de haber perdido el control sobre sus vidas (Frost, Kim y Zechmeister 2018:4). Frente a ello, las autoridades no sólo tienen que gestionar la situación, sino explicarla, para reducir esa incertidumbre existencial, que también las alcanza a ellas (Blyth 2002 y 2003). Tienen que decir de forma inmediata qué ocurrió, por qué las pérdidas fueron de esa magnitud, cómo fueron las acciones de respuesta y qué ocurrirá después (Olson 2000), sin contar con tiempo ni recursos de información para hacerlo. Los políticos apelarán a las ideas que mejor le sirvan en esa urgencia.

En segundo lugar, las ideas son más importantes durante los desastres porque, como se mencionó, éstos no sólo existen en su realidad material sino también potencial. En tanto no solo importa lo que ocurrió, sino el riesgo de lo que podrá ocurrir, el rol de las ideas es tan central que se podría concebir un caso donde sólo el pronóstico de que existirá un evento adverso puede ser considerado, en sí mismo, un evento focalizador, con características muy similares a la efectiva ocurrencia de un desastre.³ La sombra de futuro que portan los desastres, en un contexto de tanta incertidumbre y urgencia, le brinda a las ideas un lugar privilegiado para orientar las decisiones.

6. La creación del ámbito de GRD en Uruguay

Uruguay se caracteriza por un bajo nivel de riesgo intensivo, entendido éste como “el riesgo asociado con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes” (UNISDR 2009). De hecho, no se registra ningún hecho catastrófico en la historia del país.

Por el contrario, si consideramos los riesgos extensivos, es decir, “el riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres” (UNISDR 2009) encontramos afectaciones significativas y recurrentes, especialmente referidas a los eventos hidrometeorológicos (sequías, inundaciones y tormentas).

Este bajo nivel de riesgos intensivos y la histórica invisibilidad del tema dentro del imaginario social (Brugnoni 2020) llevó a que el Estado no genere ámbitos institucionales específicos para los desastres sino hasta fines del siglo XX. Esta negación del tema se había hecho explícita cuando en 1959 se vivieron las mayores inundaciones de la historia del país. Aún habiendo constatado la importancia de tener un marco estable de coordinación, apenas la situación volvió a la normalidad se disolvieron todas las estructuras que se habían creado durante la emergencia.⁴

En 1986 el Poder Ejecutivo instaló un Comité de Crisis, que tenía como propósito gestionar emergencias y crisis políticas. El objetivo que tuvo el primer gobierno democrático luego de once años de dictadura al crear este ámbito institucional, era darle una actividad a los militares y facilitar su reconversión al nuevo contexto político. Como lo señaló quien era presidente en ese momento: “En marzo de 1986 se instaló un Comité de Crisis. La idea fue armar un mecanismo para enfrentar emergencias: inundaciones, epidemias, paralizaciones por huelga, catástrofes. Se comenzaron a estudiar planes para esas contingencias. La capacidad militar, ahora

³ El pánico (si bien probablemente exagerado en las crónicas posteriores) que generó el 30 de octubre de 1938 en Estados Unidos Orson Welles cuando en su programa radial dramatizó una invasión extraterrestre es un clásico ejemplo de esta posibilidad. En ese caso, si el evento hubiera sido utilizado para colocar el tema en la agenda pública, tendríamos la construcción puramente ideacional de un evento focalizador.

⁴ Esto se dejó registrado en la resolución del Ministerio de Defensa que cesó al Estado Mayor Interministerial de las inundaciones de 1959: “pese a las conveniencias en disponer en épocas normales de un organismo con los cometidos que le asignaron al EMI, la ley no ha contemplado este aspecto de la coordinación de la acción interministerial, por lo que deben cesar en sus funciones”. Boletín del Ministerio de Defensa Nacional N° 4667, Resolución MDN N° 658, 24 de junio de 1959. (Comando General del Ejército 1999)

ociosa, encontró allí un espacio de real utilidad. Discutida esta creación en su momento, se demostró con el tiempo su eficacia en varias emergencias” (Sanguinetti 2012:288).

La primera institución permanente de atención y prevención de desastres apareció en 1995, cuando se creó el Sistema Nacional de Emergencias (nombre que mantiene hasta hoy) como una oficina limitada a la coordinación logística para responder más eficazmente a emergencias y desastres, que se ubicó en la Presidencia de la República. Esto superó a la anterior solución, de precaria y confusa institucionalidad, del Comité de Crisis.⁵

Esta decisión estuvo precedida por el icónico Incendio del Palacio de la Luz del 13 de agosto de 1993. En esas circunstancias murieron asfixiadas cinco mujeres, y cuatro pisos fueron destruidos. El incendio de este edificio, símbolo de una época de prosperidad, puso en evidencia pública algunas carencias fundamentales, como los problemas de seguridad de las estructuras, la falta de preparación para evacuar y la ausencia de una normativa actualizada. Pocos años antes, en 1989, había ocurrido el incendio de Santa Teresa, en el que habían fallecido tres personas y 2.400 hectáreas de bosque fueron quemadas.

Es razonable pensar que estos incendios fueron eventos focalizadores del tema, aún cuando no aparecían ideas sobre soluciones que permitan una real innovación. En el contexto político, parecía existir un consenso entre gobierno y militares de asignar esa responsabilidad a las Fuerzas Armadas y esta primera creación institucional estuvo empujada por ese interés.

El real cambio de la política pública que responde al fenómeno que estamos estudiando se dio en 2009, con la aprobación por ley del Sistema Nacional de Emergencias. Podemos considerar que en ese momento se creó el ámbito de coordinación de todo el estado uruguayo para la GRD desde una perspectiva integral.

Es una solución interinstitucional, liderada por la Presidencia de la República, que considera la gestión del riesgo de emergencias y desastres en todas sus fases. La interinstitucionalidad caracteriza también a la fase de respuesta, ya que no se conformaron cuerpos de protección civil, sino protocolos de coordinación. A nivel territorial se crearon ámbitos colegiados, de carácter técnico y operativo.

Los eventos focalizadores que antecedieron a esta creación de la primera institución de GRD en Uruguay fueron el ciclón extratropical de agosto de 2005 y las inundaciones de 2007. Si bien no fueron desastres de gran magnitud en términos comparados, fueron lo suficientemente disruptivos para tener un gran impacto público.

El ciclón extratropical de 2005 tuvo rachas que alcanzaron los 174 km/hora (registrado en la estación meteorológica de Carrasco) y golpeó al sur del país durante más de diez horas. El fenómeno excedió los pronósticos meteorológicos, el impacto sobre las personas y los bienes fue inédito para el país (diez muertos, decenas de heridos, cientos de evacuados, cifras cercanas a los 40 millones de dólares de pérdidas materiales, según las estimaciones iniciales de la prensa, e innumerables problemas de logística) dejando la sensación en la ciudadanía y en las autoridades políticas de que el país seguía, diez años después de creado el Sistema Nacional de Emergencias como una entidad de preparación y respuesta, sin estar preparado para enfrentar adversidades de origen natural.

Dos años después, en mayo de 2007, fuertes inundaciones afectaron, principalmente, a los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Soriano; más de 12.000 personas abandonaron sus hogares y fue significativa la afectación sobre las viviendas y la infraestructura vial.

⁵ Decreto 103/995 de febrero de 1995 (modificado el 2 de octubre del mismo año por el Decreto 371/995), como un ámbito permanente con el cometido de “planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes...”

En este contexto, el PNUD activó su rol como emprendedor normativo. Esta sucesión de eventos le permitió cumplir un doble objetivo: contar con un evento focalizador de la atención pública y movilizar recursos económicos.

Esto se hizo, en particular, por medio de dos proyectos de cooperación, ambos ejecutados por PNUD. El principal fue el de “Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias”, que tuvo como objetivo generar una nueva institucionalidad, y que permitió la contratación de consultorías internacionales que asesoraron en la formulación de la Ley de creación del Sistema Nacional de Emergencias de 2009. Esta iniciativa estuvo apoyada por el proyecto de recuperación de las inundaciones en 2007: “Fortalecimiento de Capacidades del País en el Proceso de Recuperación” que incluyó el desarrollo de la capacidad de incidencia del PNUD y del resto de las agencias de Naciones Unidas en este tema.

Las ideas que se expusieron para persuadir al Poder Ejecutivo de elaborar el proyecto y al Parlamento de aprobarlo, fueron las mismas que se utilizaron en todos los países de la región. Respecto al problema, la principal idea se puede resumir en una sola expresión: “los desastres no son naturales”. Respecto a la solución, se expuso una propuesta institucional muy similar a la que surgió en Colombia a partir de la erupción explosiva del volcán Nevado del Ruiz; de hecho. Esto se verá en detalle en el siguiente apartado.

Al nivel político, no aparecieron obstáculos para el proceso de creación institucional. El gobierno contaba con mayorías parlamentarias y con una importante aprobación ciudadana, que se verificó en su triunfo en las elecciones de 2009. Asimismo, la creación de sistemas nacionales como estrategia para recentralizar la conducción estratégica al nivel nacional dentro de ámbitos transversales y descentralizados no constituía una novedad institucional; en 1994 se había creado el Sistema Estadístico Nacional, para 2009 había siete en funcionamiento y ese número siguió aumentando en los años siguientes ⁶.

En definitiva, esta convergencia de las corrientes de problemas, políticas públicas y política, luego de un desastre que actuó como evento focalizador, permitió que bajo el impulso de un emprendedor normativo, se abra una ventana de oportunidad, que terminó en la aprobación del Sistema Nacional de Emergencias.

7. Las ideas sobre el desastre

Las ideas que permitieron la apertura de la ventana de oportunidad para la creación de un sistema de GRD en Uruguay fueron las mismas que se usaron en todo el continente con el mismo objetivo.

Se debe recordar que hasta la década de los noventa en América Latina predominó una concepción fatalista del desastre, en tanto designio natural o sobrenatural, que reducía el rol humano a la espera resignada del arbitrio exógeno y, en todo caso, a formas trascendentes de prevención, como la “abogacía telúrica” (Palacios 2014). La sociedad podía asumir el rol de respuesta y alivio sólo después de que el evento se hubiera manifestado. Las instituciones y políticas nacionales respondían a esta visión del desastre como una desgracia inevitable. Por ello, se trataba de cometidos básicamente atribuidos a las Fuerzas Armadas y las organizaciones más específicas que se podían esperar para tratar este tema eran los cuerpos de Defensa Civil y las Sociedades de la Cruz Roja. Siempre con una perspectiva limitada a la prevención, respuesta y el alivio a los afectados.

Los primeros trabajos en la región que presentaron el nuevo paradigma, recogiendo antecedentes académicos en otras partes del mundo (O’Keefe y otros 1976, Hewitt 1983), los publicó la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Esta red se constituyó como una comunidad de expertos latinoamericanos desde 1992 para promover una comprensión social del problema y la adopción de instituciones de GRD.

⁶ Agradezco a Andrea Cutrin Coselino esta información, que forma parte de una investigación en proceso.

Esta comunidad fue apoyada por organismos internacionales, especialmente por la Comisión Europea y las Naciones Unidas. El esfuerzo global fue liderado por Naciones Unidas, que se constituyó en un emprendedor normativo global muy activo. Designaron el período entre 1990 y 1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, y esta declaración habilitó la promoción de las principales ideas asociadas con la gestión integral del riesgo y su relación con el desarrollo sostenible.

En 2005, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) organizó la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres en Japón, donde se aprobó el Marco de Acción de Hyogo (MAH), respaldado por 168 Estados. También se crearon plataformas mundiales y regionales para la reducción del riesgo de desastres. En 2015 se aprobó el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, que estará vigente hasta 2030.

La principal consigna para enmarcar el nuevo problema era que “los desastres no son naturales”. El mensaje afirmaba que los fenómenos naturales sólo se transforman en desastres, es decir, sólo tienen efectos negativos extremos, en tanto exista una situación previa de exposición y vulnerabilidad, que está dada por el desarrollo social, especialmente al nivel local (Maskrey 1993). Por ejemplo, cuando un río sale fuera de su cauce sólo genera un desastre si existe una población o un establecimiento crítico en la ribera; es la diferencia entre el fenómeno natural de la crecida y el desastre socio natural de la inundación.

Este debate tenía un fuerte contenido normativo, porque pretendía ser un llamado a la acción política y la cooperación internacional para la gestión integral de los desastres dentro de una discusión más amplia sobre los modelos de desarrollo. Esta idea logró transformar la histórica interpretación del desastre como un asunto que escapa al interés público cotidiano, que sólo requería atención durante e inmediatamente después de su ocurrencia, para plantearlo como un problema de gestión permanente e integral.

La solución institucional que planteaban para los países de la región era la creación de un sistema nacional, de acuerdo al modelo colombiano, que era un sistema descentralizado territorialmente, con comités interinstitucionales (en Colombia se formaron los Comités Nacional, Técnico, y Operativo en el plano nacional y Comités Departamentales y Municipales). Su misión incluía la prevención, atención y reconstrucción del desastre, y si bien estaba conformado en su mayoría por instituciones estatales, contemplaba la participación de entidades privadas y de los propios afectados.(Cardona y otros 2005).

8. El Modelo de creación de instituciones de GRD

De acuerdo a lo anterior, las ideas constituyeron el factor precedente. Existía un importante número de documentos y una red de consultores internacionales con capacidad para promover dos nociones fundamentales: a) una referida al problema, afirmando que los desastres constituyen un tema de agenda política porque son un producto del modelo de desarrollo. b) otra referida a la solución, diciendo que la mejor forma de enfrentar ese problema es crear sistemas nacionales permanentes para la GRD desde una perspectiva integral.

Existía un potencial emprendedor normativo, el PNUD, que apoyó el primer proceso de creación de instituciones de GRD en la región y adquirió las capacidades para replicarlo. Dentro del mandato transversal dado a todas las agencias del sistema para abordar el tema de la GRD, el PNUD encontró una línea de intervención propia, con un fuerte componente de gobernabilidad democrática, que le brindaba una oportunidad de movilizar recursos de cooperación inmediatamente después del desastre y, eventualmente, en la fase posterior, continuar con proyectos de fortalecimiento institucional por medio de la administración de recursos de los gobiernos.

En ese contexto, la ocurrencia de un desastre activó la acción del PNUD como emprendedor normativo a partir de un doble impacto: i) brindó la posibilidad de contar con un evento focalizador, que atrajo la atención pública sobre el tema, y ii) brindó recursos financieros para la contratación de consultores y la realización de

estudios, con motivo de la recuperación post-desastre. De esta manera, luego de ocurrido el desastre, el PNUD pudo promover las corrientes de problemas y de políticas públicas, articulando el conjunto de ideas que tenía disponibles en un discurso político coherente, por medio de la comunidad de expertos contratados como consultores.

De esta manera, el problema de los desastres y la necesidad de crear una nueva institucionalidad para gestionarlo quedaron instalados en la agenda pública. La ventana de oportunidad se abrió, y se mantuvo abierta mientras se realizaban talleres, entrevistas e informes. Si bien la propuesta de crear una institucionalidad para la gestión permanente e integral del riesgo de desastres tenía una fuerza persuasiva significativa en este contexto, la efectiva aprobación de un cambio en la GRD tenía que enfrentar el problema de acción colectiva que, como se señaló antes, sugerían algunos autores. Esto es, se debía salvar el obstáculo de que los gobernantes no tenían incentivos para invertir recursos presupuestarios en la GRD.

La estrategia para superar este problema fue la creación legal de una institución con cometidos relevantes, legitimada públicamente por Naciones Unidas, defendida por expertos internacionales y con el respaldo directo del PNUD, todo lo cual le daba una gratificación política inmediata al gobierno, pero que no implicaba mayores costos en el corto plazo. Los creadores del sistema disfrutaban de los beneficios de su aprobación y dejaban establecido un compromiso tácito de inversión futura (dejada en gran parte, o en su totalidad, para los futuros gobiernos).

Esta figura institucional no requería de nuevas estructuras, en la medida que era esencialmente una coordinación de las capacidades ya existentes, ni incluía programas ni políticas con presupuesto asociado. El inicio del proceso, por esta razón, fue apoyado, muchas veces, por el propio PNUD, brindando oficinas y personal para sostener la coordinación del sistema, con la esperanza de incorporar, gradualmente, las fuentes de financiamiento nacionales.

En definitiva, fue una apuesta por activar un proceso de cambio institucional de largo plazo, de progresivo compromiso nacional a partir del fortalecimiento y ampliación del Sistema Nacional. La falta de incentivos de los gobiernos para invertir en GRD fue neutralizada por una estrategia gradualista.

9. El proceso de creación de las instituciones de GRD en países de la región

Dada la etapa de la investigación, sólo se hará una referencia a algunos casos significativos que han sido considerados por la literatura en el tema. Colombia es el país que inicia el proceso, allí el PNUD se forma como emprendedor normativo, se forman los consultores y, en definitiva, es allí donde se sistematiza como buena práctica esta solución institucional. México es un buen ejemplo de cómo circunstancias similares a las de Colombia dieron resultados distintos. Nicaragua, Bolivia y Paraguay, por último, vivieron un proceso muy similar al de Colombia y Uruguay. En ninguno de los casos se indagará en las especificidades de cada contexto político, sólo se mencionarán las similitudes, sin atender a las características que dieron forma a las formas concretas de cada sistema nacional y a su evolución posterior.

Colombia fue el primer país que aprobó una organización formal para la gestión integral del riesgo. En 1988 creó por Ley el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" (SNPAD). Esta decisión tuvo como antecedente la tragedia de Armero, acontecida en noviembre de 1985, cuando una avalancha de barro y lava originada en la erupción del volcán Nevado del Ruiz mató a más de 23.000 personas. El desastre mostró innumerables fallas en la gestión pública del tema, que en algunos círculos ayudó a comprender esa idea incipiente de que los desastres no son naturales, en tanto el impacto del evento natural estuvo mediado por errores puramente humanos.

Desde este convencimiento, el PNUD Colombia apoyó el proceso de cambio institucional, en el marco de un proyecto de recuperación de Armero; contrató técnicos y científicos, apoyó la logística e infraestructura para la organización y financió proyectos de investigación, con especial énfasis en el diseño institucional. En la

medida que no existía una idea consumada respecto a la solución institucional definitiva, la política pública fue avanzando gradualmente, generando ámbitos y planes incipientes (Cardona y Ramírez 1996 y Cardona y otros 2005). Esa evolución, no exenta de retrocesos, culminó en 1988 con la constitución legal del Sistema. La experiencia de Colombia tiene algunos matices respecto a la uruguay, que se mostró antes. Pero estas diferencias surgen, básicamente, porque en Colombia no se contaba con un modelo consumado, por lo que tuvo más componentes exploratorios.

Pocos meses antes de la tragedia de Armero en Colombia, la Ciudad de México también había vivido un desastre histórico. El 19 y 20 de septiembre de 1985 las zonas centro, sur y occidente de México, en particular la Ciudad de México, fueron sacudidas por sismos que alcanzaron una magnitud de 8.1 grados en la escala Richter. Si bien la cifra oficial de personas fallecidas fue de 3192, hay estimaciones que la elevan a 20.000. La agenda pública fue, naturalmente, copada por este evento y por las críticas a la respuesta estatal. Pero sin el aporte de ideas innovadoras articuladas por un emprendedor normativo, el problema siguió enmarcado en la necesidad de mejorar las capacidades para reaccionar al evento, y por tanto, la propuesta de política se limitó a una propuesta de mejora de la coordinación de la respuesta. Por ello se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, “que diseña y articula la respuesta a situaciones de desastre en un sistema que incorpora o institucionaliza la protección civil en esquemas de actuación vinculados” (Morán 2017). La ventana de oportunidad sólo pareció abrirse para mejorar una misma solución ya adoptada, sin establecer alternativas.

Un estudio comparado de la creación de instituciones de GRD analiza otros dos países que siguieron el modelo colombiano: Nicaragua y Bolivia, y señala los principales hitos: i) las transformaciones siguieron al impacto de un desastre de magnitud, absoluta o relativa, ii) tuvieron como protagonista al PNUD y su área de reducción de riesgos y desastres, iii) el consultor principal contratado por PNUD fue la misma persona (el primer Director Nacional del sistema en Colombia) en los tres países y, iv) se constató un trabajo fundamental de naturaleza política dirigido a alinear fuerzas sociales diversas a favor de los cambios y la postulación de nueva legislación. En los tres países la decisión fue impulsada al más alto nivel del Poder Ejecutivo (Cardona y otros 2005).

Un proceso similar se identifica en Paraguay. Desde 1993, el país contaba con un Comité de Emergencia Nacional (CEN), y estaba evolucionando incrementalmente con el apoyo del PNUD. Este proceso cambió su ritmo a partir del 1 de agosto de 2004, cuando se incendió el supermercado Ykuá Bolaños y causó la muerte de más de 400 personas. Se considera la mayor catástrofe en la historia del país. No existían habilitaciones ni inspecciones y los guardias de seguridad cerraron las puertas cuando se inició el fuego, para impedir que los clientes salgan sin pagar sus compras. En el contexto de una sociedad conmovida, la acción del PNUD como emprendedor normativo ayudó a abrir una ventana de oportunidad a la transformación organizativa, que terminó en la creación de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) en 2005. La SEN asumió el doble rol de coordinación interinstitucional y de cuerpo de protección civil, desde una perspectiva de gestión integral del riesgo.

Para terminar este apartado, es pertinente preguntarse sobre la efectiva transformación y relevancia de esta creación de instituciones de GRD. Queda pendiente una indagación sobre el desempeño real de esta estrategia de desarrollo institucional y del real compromiso de las agencias de cooperación y los gobiernos nacionales con la consolidación de procesos de largo plazo que trascienda el interés inmediato. De lo contrario, estas nuevas figuras institucionales sólo sirven para fragmentar y abigarrar las estructuras estatales.

Si haber realizado un análisis sistemático, se identifica un rango importante de situaciones. Nuestro principal caso de estudio resultó bastante exitoso. En Uruguay, el SINAIE se ha consolidado y compromete anualmente fondos nacionales, muchos de los cuales son administrados por el PNUD. Hay otros casos, como el de Nicaragua, en los que el propio presidente que impulsó la ley de creación en 2000, no apoyó su efectivo desarrollo, que sigue dependiendo de la cooperación internacional (Cardona y otros 2005:135).

10. Conclusiones

En este documento se estudió la creación por ley del Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay con el objeto de construir un modelo que sirva como herramienta conceptual para estudiar las otras experiencias que se vivieron en la región. Una de las líneas de reflexión que queda planteada es la obstinada vigencia del modelo de Kingdon para realizar un estudio de estas características. Los aportes de Birkland sobre los eventos focalizadores y la consideración de los agentes de conocimiento que plantea Knaggård, permitieron complementar la propuesta original sin contradecirla, sino, por el contrario, ampliando su capacidad explicativa.

El modelo permitió una comprensión cabal del proceso de surgimiento de una política pública. Es cierto que una corriente resultó tan predominante que, en una primera mirada, parece eliminar la importancia de las otras. Porque en los casos tratados, los desastres hicieron que el problema tenga una importancia abrumadora en su influencia sobre la capacidad de agenda respecto a las corrientes de políticas públicas y de política. Pero si bien el evento focalizador fue determinante, también lo fueron los otros componentes del modelo.

En primer lugar, para que el evento adquiriera esa importancia fueron imprescindibles las ideas y los agentes de conocimiento, que fueron quienes permitieron definir los términos del debate. Hubiera sido distinto, en términos de agenda pública, que cada uno de esos desastres sea interpretado como un castigo de Dios por la disipación moral de la sociedad, como un designio inescrutable de la naturaleza o como una falla en el desarrollo social.

En segundo lugar, para que ese problema dé lugar a una ventana de oportunidad, fue imprescindible la existencia de ideas que permitan concebir las alternativas de solución, y que esas ideas se incorporen a discursos persuasivos por medio de emprendedores de políticas. La corriente de políticas públicas permitió, en definitiva, la construcción de una alternativa de solución viable para la discusión pública.

En tercer lugar, si bien la corriente política no fue considerada como un factor determinante en el modelo para entender la creación de los sistemas nacionales de GRD, esto no significa negar su importancia en cada caso concreto, y seguramente otra opción metodológica en la selección de los casos daría resultados más interesantes para iluminar el rol explicativo de esta corriente.

Para terminar, vale mencionar que en el enfoque de las corrientes múltiples el tiempo tiene un valor relevante; esto es porque la ventana de oportunidad surge a partir de una combinación de factores que se desarrollan en cada una de las corrientes. En los casos analizados, las acciones del emprendedor normativo, ya sean para promover el problema o las políticas, debían ser posteriores al desastre, y no podían demorarse demasiado, es decir, debían ser relativamente simultáneas. Lo mismo ocurre en la corriente política. La opinión pública y la conformación de las fuerzas sociales y políticas, por ejemplo, importan en tanto situaciones presentes al momento en que se desarrollan los eventos.

Sin embargo, en la medida que el desastre es un evento súbito y suele tener un desarrollo muy rápido, es razonable pensar que sólo se usarán las ideas del repertorio previamente disponible. Por tanto, cuando el proceso está definido por un evento focalizador como un desastre, las ideas pueden y, en gran parte, deben haber sido expresadas de forma previa a su efectiva ocurrencia, especialmente aquellas que enmarcan al desastre como problema. Pero esas ideas no tienen por qué ser recientes, ya que suelen tener una mayor capacidad de latencia.

Esto nos sirve para volver sobre una frase popular, que fue cuestionada por Kingdon, de que la política pública surge cuando estamos frente a “una idea cuyo momento ha llegado”. Esto implica reconocer que una buena propuesta puede, por sí misma y aun cuando haya sido una generación espontánea y exógena, avanzar y conquistar las agendas públicas. Kingston (1984) planteó que esa frase es engañosa, rechazando que un movimiento puramente ideacional pueda avanzar sin satisfacer las condiciones del modelo de las corrientes múltiples para abrir una ventana de oportunidad.

En la medida que una idea tiene la capacidad de permanecer latente por mucho tiempo, luego de que fue acuñada sólo se deberá esperar que en algún momento surja la combinación necesaria para que salga a la agenda pública. Las ideas que aquí revisamos surgieron y se mantuvieron hasta que en Colombia un desastre activó a un emprendedor normativo que las transformó en discursos. El mismo emprendedor normativo aguardó la manifestación de un desastre para activar su trabajo persuasivo en cada uno de los otros países. No sería arriesgado decir que a la idea de la gestión integral del riesgo de desastres le había llegado su hora en América Latina. Sin embargo, afirmar esto no implica negar el modelo de Kingdon, por el contrario, sino comprender la forma en que estas ideas lograron abrir una ventana de oportunidad en cada país. Quizás sea mejor decir que esas ideas estaban esperando su hora, y su hora llegó cuando se dio la conjunción de corrientes que abrieron su ventana de oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Béland, Daniel (2005): "Ideas and social policy: An institutionalist perspective" en: *Social Policy & Administration*, V. 39, No.1

Birkland, Thomas (1996): "Natural disasters as focusing events: policy communities and political response". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 14, n°2: 221-243.

Birkland, Thomas (1998): "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". En *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1: 53-74.

Birkland, Thomas (2016): "Attention and natural disasters". En Zahariadis, Nikolaos: "Handbook of Public Policy Agenda Setting", Edward Elgar Publishing Limited: UK y Edward Elgar Publishing, Inc.: USA.

Blahak, Jana (2021): "A critical junctures approach to disaster recovery policies – an idea whose time has come?". En *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 58, May 2021.

Blyth, Mark (2002): "Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century", Cambridge University Press: Cambridge.

Blyth, Mark (2003). "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science". En *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4: 695-706.

Blyth, Mark (2011): "Ideas, Uncertainty, and Evolution" en Daniel Béland y Robert Henry Cox (editores): "Ideas and Politics in Social Science Research". Oxford: Oxford University Press.

Brugnoni, Pablo (2020): "Consecuencias políticas de los desastres naturales", Editorial Pomare, Buenos Aires.

Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen (2007): "The study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Contrafactuals in Historical Institutionalism". En *World Politics*, Vol. 59, n°3: 341-369.

Capoccia, Giovanni (2015): "Critical junctures and institutional change". En James Mahoney y Kathleen Thelen (editores): "Advances in Comparative-Historical Analysis". Cambridge: Cambridge University Press.

Cardona, Omar y Fernando Ramírez (1996): El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia". En Lavell, Allan y Eduardo Franco (ed.): "Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido". La Red. FLACSO: Perú.

Cardona, Omar; Allan Lavell, Elizabeth Mansilla y Álvaro Moreno (2005): "Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe", BID:Washington.

Eldredge, N. y S. J. Gould (1972), "Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism". En T. J. M. Shopf (ed.): "Models in Paleobiology", San Francisco: Freeman, Cooper.

Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998): "International Norm Dynamics and Political Change". En International Organization, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty Exploration and Contestation in the Study of World Politics: 887-917.

Frost, Margaret, Sang Eun, Cecilia Kim y Elizabeth Zechmeister (2018): "Disaster May Steer the Public toward Punitive and Private Approaches to Security". Paper preparado para su presentación en APSA 2018.

Gawronski, Vincent y Richard Stuart Olson (2003): "Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985". En International Journal of Mass Emergencies and Disasters, Vol. 21, No. 1: 5-35.

Gawronski, Vincent y Richard Stuart Olson (2013): "Disasters as Crisis Triggers for Critical Junctures? The 1976 Guatemala Case". En Latin American Politics and Society, Vol. 55, No. 2: 133-149.

Green-Pedersen, Christoffer y Sebastiaan Princen (2016): "Punctuated equilibrium theory" en Zahariadis, Nikolaos: "Handbook of Public Policy Agenda Setting", Edward Elgar Publishing Limited: UK y Edward Elgar Publishing, Inc.: USA.

Healy, Andrew y Neil Malhotra (2009). "Myopic Voters and Natural Disaster Policy". En The American Political Science Review, Vol. 103, No. 3: 387-406.

Henstra, Dan y Gordon McBean (2005). "Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?". En Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, Vol. 31, No. 3: 303-318.

Hewitt, Kenneth (1983): "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En Kenneth Hewitt (ed.): "Interpretations of Calamity", Allen and Unwin: Londres.

Kingdon, John (1984). "Agendas, Alternatives and Public Policies". New York: Longman.

Kingdon, John (1995): "Agendas, Alternatives, and Public Policy". 2da. ed. New York: HarperCollins College Publishers.

Knaggård, Åsa (2016): "Framing the problem: Knowledge brokers in the Multiple Streams Framework", en Zohlnhöfer, Reimut y Friedbert W. Rüb: "Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework", Reino Unido: ECPR Press.

Lavell, Allan y Eduardo Franco (ed.) (1996): "Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido". La Red. FLACSO: Perú.

Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010): "A Theory of Gradual Institutional Change". En "Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power". Cambridge University Press.

Mahoney, James (2000): "Path Dependence in Historical Sociology". En *Theory and Society*, Vol. 29, N°4: 507-548.

Maskrey, Andrew (comp.) (1993): "Los desastres no son naturales", La Red: Panamá.

Morán Escamilla, Jorge (2017): "Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México". En *Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época*, año VII, número 13, enero a junio de 2017.

O'Keefe, Phil; Ken Westgate y Ben Wisner (1976): "Taking the naturalness out of natural disasters". En *Nature* 260, 566-567.

Olson, Richard Stuart (2000): "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas and Blame". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 18, n° 2: 265-287.

Olson, Richard Stuart y Vincent Gawronski (2010): "From Disaster to Political Crisis: A '5C+A' Framework for Analysis". En *International Studies Perspectives*, Vol. 11, Issue 3: 205-221.

Palacios Roa, Alfredo (2014): "Antecedentes históricos de la 'abogacía telúrica' desarrollada en Chile entre los siglos XVI y XIX". En revista "Historia Crítica" No. 54, Bogotá.

Peterson, Holly y Michael Jones (2016): "Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting", en Zahariadis, Nikolaos: "Handbook of Public Policy Agenda Setting", Edward Elgar Publishing Limited: UK y Edward Elgar Publishing, Inc.: USA.

Pierson, Paul (2004). "Politics in Time: history, institutions, and social analysis". Princeton: Princeton University Press.

Sanguinetti, Julio María (2012): "La Reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)", Taurus: Montevideo.

Saurugger, Sabine (2016): "Constructivism and agenda setting", en Zahariadis, Nikolaos: "Handbook of Public Policy Agenda Setting", Edward Elgar Publishing Limited: UK y Edward Elgar Publishing, Inc.: USA.

UNISDR (2009): "Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres", Ginebra: UNISDR.

Zahariadis, Nikolaos (2010): "El marco de las corrientes múltiples: Estructuras, limitaciones, perspectivas". En Paul A. Sabatier (ed.): "Teorías del proceso de las políticas públicas". Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación: Buenos Aires.

Zahariadis, Nikolaos (2016): "Handbook of Public Policy Agenda Setting", Edward Elgar Publishing Limited: UK y Edward Elgar Publishing, Inc.: USA.