

Perú, un país que camina a ciegas...

Arq° Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo INICAM

Se suele escuchar: “Perú es más grande que sus problemas” y como de alguna manera llegamos a superar relativamente los desastres, abusando de nuestra suerte, hemos desarrollado la desafortunada costumbre de improvisar frente a lo que se nos presenta, tanto en lo bueno como en lo malo. Somos un país con muchos planes que no sirven o no se utilizan.

En lo bueno, el alza mundial en los precios de los minerales hizo de Perú una de los 10 países que tuvieron mayor crecimiento en el mundo durante el primer decenio de este siglo, pero no se diseñaron políticas ni estrategias adecuadas para aprovechar nuestras ventajas comparativas tradicionales –de las que tanto se habla- ni eventuales nuestras ventajas coyunturales -como el crecimiento económico- para desarrollar realmente nuestra competitividad como país. Tan sólo “aprovechamos” el buen momento, pensando que las cosas seguirían así, indefinidamente.

En lo malo, somos un país con diversos riesgos, dos de los cuales son de alto impacto: los sismos y las inundaciones. Los sismos, amenazas latentes que ocurren como siempre sorpresivamente; frente a ello se han diseñado y difundido medidas de prevención para que sepamos qué hacer y dónde refugiarnos en el momento mismo del sismo, medidas que en términos generales la población e instituciones manejan bien. El Fenómeno del Niño -cuya ocurrencia sí es predecible, a diferencia de los sismos- es uno de los riesgos del que hoy se dispone bastante información pero muy poco manejo a diferencia de las culturas pre-incaicas. Pero, lo más importante es que su aparición nunca es sorpresiva, se presenta gradualmente, anunciada con mucha anticipación.

Aquí planeamos las primeras cuestiones: ¿Por qué este anunciado y recurrente Fenómeno del Niño ha causado tanto daño en las ciudades, especialmente en las de la costa, en teoría las ciudades más desarrolladas, con más recursos, con más experiencia...? Sabemos que los sismos y las inundaciones de alta intensidad ocasionan colapso en las viviendas, negocios y servicios públicos, movilidad, comunicaciones, entre otros ¿Por qué no se tomaron oportunamente las medidas para enfrentar el desastre antes, durante y después de que ocurra? ¿Se pudo prevenir sus consecuencias...? ¿Se pudo evitar que los estragos fueran tan graves como han sido...? Nuestra opinión es que sí, definitivamente que sí. ¿Por qué no se hizo...?

La respuesta es tan simple que parece de *Perogrullo*: No se ha tomado en serio la amenaza y por ello no se han tomado oportunamente las medidas de previsión y prevención necesarias.

Lo peor es que esto ha sucedido a pesar de la cantidad de información disponible desde hace dos años; prueba de ello es que en nombre de “la amenaza del Fenómeno del Niño” se asignó un presupuesto específico para medidas de previsión que –inexplicablemente- se destinó a otra inversión, como ha sido denunciado. Más aún, para financiar la previsión de la emergencia se recortó parte de las asignaciones presupuestales de las municipalidades; pero, como siempre, pretextos no faltaron para justificar la indolencia. ¿Por qué se hizo tan poco o casi nada para prepararnos y enfrentar una amenaza concreta?

La respuesta sigue siendo muy simple: no se planificó o no se lo hizo adecuadamente...

Parece haber faltado, en las autoridades y los responsables de la gestión, la convicción necesaria para invertir en la formulación de planes adecuadamente diseñados, con medidas de prevención y previsión necesarias, porque en general existe mucha ignorancia y desconocimiento sobre la necesidad y utilidad de gobernar en forma planificada, con objetivos de corto mediano y largo plazo consensuados con la ciudadanía. Y lo más importante, que los objetivos y las metas no se modifiquen cada vez que cambiamos de autoridades.

La gente no cree en los planes, por múltiples factores: i) los planes casi nunca se cumplen, los responsables suelen desestimar su uso como guía de la gestión; ii) la mayoría de ellos no están bien formulados, muchos son textos y gráficos impudicamente copiados de otros planes; iii) los recursos financieros suelen ser insuficientes y tanto las autoridades como los vecinos suelen no priorizar los recursos disponibles en formulación de planes; iv) las autoridades locales carecen de la autoridad necesaria para hacer cumplir las políticas, normas y regulaciones de planes cuyos alcances y beneficios pocas veces comprende la misma población beneficiaria; v) existen demasiadas barreras burocráticas, entre sistemas, procedimientos, normas y sanciones que limitan la gestión local; entre otras.

A este último factor, hay que agregar que el año 2011 fue creado el Sistema Nacional de Gestión de Previsión Riesgos de Desastres-SINAGERD, pero la impresión es que este sistema está reproduciendo el innecesario e improductivo despliegue y superposición de entidades públicas, de ámbito nacional, regional y local, trabajando de modo poco concertado y produciendo estudios y planes y por tanto no estaría operando como tal. Todo sistema tiene una estructura con una base, un cuerpo intermedio y una cabeza y cada una de las componentes tiene roles y competencias así como entregables muy definidos, falencias de un sistema al que los estragos del reciente “Fenómeno del Niño” han puesto en evidencia. La cuestión es ¿Es falla del diseño o funcionamiento del sistema, o de ambos?

Cualquiera que sea la respuesta, es necesario revisar y replantear muchas cosas.

Pasado el estupor de los primeros estragos, en medios de comunicación y en redes sociales comienzan a circular las preguntas claves en relación con este tema: ¿Quiénes son responsables de las desgracias ocurridas? Pues todos nosotros. Tanto el Estado –como sector público- cuyas autoridades en general han fallado en una gestión concertada, como la ciudadanía que aún no parece comprender la importancia de priorizar en el Presupuesto Participativo inversiones para la previsión y prevención, así como vecinos ocupan áreas de riesgo incumpliendo las normas.

Pero, la pregunta clave no es tanto quiénes fueron los responsables, sino quienes tenían la responsabilidad, aunque pueda parecer lo mismo o sutilmente distinto. La diferencia reside en que quien tiene una función no podrá ejercerla sino no tiene los medios - financieros, técnicos, logísticos, etc.- para formular los planes, ni podrá implementarlos si no tiene la autoridad para hacer cumplir los planes y sus normas. Es decir, si no tiene el poder.

No se trata de buscar culpables sino de solucionar problemas y, en nuestra opinión, el problema radica en que este sistema piramidal -el SINAGERD- no solo no se apoya en su base sino que la debilita. En la práctica se le están restando recursos, capacidad, competencias, atribuciones y, sobre todo prestigio. Se generaliza, muchas veces injustamente, que las municipalidades y sus autoridades carecen de capacidades y competencias para la gestión de riesgos; ello debilita a las autoridades locales que son la primera presencia del estado y que en primera instancia deben atender las emergencias asumiendo el liderazgo local antes, durante y después.

Las autoridades y funcionarios locales deben gestionar los riesgos de desastres en tres momentos: i) en la previsión y prevención; ii) en la contingencia y; iii) en la rehabilitación. Pero, para ello, se debe destinar inversiones y desplegar acciones en cada uno de estos momentos. Sin embargo, también deben enfrentar otro tipo de desafíos: las frondosas barreras burocráticas que representan los innecesariamente complejos sistemas administrativos y de control de la gestión pública y asumir el riesgo de ser denunciados por cometer errores administrativos.

Sabíamos que el Fenómeno del Niño iba a ocurrir de todas maneras, como ha venido ocurriendo desde que tengo recuerdos al respecto, pero este fenómeno ha superado todas las estimaciones porque no se tomaron las medidas necesarias y adecuadas que debieron tomarse; medidas coyunturales o de emergencia y medidas estructurales, es decir con anticipación, de presencia y efecto permanente.

¿Qué se necesita para tomar las medidas de prevención y de previsión...? Existen dos palabras mágicas, una es la “planificación” y la otra es la “gestión”. En palabras más sencillas: ¿Qué debemos hacer, cómo deben ser las cosas para evitar tanto daño? y ¿Cuándo hacerlas, cómo hacerlas, quién las hace, qué se necesita para hacerlo...? Entre otras cuestiones.

Los alcaldes son los responsables del ordenamiento y la gestión del territorio y es evidente que “no han hecho la tarea”, pero no se les debe imputar toda la responsabilidad –léase la culpa- de lo ocurrido y menos como los principales responsables, cuando no tienen la autoridad, medios ni capacidades para una gestión; es decir cuando no los acompaña el poder de ser la autoridad local, ni los instrumentos adecuados. Mientras esto no cambie, mientras el país no comprenda la urgencia de fortalecer las capacidades de gestión local, se seguirán formulando preguntas sin respuestas y las mismas excusas, seguiremos lamentando pérdidas y señalando culpables; seguiremos gobernando por ensayo y error, improvisando y caminando a tumbos.

Esperamos también que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD), evalúe qué aspectos deben ser adecuados para un buen funcionamiento, con base en el desarrollo de capacidades locales para la gestión de riesgos, especialmente en lo relacionado con la planificación de las acciones de previsión y prevención.

Mientras se siga gobernando sin una adecuada planificación -en todo el sentido de la palabra y de sus alcances- el Perú será un país que camina a ciegas y se seguirá tropezando.

Lima 24 de marzo de 2016