



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Necesidades sociales y prioridades políticas. El diseño e implementación de la gestión de riesgo en el Gobierno Regional de Piura (2014-2018)

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Alan Alexander AYALA PINGO

ASESOR

Mg. Martín Demetrio NAVARRO GONZALES

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Ayala, A. (2024). *Necesidades sociales y prioridades políticas. El diseño e implementación de la gestión de riesgo en el Gobierno Regional de Piura (2014-2018)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Alan Alexander Ayala Pingo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42771830
URL de ORCID	No aplica
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Martín Demetrio Navarro Gonzales
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	10585384
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-8324-8559
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Felix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Carlos Ramos Montes
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	41533805
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Erick Gregory Cuba Meneses
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	70388673
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.6. Gestión Pública

Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Gobierno Regional de Piura País: Perú Departamento: Piura Provincia: Piura Distrito: Piura Latitud: -5.182311 Longitud: -80.62822
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Mayo 2021 – septiembre 2022
URL de disciplinas OCDE	Ciencia política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO
DEL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

003

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO
- 2.- Mg. CARLOS RAMOS MONTES
- 3.- Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES
- 4.- Mg. MARTÍN DEMETRIO NAVARRO GONZALES (ASESOR)

El bachiller postulante al Título Profesional de Licenciado, don:

Alan Alexander Ayala Pingo

Procedió la sustentación de su Tesis titulado:

**NECESIDADES SOCIALES Y PRIORIDADES POLÍTICAS. EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE
LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**

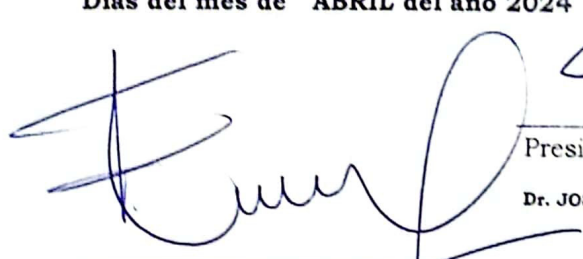
(2014-2018)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO CON MÁXIMOS HONORES CON LA NOTA DIECINUEVE (19)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTICUATRO

Días del mes de ABRIL del año 2024


Presidente del Jurado
Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO

Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES


Mg. CARLOS RAMOS MONTES


Mg. MARTÍN DEMETRIO NAVARRO GONZALES (ASESOR)



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CSEPCP N°02-2024

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Martín Demetrio Navarro Gonzales, en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 01-EPCP-FD-2023 de la tesis, cuyo título es: NECESIDADES SOCIALES Y PRIORIDADES POLÍTICAS. EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA (2014-2018), presentado por el bachiller Alan Alexander Ayala Pingo para optar el grado de Licenciado en Ciencia Política.

CERTIFICO:

Que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 14 % de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

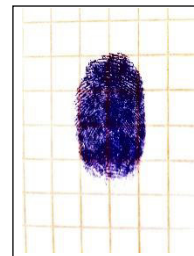
Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado/ título/ especialidad correspondiente.

Firma del Asesor

DNI: 10585384

Nombres y apellidos del asesor: Martín Demetrio
Navarro Gonzales

Fecha: Ciudad Universitaria 29 de enero del 2024



Dedicatoria

A Dios;

A mi amada madre.

Sin ella, nada sería posible.

Agradecimientos

Quiero agradecer a las personas que de muchas formas han contribuido con este trabajo tan valioso para mí. En primer lugar, quiero agradecer infinitamente a la maravillosa mujer que es mi señora madre, Cleotilde (Coty), por creer en mí, sin su constante preocupación por mi bienestar nada sería posible. A sus sacrificados años de loable labor como docente escolar le dedico este esfuerzo intelectual.

También, a Ana Claudia por su apoyo incondicional y comprensión durante este proceso académico. Estoy agradecido por el amor y el aliento que me ha brindado.

En segundo lugar, a mi familia y a las personas que considero mis amigos. Finalmente quiero agradecer a los docentes sanmarquinos que me dieron grandes lecciones académicas como éticas. Siempre los llevo presentes. En especial, a mi asesor de tesis, amigo y colega, Martín Navarro Gonzales, por su apoyo fraterno y las valiosas recomendaciones para orientar mejor la presente investigación.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	p. 3
AGRADECIMIENTOS.....	p.4
ÍNDICE.....	p.5
ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y CUADROS.....	p.7
INTRODUCCIÓN.....	p.9
CAPÍTULO I: PROBLEMA, MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA.....	p.14
1.1. Sobre el planteamiento del problema y su Justificación.....	p.17
1.2. Marco teórico.....	p.19
1.3. Diseño de la investigación.....	p.32
CAPÍTULO II: BREVE HISTORIA POLÍTICA DE PIURA.....	p.35
2.1. Cuestiones generales.....	p.38
2.2. De la conquista al orden colonial.....	p.42
2.3. De la independencia a la historia reciente.....	p.48
CAPÍTULO III: LA NECESIDAD SOCIAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA EN EL PERIODO 2014-2018.....	p.63
3.1. Aspectos geográficos y económicos en la Región Piura.....	p.66
3.2. Necesidades sociales en el gobierno regional de Piura.....	p.67
3.3. Factores que no han permitido la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura.....	p.69

CAPÍTULO IV: EL INTERÉS POLÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA EN EL PERÍODO 2014-2018.....	p.77
4.1. El concepto de interés en la política: sus alcances.....	p.80
4.2. El interés político como elemento constitutivo del aspecto fuerte de lo político.....	p.85
4.3. El interés político en la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura ha sido una prioridad muy por encima de los intereses sociales.....	p.87
CONCLUSIONES.....	p.92
BIBLIOGRAFÍA.....	p.95
ANEXOS.....	p.105
ANEXO N° 1: CUESTIONARIO SEMI ESTRUCTURADO.....	p.107
ANEXO N° 2.....	p.111
Entrevista N° 1.....	p.111
Entrevista N° 2.....	p.116
ANEXO N° 3: MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	p.139

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y CUADROS

Figura N° 1: El riesgo y la acción pública

Figura N° 2: Demarcación político-administrativa de la región Piura

Figura N° 3: El fenómeno El Niño

Tabla N° 1: Población de la región Piura y sus provincias 2015

Tabla N° 2: La intendencia de Trujillo y el partido de Piura

Tabla N° 3: Distribución de la población según el estatus en la ciudad de San Miguel de Piura

Tabla N° 4: Instituciones y autoridades de la Región Grau

Cuadro N° 1: El diseño de la investigación

Cuadro N° 2: Demarcación político-administrativa de la región Piura

Cuadro N° 3: Atribuciones y funciones del corregidor de San Miguel de Piura en el siglo XVI

Cuadro N° 4: Oficios y atribuciones de las autoridades de la ciudad de San Miguel de Piura en el siglo XVIII

Cuadro N° 5: Autoridades locales de Piura luego de la Constitución de Cádiz

Cuadro N° 6: Proclamación de la independencia en los pueblos piuranos

Cuadro N° 7: Organización político-administrativa del Perú y Piura en 1827

Cuadro N° 8: Provincias del Departamento de Piura en 1861

Cuadro N° 9: Denominaciones del gobierno regional de Piura de 1936 al 2003

INTRODUCCIÓN

El efecto destructor que hace algunos años atrás dejó el llamado *Niño Costero* reveló, una vez más, algunas de las tantas características negativas que nos identifica como sociedad: la inmediatez, la informalidad y el comportamiento solamente reactivo, y no proactivo, ante lo inminente.

A nivel político esto se muestra en la permanente y generalizada ausencia de prevención, planificación y ejecución de una adecuada estrategia que sea el fruto de la interacción conjunta entre las demandas sociales y la decisión de los representantes políticos en el sentido de esos requerimientos y no de sus propios intereses.

Pero esto último afirmado, no tiene origen en alguna experiencia de algún tiempo atrás ni aún menos de algún hecho reciente como el señalado líneas arriba, esta conducta proviene desde que nuestro país se formó como república, sin distinción alguna entre gobiernos civiles, dictaduras militares o gobiernos autoritarios. Sin duda ha habido excepciones, pero que finalmente no llegaron a alcanzar los cambios sustantivos que se plantearon.

Sin duda, todo lo expuesto conforma uno de los motivos por lo que hemos llegado como país a la situación en la que nos encontramos. La anarquía en la economía, el incumplimiento de la ley, y la falta de una gestión preventiva en todo

el sector público es señal preclara de ello. En nuestro país no se le da la debida importancia ni a la estrategia política ni a las políticas públicas, ni obviamente, a la gestión de esas políticas. No obstante ¿cómo se explica este desinterés? ¿Qué factores son los que explican esta situación? Creemos que por lo menos debido a cuatro motivos: 1) La débil y siempre frágil institucionalización de nuestras entidades públicas. 2) La defectuosa capacidad, tanto de los funcionarios que hacen procedente y ejecutan las políticas públicas, como de los políticos que guían con sus decisiones el rumbo de aquellas políticas. —Y los más graves— 3) la primacía del interés partidario o individual de la clase política que nos representa. Y 4) la corrupción que ha invadido ya todo el organismo público y también a la sociedad. Por eso, si realmente queremos contribuir en algo con la solución a este estructural problema, debemos concebir el asunto no solo como algo de carácter técnico, sino fundamentalmente político que es donde debemos indagar.

Es así que, al intentar contribuir con la modificación de una pequeña parte de nuestra realidad e inspirados en la labor que realizamos hace algunos años atrás en el gobierno regional de Piura, el presente estudio tiene como propósito el indagar si en el mencionado gobierno las prioridades han sido las necesidades de la población o las prioridades de los representantes políticos. Para ello nos hemos centrado en las entrevistas que ejecutamos a profesionales entendidos en el tema, a partir del diseño, implementación y ejecución de la gestión de riesgo que se trató de implementar, pero que finalmente quedó en letra muerta. Así, examinamos también, cómo se dio este proceso y qué actores intervinieron decisivamente para que la situación final sea la que, en este momento aún se vive en Piura.

De esta manera la pregunta principal de la investigación es: ¿Cómo el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino el interés político de las autoridades? Y su objetivo: Describir la manera que el

diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino del interés político de las autoridades.

El enfoque de esta investigación será de corte cualitativo y su tipología descriptiva. También se utilizará como técnica principal un cuestionario y como instrumento una entrevista semiestructurada, la misma que será aplicada a las unidades de análisis y que estarán constituidas por las autoridades políticas (gobernador regional, consejeros y asesores regionales), los funcionarios —de la subgerencia de planeamiento, programación e inversión del gobierno regional de Piura— y académicos y funcionarios especialistas en el tema.

Formalmente, la tesis se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos, desarrollamos sintéticamente el problema de la identificación, el marco teórico y la metodología. Nos centramos, básicamente, en la noción de la racionalidad implícita, la planificación y su vinculación entre las políticas públicas y la política. En el segundo, se lleva a cabo una breve descripción histórico política y geográfica de la región de Piura y su relación con el fenómeno de El Niño, el cual está estrechamente ligado a la vulnerabilidad de dicha región, así como la ausencia de interés en la planificación de la gestión de riesgos. En el tercer capítulo brindamos una parcial respuesta a nuestra principal hipótesis en torno a la falta de prioridad de las necesidades sociales en la implementación de la gestión de riesgos en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014 – 2018. Finalmente, en el último capítulo completamos totalmente nuestra hipótesis. Para dicho objetivo analizamos el concepto de interés, el cual es el elemento central del carácter fuerte de la política. Además, se hará la distinción entre el concepto de interés particular, el interés general y el interés como voluntad política, para finalmente determinar si los intereses particulares o sectoriales fueron una prioridad, muy por encima de las

necesidades sociales en la implementación de la gestión de riesgos en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014–2018.

Por último, desde ya, queremos agradecer a las personas que de una u otra manera han contribuido con este trabajo tan valioso para mí. En primer lugar, a la maravillosa mujer que es mi señora madre, sin su constante preocupación por mi bienestar nada sería posible. A sus sacrificados años de loable labor como docente escolar le dedico este esfuerzo intelectual. En segundo lugar, a mi familia y a las personas que considero mis amigos. Finalmente quiero agradecer a los docentes sanmarquinos que me dieron grandes lecciones académicas como éticas. Siempre los llevo presentes. En especial, a mi asesor de tesis, amigo y colega, Martín Navarro Gonzales, por su apoyo fraterno y las valiosas recomendaciones para orientar mejor la presente investigación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA, MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

RESUMEN

En este primer capítulo, desarrollamos de manera sintética el problema de investigación, el marco teórico y la metodología aplicada. En la primera parte planteamos el problema, su formulación y su respectiva justificación. También, la hipótesis. En la segunda parte presentamos el marco teórico, el mismo que precisa algunos conceptos de la racionalidad implícita, la planificación, y la relación de las políticas públicas y la política —combinación del ser y el deber ser político—. Además de los antecedentes del estudio, para poder conocer las investigaciones que se han trabajado en el mismo sentido que el nuestro.

Por último, planteamos las cuestiones metodológicas; es decir el diseño de investigación, el método, las técnicas y el instrumento a aplicar.

1.1. Sobre el planteamiento del problema y su Justificación.

Las condiciones geográficas que naturalmente posee el Perú aparte de la riqueza y belleza que significan para sus pobladores, también lo colocan en una situación permanente de amenaza, vulnerabilidad y riesgo (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005; Montoro y Ferradas, 2005; Chuquisengo y Ferradas, 2007; Palomino, 2014). Los grupos humanos que habitan este territorio, reciben los efectos negativos constantes de la falta de planificación y estrategia para amenguarlos por parte de las instituciones estatales de los distintos niveles de gobierno. Pero en este sentido, con el transcurrir del tiempo y verificar lo negativo del manejo que se les ha dado a los desastres en el país, se ha ido cobrando consciencia en las entidades del Estado peruano por la importancia de prevenir y actuar con responsabilidad frente a los desastres, conjuntamente con todos los actores responsables y afectados ante esto. Es decir, que el Estado a través del gobierno nacional y regional y local está implementando políticas públicas sobre gestión de riesgos de desastres en nuestro país, los mismos que han ido evolucionando de la reactividad a la previsibilidad (Palomino, 2014).

Sin embargo, existen por lo menos dos tipos de problemas aún no resueltos y que son de capital importancia. El primero tiene que ver con la escasa implementación de los documentos elaborados en las instituciones del Estado para la adecuada gestión de riesgos. Es decir, la valoración e importancia de la gestión de riesgos se encuentra en crecimiento en el sector público, se establecen las formas procedimentales para su utilización, pero lamentablemente no se aplican. El segundo se encuentra estrechamente ligado al anterior, pues al enfocarse las instituciones en el desarrollo técnico de la gestión de riesgo, han soslayado su aplicación. Aun, esto se agrava, cuando los estudiosos del tema, preocupados por su implementación, se han centrado solo en ese aspecto y han descuidado el

trasfondo político de por qué resulta inconveniente para los representantes políticos (gobernadores, alcaldes, regidores).

Por eso creemos conveniente realizar una investigación sobre el diseño e implementación de la gestión de riesgos en el Gobierno Regional de Piura en el que podamos verificar si para las autoridades es de mayor importancia las necesidades sociales de la población o sus propios intereses.

Por lo tanto, es debido a esa ausencia en el análisis que la presente investigación encuentra sentido e importancia y se justifica también por la falta de un estudio de corte más académico a los que hasta ahora se han desarrollado, pues si bien existen investigaciones de tesis de alto nivel, como repetimos no han desarrollado lo suficiente en lo concerniente a lo político, en la denotación más fuerte que puede contener el término, como el mundo de los intereses y las grandes decisiones. O sea, la presente tesis contiene una justificación teórica y práctica.

Por último, la pregunta final que concentra la problemática descrita y que resume la forma en que vamos a conocer y analizar:

¿Cómo el diseño e implementación de la gestión de riesgos en el Gobierno Regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino el interés político de las autoridades?

1.1.1. La hipótesis.

El diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014 - 2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino del interés político de las autoridades. De ahí se explica sus limitaciones y falta de decisión de su plena implementación.

1.2. Marco teórico.

1.2.1. Antecedentes del estudio.

Si bien, la gestión de riesgo generalmente está relacionada a la forma en que la administración pública atiende las causas y los efectos que provocan los desastres naturales en la sociedad, la mayoría de los trabajos que a continuación presentamos están enfocados en el estudio de diversas áreas específicas de su aplicación tales como el desarrollo rural, el de la planificación y gestión territorial, el de la salud, el de la educación, y el de las limitaciones para su implementación. Además, hemos incluido un resumen sobre lo desarrollado en el marco normativo peruano y la pertinencia de su regulación internas en las instituciones públicas.

Dentro de las investigaciones de corte más general tenemos el estudio de María del Rosario Palomino Bendezú, La evolución del riesgo en las políticas públicas. Estudio de caso: la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú (2014), sostiene que los constantes desastres naturales en nuestro país crean un estado de emergencia permanente y esto implica problemas más allá de solo la aplicación técnica de la gestión de riesgos; los efectos del terremoto de Pisco de 2007 lo demuestran así. La hipótesis principal señala que el desarrollo de las políticas de gestión de riesgo tiene dos procesos. El primero, se orienta en la forma que se representa y se conduce el riesgo, mientras que el segundo se refiere a la dinámica de la acción pública en un territorio específico (2014). El mencionado caso nos muestra que un escenario de crisis se puede convertir en oportunidades para la creación y aplicación de políticas públicas orientadas a la gestión de riesgo de manera sostenible.

Por otro lado, en el ámbito de lo específico, tenemos los estudios de la gestión de riesgo en el nivel subnacional —local y regional— para lo cual se ha trabajado una serie de documentos bastante valiosos, entre los cuales se encuentra Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastres. Una experiencia práctica (2002), elaborado por Orlando Chuquisengo y Luis Gamarra. En este trabajo los autores plantean principalmente que, en nuestro país, ante los desastres naturales, siempre se tuvo una actitud reactiva y vertical para el tratamiento del problema, pero eso se ha ido superando al pasar a un enfoque de intervención más crítico y amplio en el que el desastre se considera como producto de un proceso de desarrollo tratado inadecuadamente, por lo que una intervención eficiente y eficaz se orientaría a transformar esos desequilibrios (2002). Los retos de este enfoque son: 1) involucrar la temática de los riesgos de desastres a los procesos de desarrollo y a los actores sociales que tienen vinculación con ello. 2) La necesidad de dar prioridad al trabajo en los niveles locales. 3) Fortalecer el liderazgo de los gobiernos locales y su capacidad de coordinar y organizar el poder local. 4) Generar metodologías adecuadas para y con los niveles señalados. Y 5) Promover el análisis participativo de las condiciones de riesgos y sus causas.

En la misma línea de reflexión, encontramos el estudio de caso elaborado por Bárbara Montoro y Pedro Ferradas, La gestión de riesgos en Ancash. Experiencias y propuestas (2007). En este trabajo, los autores se centran en el departamento de Ancash, uno de los más críticos para la definición de una política de desastres en nuestro país, debido a las amenazas y vulnerabilidad históricas que presenta (2007). En el contenido del trabajo se evalúa los riesgos y oportunidades propuestas para superar la situación señalada y se concluye que la gestión de riesgos se desarrolla con mayor éxito en el nivel local que en el de las políticas nacionales.

También tenemos otros dos trabajos, Reconstrucción y gestión de riesgo. Una propuesta técnica y metodológica (2005) de Bárbara Montoro, y el Manual de gestión de riesgo en los gobiernos locales (2005) de autoría colectiva conformada por Julio Díaz Palacios, Orlando Chuquisengo y Pedro Ferradas. El primero de ellos, parte de la premisa que la reconstrucción de desastres alberga una mayor complejidad que el solo diseño y construcción de viviendas, pues como la población pobre no tiene la capacidad económica para ingresar en el proceso que el Estado ofrece, para ellos se hace necesaria la autoconstrucción la misma que lleva a incrementar los riesgos en vez de disminuirlos; así como también se hace necesaria la implementación de los servicios educativos o de salud entre otros. Por eso, una propuesta de reconstrucción resulta insuficiente en la medida que no sea capaz de terminar con las condiciones de riesgo que son la base de los desastres. La reconstrucción es una oportunidad para hacer sostenible el desarrollo y está referida principalmente a los recursos productivos (2005). El segundo en cambio, como su nombre mismo lo indica es un manual que está diseñado para ser aplicado en los gobiernos de nivel subnacional, es una guía práctica para el desarrollo de funciones respecto al riesgo a nivel local o regional.

Con respecto a la relación entre la gestión de riesgos y gestión territorial, tenemos un estudio que se titula “Incorporando la gestión de riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial”. Esta guía técnica ha estado a disposición desde el año 2009, y es el trabajo de Diana Rubiano Vargas y Fernando Ramírez Cortés. Este trabajo fue consecuencia del interés de algunos países de la Subregión andina con el objetivo de mitigar los riesgos en los procesos de planificación e inversión pública. El proyecto tuvo varios eventos y fases, en la tercera fase que se realizó durante el año 2009— conllevó a cómo implementar las guías y cuáles serían las futuras etapas para fortalecer y consolidar la integración de la reducción de riesgos en la planificación y gestión territorial en cada país participante (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) y con sus niveles de avance (2009). Para cumplir con esa meta,

dice el documento, deben involucrarse diversos actores y fortalecer las instituciones que tiene que ver con esto.

En el ámbito de la salud, Katherine Gonzales Calienes tiene un trabajo que investiga el desempeño del sector salud en la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres, en las direcciones de salud de Lima durante el año 2012 (2015). En esta investigación se concluye que el sector salud, como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a través de la prevención y control de emergencias y desastres (función 49i) aplicado en materia de salud, necesita mejorar por no satisfacer las expectativas en sus competencias y funciones.

En el ámbito educativo tenemos la investigación de Jorge Malpartida Gutiérrez, Aplicación de la gestión de riesgos en un centro educativo (2008), el cual presenta la gestión del riesgo en una unidad escolar y en el que se han identificado las contingencias y una valuación aplicando el método Fine. Luego se aplicó el Método General de Evaluación de Riesgos en las actividades consideradas críticas, como: 1) las actividades realizadas en el recreo, 2) las desarrolladas durante las clases de educación física, Y 3) las actividades realizadas en las clases de computación. Así pues, se concluye que hay riesgos importantes en un colegio y que hay que prevenirlos (2013).

De otro lado, Amy Schwartz en su trabajo “Mejorando la preparación ante desastres en el Perú”. A través del estudio de un simulacro, tsunamis en Cerro Azul, Cañete de 2011 a 2012, se analiza hasta qué punto la respuesta ante los simulacros es efectiva. La investigación concluye que se debe enfocar en las lecciones aprendidas para mejorar los objetivos de respuesta frente los desastres multinivel a nivel distrital, provincial, regional y nacional (2013).

En cuanto al marco normativo peruano, existe una cantidad limitada de instrumentos que se plantean a la gestión del riesgo de desastres. Así tenemos la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), su reglamento y modificatorias; Resolución de la Contraloría General N°320-2006-CGR, Normas de Control Interno; Resolución N°149-2016-CG, Implementación Del Sistema de control Interno en las Entidades Del Estado, Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 33-2017-CEPLAN/PCD, Guía para el Planeamiento Institucional; todos ellos de carácter técnico.

Finalmente, tenemos la tesis de Sandra Neuhaus Wilhelm, identifica los factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura (2013). Esta investigación posee una doble importancia para nosotros: 1) Estudia la misma región en la que se enfoca nuestro trabajo, por lo tanto, nos proporciona datos y métodos de análisis relevantes. Y, 2) indaga sobre las limitaciones de la implementación de la gestión de riesgos antes que en su deber ser o éxito. La intención de este estudio fue dar información dentro del marco de la nueva ley que crea el SINAGERD. Asimismo, brindar medidas preparadas para fortalecer la gestión de riesgos de desastre a nivel local (2013). Los factores que presenta el trabajo son: 1) el grado de institucionalización del enfoque de la gestión del riesgo, 2) el interés político, y 3) el nivel de capacidades existentes en estos municipios. Este trabajo concluye —siempre en la línea de nuestro interés investigativo— que existe un desinterés de las autoridades por la gestión preventiva del riesgo, ya que esto no genera votos. La ausencia de competencia, disposición a nivel local es otro factor por la cual la gestión de riesgos no puede ser implementada de manera efectiva. No hay comprensión integral del tema; sólo se enfoca en lo reactivo (2013).

Como podemos concluir, los trabajos resumidos, teniendo variabilidad temática, unifican criterios en la prioridad que le dan al análisis procedimental de la gestión de riesgos, pues se esfuerzan por desarrollar las metodologías y los procesos que se deben seguir para prevenir y atender los desastres que pueden presentarse en la situación en que hoy los gobiernos nacionales, regionales y locales actúan. Es decir, estos trabajos se encuentran en el orden técnico del asunto. Solo el último de ellos considera el interés político; o sea el sentido fuerte de la política. Pero, aún, así resulta insuficiente para comprender cómo es que el diseño e implementación de la gestión de riesgos, en general, y sobre todo en el gobierno regional de Piura, en particular, durante el periodo 2014 - 2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino el interés político de las autoridades. Por ello, este trabajo que se pretende más académico, desde la ciencia política puede conectar la pertinencia de la implementación técnica de la gestión de riesgos y el interés político que mueve a los políticos —los tomadores de decisiones— a omitirla o aplicarla.

1.1.2. Bases teóricas.

La racionalidad, es una de las capacidades distintivas que ha desarrollado el ser humano y que lo distingue del resto de la naturaleza (Engels, 1961). Esta afirmación, si bien proviene teóricamente del marxismo, no se reduce a este pues la creencia en la potencialidad creadora y transformadora del mundo, así como en la posibilidad de anticiparse y planificar sobre algo que aún no ha sucedido es un elemento central y característico del pensamiento moderno (Dussel, 2007; De Sousa, 2009).

De Descartes a Weber, la confianza en la razón está presente y muy arraigada en las diversas formas de comprender el mundo. Resultado natural de todo esto sería que en la política también se encontrara presente, pero es algo que desde fines del siglo pasado con el triunfo casi a nivel mundial del liberalismo se ha ocultado tanto en la práctica y como en la teoría. Mientras que el primer liberalismo —histórico y bajo el interés de la burguesía— y el socialismo creyeron en la capacidad planificadora y directiva de la política sobre la sociedad; el liberalismo posterior y el neoliberalismo actual han reducido al mínimo las funciones y el poder de lo político, considerado como un mal para la libertad individual pero necesario para la convivencia pacífica de los individuos (Wolin, 2012). La anarquía del mercado ha reemplazado al orden político (Dussel, 2007). El sentido racional y estratégico que dio identidad al ser humano ha sido trasladado al orden natural de las leyes autónomas del mercado¹.

Si a todo ello le sumamos la idiosincrasia cultural y/o la cultura política de algunos países como el nuestro que se explican por una complejidad de variables históricas, y coyunturales, tendremos entonces como resultado la falta de prevención y planificación que las instituciones estatales manifiestan, el desinterés político que parecen tener las autoridades, la carencia de capacidades de los

¹ Este principio parece no tener coherencia para los defensores a ultranza del libre mercado, pues como sostiene según Peter Schröder la estrategia “proviene del campo militar”. El autor resalta la importancia de tomar en cuenta las estrategias para encaminar extensos grupos de personas hacia un objetivo específico. En otrora, esto se veía en contextos militares, como en los tiempos de conflictos, sin embargo, a medida que se desarrolló la industria, este concepto se trasladó en el ámbito empresarial. Y con el pasar de los años, la estrategia se ha ido involucrando en los demás sectores de la sociedad, incluso en la política, para direccionar a grandes grupos de personas hacia un propósito específico. Así pues, este concepto, de la estrategia, ha ido evolucionando y se ha expandido en diferentes ámbitos y periodos históricos para dirigir a vastos grupos de personas. (2004, p. 14). Es decir, la estrategia que provenía del campo militar pasó prontamente al área empresarial, el ámbito de lo económico que según el dogma liberal no debe tener planificación alguna o una muy mínima para no limitar la libertad del individuo.

funcionarios públicos y la aceptación casi natural de todo ello por parte de la población.

Pero ¿solo del pensamiento occidental se origina la idea de que la planificación es una característica central de lo humano y que debe estar por lo tanto presente en todos los ámbitos de la vida social como por ejemplo en lo político? Parece que no. Peter Schröder sostiene que la estrategia, entendida esta como planificación, es toda aquella reflexión encaminada a un propósito y efectuada de manera significativa y que de esto hay evidencia desde hace más de 2000 años con el importante libro del chino Sun Tzu, *El arte de la guerra* (2004).

Pero si bien, el arte de la guerra es una obra fundamentalmente de carácter militar (Sunzi, 2012), eso no es obstáculo para poder develar la concepción de la vida que se encuentra inmersa en ella, por un lado, ni la desvalora para ser asimilada desde lo político, por otro. Sabemos de la distinción que existe entre la guerra y la política como fenómenos humanos. La segunda no es la continuación de la primera por otros medios como decía Otto Von Clausewitz o su embrión como se concluye de la lectura sistemática de Mao Zedong; sino que son precisamente los medios que se utilizan para conseguir los objetivos trazados los que define que algo sea político o militar (López, 1987). Por lo tanto, desde este razonamiento lo estratégico —que provenía del campo militar— pasa al campo de lo político a través de una subsunción y la hace parte suya como medio para conseguir los fines trazados desde y dentro de lo político.

Este es el fundamento teórico, razonado y razonable de que la política funcione anticipándose, planificando estratégicamente, antes que solo reaccionando. De lo reactivo se pasa al mundo de lo prospectivo (Chuquisengo y Gamarra, 2002). En conclusión, lo medular de la política sería el entendimiento y la

capacidad de planificar estratégicamente la elección de grandes decisiones que impactan al conjunto social.

Pero esa conceptualización de la política soslaya un componente intrínseco de la política: el interés. Los intereses políticos junto a la toma de decisiones constituyen el aspecto fuerte de lo político. Esto es a lo que se llama la parte conflictiva de la política (Miro Quesada, 1986). Mientras que la planificación y la gestión de las políticas públicas conforman el aspecto débil de lo político. A esta parte se le nombra como el lado consensual de la política. No puede existir un polo sin el otro. Pero, aunque se les califique como fuerte y débil a los dos lados que estructuran la política, no debe pensarse que el lado dinámico corresponde al primero y el estático al segundo, sino que es exactamente al revés. Pues mientras lo conflictual siempre está presente y es la identidad fundante de lo político que la distingue de otras formas de ejercer poder; lo consensual, es, ocasiona, le da movimiento y hace que las relaciones políticas permanezcan en el tiempo, ya que sin este segundo componente lo político se destruiría sin posibilidad de supervivencia alguna; de ahí la urgente necesidad de su adecuada elaboración y cumplimiento de objetivos.

Una vez señalado esto, podemos ahora sí entender oportunamente que las políticas públicas son definidas por la política (fuerte), y que los decisores de las políticas no los encontramos exclusivamente en los funcionarios especializados sino en los actores del sistema político. Los funcionarios ejecutan —evidentemente no de manera mecánica— lo que los actores deciden de acuerdo con sus intereses en disputa. Es el llamado triángulo de hierro por el cual se considera a los grupos de interés, los organismos burocrático-administrativos y a las comisiones parlamentarias; o sea a los grupos de poder, a la clase política y a los tomadores de decisiones como partes conformantes de la elaboración de políticas públicas (2004).

Es de este modo que las políticas públicas pueden comprenderse como los planes que conforman exposiciones o análisis de carácter amplio y se orientan al pensamiento de los actores para la toma de decisiones (Béjar, 2004). Una política pública es el producto de la actividad de una autoridad dotada de poder público y de legitimidad institucional (Pasquino, 2011). No debemos, además, dejar de tener en cuenta, y mucho menos para nuestra realidad que, la inacción u omisión en torno a las políticas públicas, también es una política pública (Béjar, 2004; Pasquino, 2011).

Esto último, es precisamente lo que sucede en nuestro país respecto a toda la gestión pública que es interpretada como mucho como falta de capacidad de la clase política o de sus funcionarios para cambiar la realidad apremiante en la que se vive en los diversos órdenes de la sociedad. Una de ellas y la que motiva esta investigación es la denominada como gestión de riesgos, la que se conoce como el proceso planificado, concertado, participativo e integral de las condiciones de riesgo² de desastres³ de una comunidad, de una región o de un país y que está íntimamente ligada a la búsqueda de su desarrollo sostenible y que integra a cada uno de los actores involucrados en él (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005).

La gestión de riesgos debe ser planificada porque se necesita de la articulación básica de los enfoques, propósitos personales y posibilidades de los

² El riesgo se relaciona con la posibilidad a que exista un desastre a causa de las amenazas y vulnerabilidades que están presentes en una zona o lugar en particular.

Para evaluar el riesgo, se tiene que analizar los probables efectos, que conciernen al número de personas que pueden resultar heridas o fallecidas, los daños materiales que podrían darse y el shock económico que afectaría a una comunidad (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005, p. 15). De forma más sintética podemos comprenderlo como “la posibilidad de que suceda algo que tendrá un impacto sobre los objetivos. Se lo mide en términos de consecuencias y probabilidades” (Administración de riesgos. Estándar australiano, 1999).

³ “Un desastre se origina cuando un fenómeno destructivo interviene en situaciones vulnerables y provoca muchos daños a la vida y los recursos de las personas, paralizando así las actividades normales de la sociedad” (Chuquisengo, 2007, p. 7).

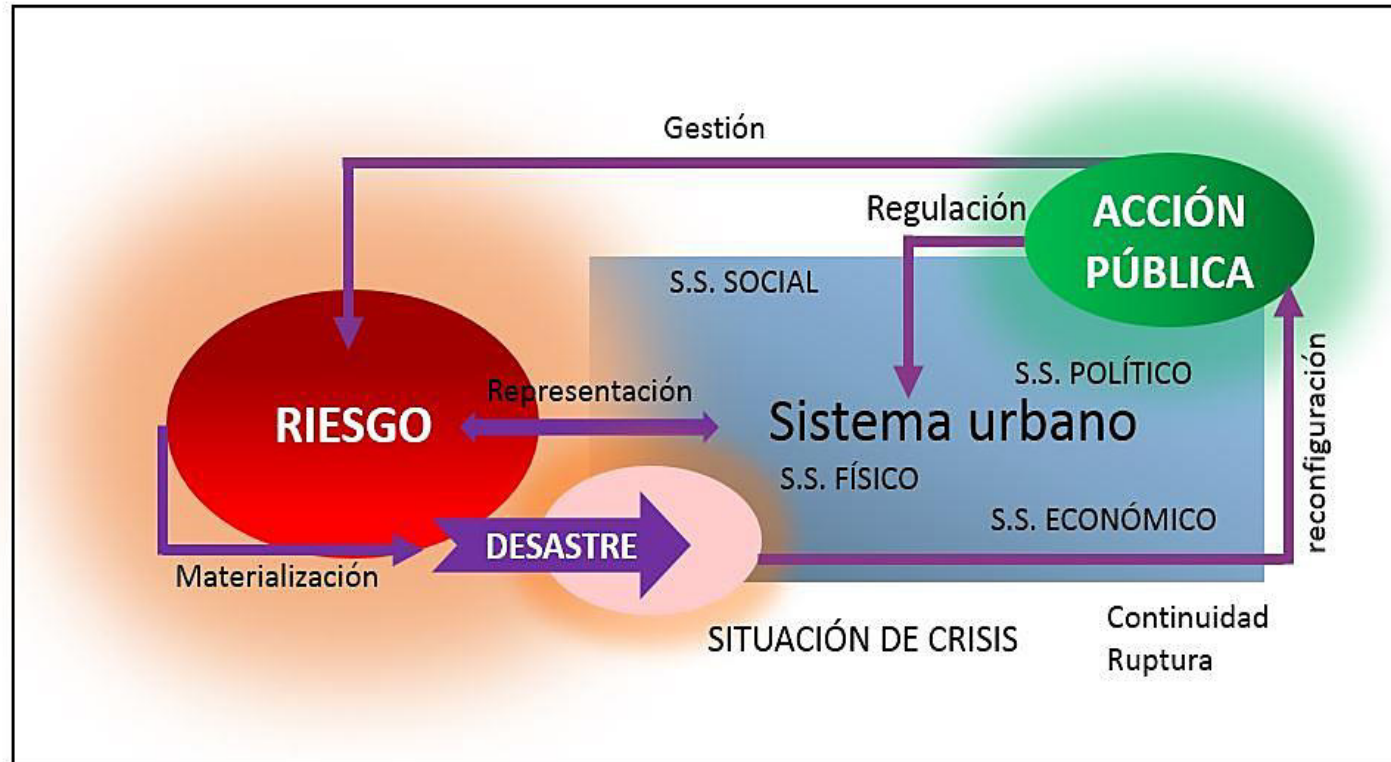
involucrados, tener iniciativas prioritarias y, sobre todo, la identificación exacta y precisa de las responsabilidades de cada uno de los implicados que deben intervenir. Además, también se necesita ordenar el uso y ocupación del territorio, mejorar las relaciones con el medio ambiente, cambiar la actitud y concatenar capacidades (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005). Debe ser participativa y concertada porque como es un problema de desarrollo local, requiere del involucramiento absoluto de todas las instituciones y organizaciones a todo nivel. Y debe ser integral porque al ser los desastres el efecto no de fuerzas externas, sino que son generados por el desequilibrio en nuestro modelo de desarrollo, las propuestas deben ser igualmente integrales y sostenibles (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005).

Como vemos, la gestión de riesgos no es solamente disminuir la posibilidad de vulnerabilidad, sino sobre todo conseguir establecer acuerdos sociales que hagan perdurable y conscientes cada logro. Debe caracterizarse por: 1) no reducirse a una idea u obra concreta. 2) no debe olvidar el aspecto educativo-informativo. 3) No debe dejar de ser realista. 4) Debe ser asumido por la población y el Estado. 5) Debe ser cauto y estar influido por la idea de riesgo aceptable. 6) No debe ser un procedimiento aislado y debe ser horizontal (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005).

En conclusión, como afirma María Palomino se trata de pasar de una percepción del riesgo y su gestión en que el individuo es un actor pasivo y solamente receptor, pues que un gobierno determinado asuma la gestión de riesgos como una de sus principales políticas públicas implica la internalización y la respuesta de parte de toda la sociedad. La transición a una sociedad en la que la vulnerabilidad física y sobre todo social es tomada en cuenta y en la que el riesgo no solo es percibido, sino representado indica el paso a otro nivel, el de la acción pública territorializada y donde una ventana de oportunidad se abre para la adecuada convivencia social desde la acción política (2014) (Ver gráfico N° 1).

Este es el marco conceptual y teórico sobre el que vamos a analizar nuestra investigación sobre la tensión entre las decisiones políticas por la elaboración e implementación de la gestión de riesgos como necesidad social y las prioridades políticas de las autoridades del gobierno regional de Piura. Una combinación del ser y el deber ser político se hacen indispensable cuando pensamos en los grandes problemas que atraviesan nuestros pueblos que conforman a su vez nuestro país.

Figura N° 1
El riesgo y la acción pública



Fuente: Adaptado de María del Rosario Palomino Bendezú (2014). La evolución del riesgo en las políticas públicas. Estudio de caso: la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en el Perú. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.

1.3. Diseño de la investigación.

El procedimiento o enfoque de esta investigación es de corte cualitativo y su tipología descriptiva. Se utilizó como técnica principal un cuestionario y como instrumento una entrevista semiestructurada, la misma que se aplicó a las unidades de análisis y que estarán constituidas por las autoridades políticas (gobernador regional, consejeros y asesores regionales), los funcionarios —de la subgerencia de planeamiento, programación e inversión del gobierno regional de Piura— y académicos especialistas en el tema.

Además, realizamos la correspondiente revisión bibliográfica y hemerográfica y el instrumento señalado se operativizó por medio de la creación de conceptos y categorías que contribuirán con nuestra interpretación y análisis para la corroboración de nuestra hipótesis.

El tiempo que nos tomó trabajar la investigación desde el análisis de la información y hasta la redacción final, fue aproximadamente de dieciséis (16), meses, del 03 de mayo de 2021 al 06 de setiembre de 2022.

Cuadro N° 1
El diseño de la investigación

1	Procedimiento o enfoque	Cualitativo
2	Tipología	Descriptiva
3	Técnica	Cuestionario
4	Instrumento	Entrevista
5	Unidades de análisis	• Autoridades políticas (gobernador regional, consejeros y asesores regionales). • Funcionarios de la subgerencia de planeamiento, programación e inversión del gobierno regional de Piura. • Académicos especialistas en el tema.
6	Tiempo	Dieciséis (16) meses. Del 03 de mayo de 2021 al 06 de mayo de 2022.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

BREVE HISTORIA POLÍTICA DE PIURA

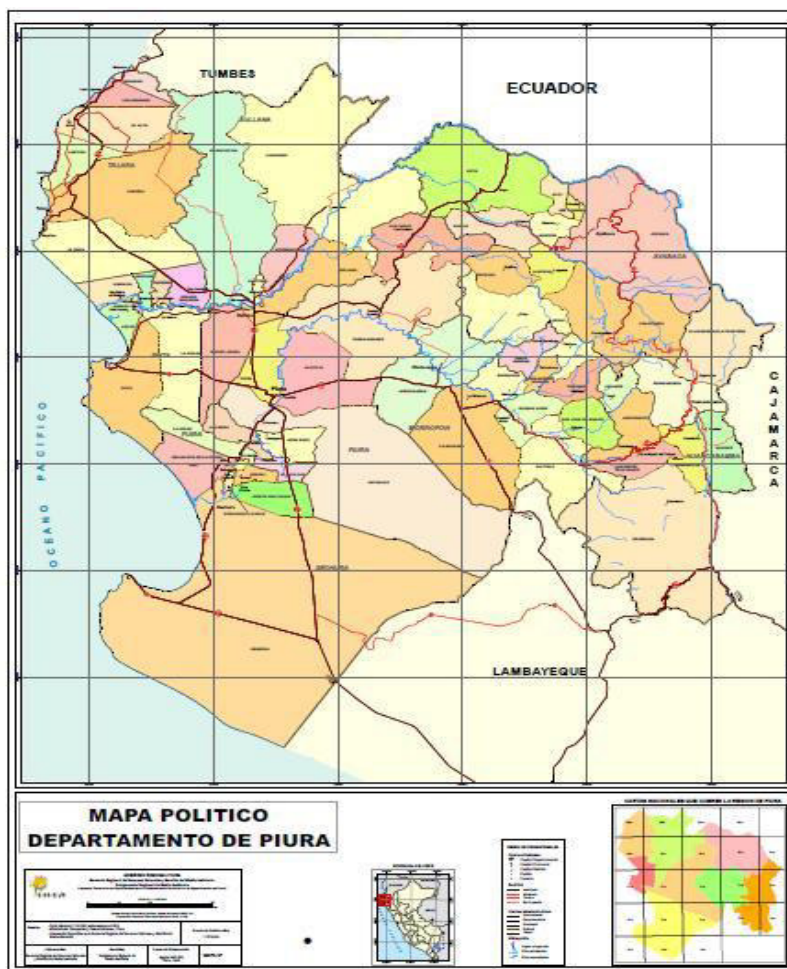
RESUMEN

En el segundo capítulo, compendiamos algunos aspectos importantes de la historia política remota y actual de Piura. En primer lugar, anotamos algunos aspectos generales de esta región como su ubicación, delimitación político-administrativa y su relación con el fenómeno El Niño. En segundo lugar, dividimos la historia de Piura en dos partes. La primera va desde la conquista hasta el establecimiento colonial español. En ella tratamos su fundación, los criterios para la denominación que lleva y sus primeras formas de organización político-administrativa. La segunda, expone lo acontecido desde el proceso de independencia hasta su historia reciente. En esta última parte, narramos la participación que Piura tuvo para alcanzar este objetivo, pero además los cambios en la organización político-administrativa que se produjeron con el advenimiento de la república. Entre los más importantes, desarrollamos su ascenso primero a Provincia Litoral, luego a Departamento y finalmente a Región, luego de un tortuoso camino en la búsqueda de su relativa autonomía del gobierno central.

2.1. Cuestiones generales.

La localización de la región Piura se sitúa en la parte occidental y norte del Perú. En lo que se refiere a sus límites, limita al norte con Tumbes y Ecuador, al este con Cajamarca y Ecuador, al sur con Lambayeque, y al oeste con el Océano Pacífico. (ver Figura N° 2).

Figura N° 2
Demarcación político-administrativa de la región Piura



Fuente: Gobierno regional de Piura - SIAR (2018).

Su demarcación político-administrativa actual se encuentra conformada por 8 provincias, 65 distritos (ver Cuadro N° 2), y cuenta con una población estimada para el 2015 de 1 844 129 habitantes, lo que convierte a Piura en la tercera región más poblada del país, luego de Lima y La libertad (INEI, 2015; BCR, 2016; INEI, 2018) (ver Tabla N°1).

Cuadro N° 2
Demarcación político-administrativa de la región Piura

Región	Provincia	Distrito
Piura	Piura (Capital de la región)	Piura, Castilla, Catacaos, Cura Mori, El Tallán, La Arena, La Unión, Las Lomas, Tambo Grande, Veintiséis de Octubre.
	Ayabaca	Ayabaca, Frías, Jilili, Lagunas, Montero, Pacaipampa, Paimas, Sapillica, Sicchez, Suyo.
	Huancabamba	Huancabamba, Canchaque, El Carmen de la Frontera, Huarmaca, Lalaquiz, San Miguel de El Faique, Sondor, Sondorillo.
	Morropón	Chulucanas, Buenos Aires, Chalaco, La Matanza, Morropón, Salitral, San Juan de Bigote, Santa Catalina de Mossa, Santo Domingo, Yamango.
	Paíta	Paíta, Amotape, Arenal, Colán, La Huaca, Tamarindo, Vichayal.
	Sullana	Sullana, Bellavista, Ignacio de Escudero, Lancones, Marcavelica, Miguel Checa, Querecotillo, Salitral.
	Talara	Pariñas, El Alto, La Brea, Lobitos, Los Órganos, Máncora.
	Sechura	Sechura, La Unión, Bernal, Cristo nos valga, Vice, Rinconada Llicuar.

Fuente: Elaboración propia en base a INEI (2018).

Tabla N° 1
Población de la región Piura y sus provincias 2015

Región	Provincia	Población
Piura	Piura (capital)	765601
	Ayabaca	140757
	Huancabamba	126683
	Morropón	155895
	Paíta	129904
	Sullana	317443
	Talara	132695
	Sechura	75151
TOTAL	8	1844129

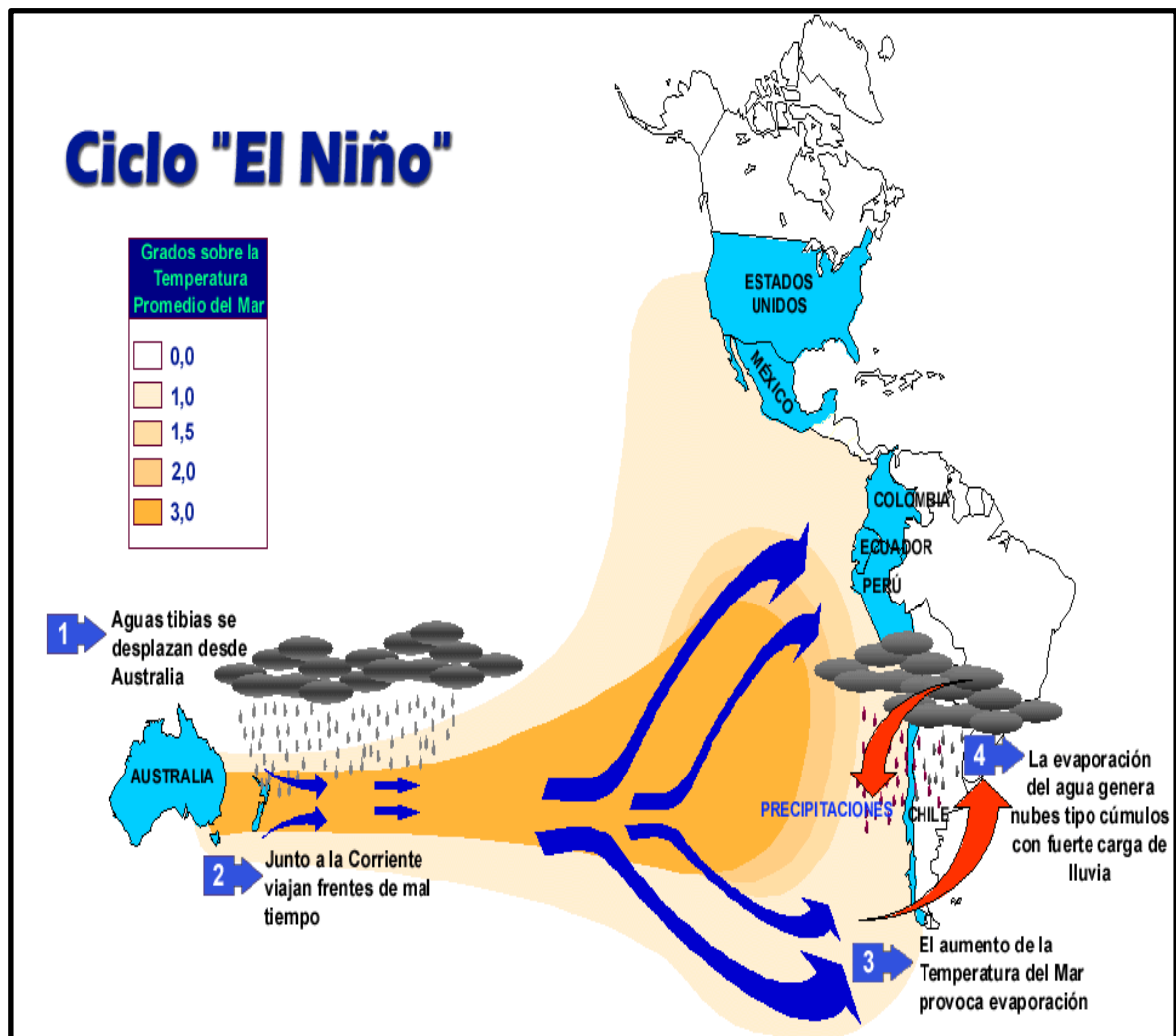
Fuente: Elaboración propia en base a INEI (2018).

Por su posición geográfica, Piura, desde los tiempos prehispánicos, ha padecido los desastrosos efectos del llamado fenómeno El Niño (Velezmoro, 2004), cuyo nombre se debe a que dicha corriente cálida aparece en el mes de diciembre, cerca de la Navidad.

El ENOS, también denominado Oscilación Sur, es un fenómeno habitual que genera intercambios en la temperatura del agua en el centro y el este del Pacífico tropical. Estos intercambios suceden en ciclos que pueden durar de tres a siete años, lo que por efecto genera fluctuaciones de 1°C a 3°C por encima o por debajo

de la temperatura normal del agua superficial en una gran parte del Océano Pacífico tropical. Estos ciclos de calentamiento y enfriamiento se conocen como el ciclo ENOS, y tienen un impacto directo en la intensidad de las lluvias en las regiones tropicales y además del clima en las otras partes del planeta.

Figura N° 3
El fenómeno El Niño



Fuente: <http://elfenomenoelnino.blogspot.com/2015/11/ciclo-del-fenomeno-del-nino.html> (2018).

2.2. De la conquista al orden colonial.

En el transcurso del tercer viaje (1531), encabezado por Francisco Pizarro —de acuerdo con lo señalado en la Capitulación de Toledo de 1529—, Piura se va a convertir en principal punto estratégico para que la conquista española del incanato se iniciara con éxito, pues los invasores no solamente la utilizaron como puerta de ingreso a nuestro territorio, sino que también recibieron el apoyo de la población allí asentada debido a la inconformidad que éstos tenían por el dominio inca. Por ejemplo, de la siguiente manera procedieron algunos caciques de la zona con los recién llegados. “En enero de 1531, los españoles comenzaron su navegación desde Panamá y llegaron a la bahía de San Mateo como su primer destino. Posteriormente, transitaron la región de Coaque por tierra hasta que fueron invitados por el cacique Tumbalá a visitar su isla Puná. Luego de ello, se trasladaron a Tumbes y después a Poechos, donde el cacique Maizavilca le dio a un sobrino a don Francisco Pizarro como regalo, y lo llamaron Martinillo” (Francisco Pizarro Blog sobre el conquistador, 2018).

Sobre esto mismo, Bernard Lavallé se refiere de la siguiente manera:

En el transcurso de su viaje, los españoles se encontraron con algunas aldeas indígenas de tiempo en tiempo. Los jefes locales, de alguna u otra manera conocedores de lo sucedido anteriormente, se aproximaban a dialogar con Francisco Pizarro, quien los albergaba con mucho respeto. Las órdenes que dio a sus hombres fue que no molestaran a los indígenas y para que respetaran y honraran sus tierras cultivadas. A cambio, para evitar que sus soldados cayeran en tentación, pidió a los jefes indígenas que les suministraran alimentos, lo que no fue difícil de conseguir, sobre todo en Poechos, en el valle del Chira. El jefe local inclusive otorgó a Pizarro a uno de sus sobrinos, quien se convirtió en uno de sus intérpretes favoritos y fue bautizado con el nombre de Martinillo (2004, p. 90-107).

Como podemos advertir, de un fragmento de la anterior cita, no todos los pueblos del norte procedieron con tanta mansitud, hubo quienes se resistieron a tolerar la presencia española, sin embargo, terminaron cediendo frente a los duros castigos que los conquistadores infringieron a quienes se les oponían.

Francisco Pizarro indagó y se llegó a enterar por los nativos que ese mismo día los caciques de La Chira y Amotape tramaban atacar y exterminar a los recién llegados. El Capitán hizo que ambos caciques y sus principales fueran arrestados en secreto. Luego de confesar su delito, Francisco Pizarro resolvió que tenían que ser castigados de forma ejemplar para desalentar a cualquier poblador que quisiera rebelarse en un futuro próximo [...] El temor reemplazaba a la antigua amistad y ahora, más que nunca, fueron los tallanes más atentos y solícitos (Correa, 2004, p. 119-120).

Pero a las razones expuestas, debemos agregar que los conquistadores van a encontrar en este lugar una adecuada zona donde desarrollar su vida colonial. Por eso es que decidieron fundar la primera ciudad española en tierras conquistadas: San Miguel de Tangarará.

Francisco Pizarro ordenó y dirigió una evaluación detallada del valle del Chira, y al compararlo con el cercano y más grande valle del río Piura, encontró que este último era más adecuado debido a su fácil acceso geográfico y potencial económico. Asimismo, la existencia de una población indígena más numerosa proporcionaba una mano de obra más accesible para los españoles, lo que a su vez facilitaba su control y eventual dominio (Lavallé, 2004, p. 90-107).

Así, en las tierras del cacique de Tangarará, situada a orillas del río Chira, se instituyó la ciudad de San Miguel el 15 de agosto de 1532 que fue puesta bajo la protección del arcángel del mismo nombre, conforme la ceremonia que era de usanza española para fundar ciudades en América. Pero, existen versiones alternativas de otros historiadores como Juan José Vega que distingue el poblamiento de la fundación propiamente dicha, o de Demetrio Ramos quien pone en cuestionamiento el lugar mismo de la creación y que Pizarro sea el real fundador. Además de lo dicho, también se debate la fecha de fundación, tomando la ley que

emitió el presidente Sánchez Cerro en 1932, sustentándose en los estudios de D. Enrique del Carmen Ramos –quien a su vez se basó exclusivamente en la crónica de Francisco de Jeréz– estableciendo que esta ciudad fue fundada por Francisco Pizarro un 15 de Julio de 1532; sin embargo, el historiador José Antonio del Busto, insiste en que se realizó el 15 de agosto de 1532, festividad de la Asunción.

La ubicación actual según José Antonio del Busto, es el lugar donde viven los pobladores de Sullana. Y esto debido a tres razones:

Primero, se puede afirmar que la subsistencia de un pueblo se basa a que aún mantiene o conserva su mismo nombre; Segundo, el mantener una tradición oral entre los mismos piuranos; y Tercero, la ausencia de evidencias de un indicio contrario con la región que bordea el río del mismo nombre. Asimismo, es probable que la discusión sobre su ubicación cercana al mar se deba al uso genérico del término "junto" como sinónimo de "cerca" o "próximo" en la época de los quinietistas españoles. (Correa, 2004, p. 122-123).

Como fuese, cerca de cuarenta, según Nadia Correa; cuarenta y seis españoles, de acuerdo con Lavallé, se registraron como vecinos, y este acto les dio derecho a un terreno para edificar su morada, elegir y de ser elegidos como autoridades municipales, y al servicio de los indios del lugar. Es así, pues, que Francisco Pizarro “designó a dos alcaldes para el año en curso, Gonzalo Farfán de los Godos y Blas de Atienza, el tesorero Antonio Navarro, por su parte, fue hecho teniente del gobernador, es decir representante directo de Pizarro” (Lavallé, 2004, p. 90-107).

A finales del siglo XVI, en épocas del Virrey Toledo, la ciudad nombrada ahora como San Miguel de Piura fue convertida en Corregimiento⁴, éste abarcaba

⁴ En el período del gobernador Lope García de Castro y que ejerció su mandato, se creó una institución política, administrativa y judicial denominado Corregimiento. Su razón de ser era mantener el control centralizado del latifundismo y representar la presencia de la Corona en las comunidades andinas. Los Corregimientos conformaban una subdivisión territorial de las audiencias, y se comparan en la actualidad con las provincias en el régimen republicano. Luego, a través de las reformas borbónicas aplicadas en el siglo XVIII, se terminó con las actividades de los Corregimientos y se eligió por sustituirse por las intendencias.

los departamentos actuales de Piura y Tumbes, también de un fragmento de Lambayeque.

En lo político, el corregimiento dependía del virrey y de la Audiencia de Lima. El corregidor y justicia mayor de San Miguel gobernaba cinco años si era nombrado en España, o tres si era nombrado en las Indias; y debía de dar cuenta de sus actos a la autoridad virreinal, mediante la institución del juicio de residencia que se la practicaba una vez finalizado el periodo de su gobierno.

Por otra parte, en la ciudad San Miguel de Piura, estaban los dos Oficiales Reales: el contador y el tesorero, ambos eran jueces oficiales de la Real Hacienda, a cargo de la caja real de dicha ciudad; el primero se encargaba de cobrar y el segundo de guardar el dinero y especies que le correspondían a la Corona española por diversos conceptos. Estos bienes ingresaban a la caja real y luego eran enviados a Lima. Además, de las autoridades políticas mencionadas, también existía en San Miguel un cabildo conformado por los alcaldes y los regidores.

Para la ciudad capital del corregimiento se establecieron dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, quienes eran elegidos anualmente por el propio cabildo, y un alférez real encargado de portar el pendón. A éstos se añadían, un alguacil mayor y un procurador. También había en Piura un escribano público de cabildo, minas y registro (ver Cuadro N° 3).

En el siglo XVIII las autoridades políticas estuvieron bajo la administración de la nueva casa reinante, la de los Borbones. En este contexto, “el corregimiento de Piura comprendía doce partidos, cada uno gobernado por sus respectivos alcaldes: Piura, Ayabaca, Frías, Huancabamba, Huarmaca, Olmos, Motupe, Salas, Sechura, Paíta, Tumbes y Catacaos” (Chunga, 2004, p. 271). La ciudad de Piura fue residencia del corregidor y ésta se organizó como cabildo, igual que en el siglo XVI,

con dos alcaldes; ambos elegidos por los vecinos de la ciudad. Además, existían otros oficios con autoridades supletorias a las de los alcaldes y adicionales a los mismos (ver Cuadro N° 4). Cabe señalar que estos cargos a excepción de los puestos de los alcaldes, que eran electos por votación en el concejo de regidores, se compraban. Además, como señala Laurence Chunga, las relaciones de parentesco entre las familias pudientes facilitaban el acceso a estos cargos públicos.

Cuadro N° 3
Atribuciones y funciones del corregidor de San Miguel de Piura en el siglo XVI

Atribuciones	Funciones
Políticas	Gobernar su respectiva jurisdicción territorial.
Militares	Defender la provincia y mantener el orden y la paz de la misma.
Judiciales	Era la justicia mayor en el corregimiento. Los fallos del cabildo eran apelados a él, quien finalmente sentenciaba. Si la parte no estaba conforme con su veredicto, se dirigía a la Audiencia.
Económicas	Era el encargado de la cobranza del tributo de los pueblos de indios del corregimiento.
Religiosas	Representaba al rey o a su virrey en todo lo concerniente al Regio Patronato.

Fuente: Elaboración propia en base a Pavel Elías (2004). “El corregimiento de Piura en tiempos de la casa de Austria”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Cuadro N° 4
Oficios y atribuciones de las autoridades de la ciudad de San Miguel
de Piura en el siglo XVIII

Oficio	Atribuciones
Los Regidores	Policía de abastos de la ciudad, intervención en obras públicas, visita de cárceles, ínterin de la alcaldía por ausencia o muerte del alcalde ordinario.
El Alférez real	Llevar el estandarte de la ciudad en las ceremonias públicas.
El Procurador general	Personero y representante del cabildo en cuestiones jurídico-administrativas.
El fiel ejecutor	Hacer cumplir las ordenanzas capitulares, en especial sobre precios y abastos.
El alguacil mayor	Jefe de policía urbana, y se encargaba de del cumplimiento de autos y mandamientos, persecución de juegos vedados, etc.
El alcalde de la hermandad	Jefe de la policía rural, perseguía a los bandidos que asaltaban a los arrieros.
El juez de aguas	Atendía los asuntos referidos a la administración del agua, tanto la de regadío como la de abastecimiento de la ciudad.
El depositario general	Custodiaba los bienes que estaban en litigio.
El mayordomo	Custodiaba los bienes municipales.
El secretario de cartas	Redactaba la correspondencia oficial.
Los oficiales de cajas reales	Tesorero y administrador públicos, recaudaba los tributos.

Fuente: Elaboración propia en base a Laurence Chunga (2004). “La administración de los Borbones”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Así es como el cabildo adquiere mucha importancia y autonomía en este siglo, y como consecuencia reduce el poder del corregimiento, afirmando de este modo que los criollos iban adquiriendo un más alto estatus social y acceso a los cargos políticos, lo que a la vez repercutía en su desarrollo económico, pues con estos cambios se transformaban en sujetos de préstamo para negocios y otro tipo de beneficios.

Administrativamente, Piura antes de que se convierta en un partido, tuvo posibilidades de progreso, ya que gozaba de cierta autonomía administrativa que le permitía importantes movimientos comerciales. Sin embargo, los intereses personales primaron sobre los del corregimiento. Así pues, en el nuevo orden administrativo de las intendencias, y bajo las leyes borbónicas, se crearían para el partido de Piura serias dificultades que le harían perder su autonomía administrativa imponiéndole fuerte tributos que al final redundarían en la quiebra de la economía colonial piurana.

Finalmente, otro dato que es meritorio de resaltar, es el problema del fenómeno de El Niño, que al igual que hoy, el sentido de previsión estaba ausente, causando estragos en la infraestructura de la ciudad, así como en el resto del corregimiento. Además, que las sequías pusieron en peligro la vida y salud de la población y el adecuado proceder de las actividades agrícolas y ganaderas.

2.3. De la independencia a la historia reciente.

Esta parte de nuestra historia comienza “con la crisis de la Corona de Castilla, a raíz de las abdicaciones del rey Carlos IV y de su hijo, Fernando VII” (Aljovín y López, 2005, p.10). Con ello se dará inicio a las llamadas Cortes de Cádiz, dando origen a la idea del gobierno representativo en América Latina y a las acciones

emancipatorias para su libertad del imperio español. Como bien dicen, Aljovín y López, esto “conllevará fundamentalmente a pensar en política en términos de elecciones, opinión pública y separación de poderes” (2005, p. 10). Sobre lo primero, las elecciones, se elegirán en adelante nuevas encargaturas políticas: Presidente, Vicepresidente, congresistas, autoridades ediles, jueces de paz, etc., cuyo significado será la representación de la nación.

En ese sentido, llegado el proceso de independencia, Piura, al igual que otras ciudades del Perú, tuvo cambios en todo orden. En el aspecto político, el partido de Piura constituía parte de la intendencia de Trujillo, la cual, a su vez, estaba compuesta, “además de Piura, (por)⁵ los partidos de Lambayeque, Trujillo, Chachapoyas, Cajamarca, Patáz, Huambos y Huamachuco” (Gutiérrez, 2004, 319). En el mismo sentido, el este partido contaba con dos ciudades, y doce doctrinas (ver, Tabla N° 2).

Es válido también, tomar en cuenta el aspecto social del partido de Piura, pues de la condición del estamento al que se pertenecía dependía el acceso a la riqueza y a los cargos públicos⁶. Al observar la Tabla N° 3, Distribución de la población según el estatus en la ciudad de San Miguel de Piura, nos damos cuenta que la mayor población, el 55.6 %, pertenecía a los indios; y la más reducida, a parte de los negros, fueron los españoles, sin embargo, la más poderosa política, social y económicamente. Es por ello, que los españoles fueron los que tuvieron los cargos políticos, civiles, militares y eclesiásticos. Además, de dedicarse al comercio y la industria, eran poseedores de haciendas y tierras.

⁵ El paréntesis y su contenido es nuestro.

⁶ De la misma manera, el estamento dependía de la “raza” a la que se perteneciera.

Tabla N° 2
La intendencia de Trujillo y el partido de Piura

Intendencia de Trujillo					
Partidos		Ciudades		Doctrinas	
1	Piura	1	Piura	1	Piura
				2	Paita
				3	Catacaos
				4	Chalaco
				5	Frías
				6	La Huaca
		2	Paita	7	Huancabamba
				8	Querecotillo
				9	Sechura
				10	Tumbes
				11	Ayabaca
				12	Olmos
2	Lambayeque	—		—	
3	Trujillo	—		—	
4	Chachapoyas	—		—	
5	Cajamarca	—		—	
6	Patáz	—		—	
7	Huambos	—		—	
8	Huamachuco	—		—	

Fuente: Elaboración propia en base a Julissa Gutiérrez (2004). “La independencia”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Por otro lado, los indios se dedicaban a distintas actividades como: “La minería, la pesca y la agricultura. Asimismo, artesanos y gente con oficios indispensables como: albañiles, alpargateros, cargadores, carpinteros, chicheros, leñadores, olleros, plateros, orfebres, tejedores, etc.” (Gutiérrez, 2004, p. 321).

También, los negros esclavos, “tenían actividades en el campo, al trabajo en las tinas de jabón y a la explotación de brea o copé, el cual los conllevó a convertirse en principal mano de obra. Muchas mujeres negras se dedicaban a las labores domésticas. Fue habitual que en Piura que las relaciones de los amos blancos con las esclavas tuvieran hijos, y por eso hubo una gran cantidad de mulatos” (Gutiérrez, 2004, p. 321).

Tabla N° 3

Distribución de la población según el estatus en la ciudad de San Miguel de Piura

Raza	Espanoles	Indios	Mestizos	Pardos	Negros	Totales
Eclesiásticos	81	3	1	—	—	85
Casados	966	10512	3252	1646	244	16620
Solteros	916	4854	3606	1814	439	11629
Viudos	233	1768	574	309	62	2946
Párvulos	759	7663	3222	1434	139	13217

Fuente: Elaboración propia en base a Julissa Gutiérrez (2004). “La independencia”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

El 19 de marzo de 1812 fue promulgada la Constitución de Cádiz,⁷ esta proclamaba la soberanía de la Nación y afirmaba los derechos esenciales de la persona humana. Asimismo, fue jurada en Piura el 27 de octubre de 1812 y publicada el 17 de diciembre del mismo año. Entre sus disposiciones se hallaban:

La igualdad entre españoles y americanos. Cualquier americano podía ser elegido autoridad si cumplía los siguientes requisitos: tener como mínimo veinticinco años y por lo menos cinco años de vecindad en el pueblo. La obligación de establecer ayuntamientos en todos los pueblos que no los tuviesen; en pueblos de 1000 habitantes. Dio la ciudadanía española a los indígenas. Abolió la mita y servicios personales de los indios, lo que causó una gran satisfacción, sobre todo en Huancabamba, pues en junio de ese mismo año sus habitantes habían tenido problemas con el oficial y el alcalde de españoles, Silvestre Adrianzén y Francisco García, respectivamente, por el pago de diezmos y la grosa, produciéndose una revuelta (Gutiérrez, 2004, p. 344).

En este contexto, y con el nuevo marco legal de la mencionada Constitución, el 31 de diciembre de 1812 se realizó la elección del cabildo Piurano, donde quedaron elegidos las nuevas autoridades locales (ver Cuadro N° 5). “La rápida aceptación y consiguiente jura de la Constitución de las Cortes por parte del Cabildo, significó en Piura la adopción de una postura reformista. Se empezó a mostrar la opción por un cambio en la vida política y un indicio de predisposición de sus habitantes a las reformas” (Gutiérrez, 2004, p. 347).

De este modo, el 4 de enero de 1821 los piuranos proclamaron, como decisión de un cabildo abierto, y por inmensa mayoría, proclamar su independencia del imperio español. Pero luego de esta experiencia, el poblador piurano se mostró, como ocurrió con los peruanos en general, descontento, ya que no todos veían la independencia conveniente o necesaria. Así, en el partido piurano no se produjo ninguna lucha libertaria durante el proceso de emancipación y tampoco ocurrieron

⁷ La Constitución de Cádiz, Constaba de 384 artículos organizados en diez títulos. Fue aprobada por las Cortes de Cádiz, que era la Asamblea constituyente inaugurada en San Fernando el 24 de septiembre de 1810 y posteriormente trasladada a Cádiz en 1811 durante la Guerra de la Independencia Española.

levantamientos sangrientos que se puedan registrar como significativos. Sin embargo, y a pesar de todo, “los vecinos de Piura tuvieron el valor de reafirmar el principio de la libre determinación de los pueblos como fuente de soberanía” (Gutiérrez, 2004, p. 360-361).

Cuadro N° 5
Autoridades locales de Piura luego de la Constitución de Cádiz

Autoridad	Cargo
Juan Christobal de la Cruz	Alcalde ordinario del primer voto
Francisco Menéndez Pabón	Alcalde de segundo voto
Carlos Ramos	Regidor decano
Nazario García	Segundo regidor
José Fernández de Córdova	Tercer regidor
Manuel Camino	Cuarto Regidor
Baltazar Taboada	Quinto Regidor
Julián Farfán de Godos	Sexto regidor
José Yldefonso Morales	Séptimo regidor
Andrés Ayala	Octavo regidor
José Merino	Primer Procurador Síndico
Antonio Guerrero	Segundo Procurador Síndico

Fuente: Tomado de Julissa Gutiérrez (2004). “La independencia”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Asimismo, una vez que los pueblos del interior de Piura conocieron la decisión de la ciudad Capital, también decidieron seguirla. Entre ellos tenemos: Sechura, Paita, Amotape, Tumbes, Huancabamba, Querecotillo (ver Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Proclamación de la independencia en los pueblos piuranos

Pueblo	Fecha
Sechura	4 de enero de 1821
Paita	14 de enero de 1821
Amotape	No hay fecha
Tumbes	7 de enero de 1821
Huancabamba	No hay fecha
Querecotillo	11 de enero de 1821

Fuente: Elaboración propia en base a Julissa Gutiérrez (2004). “La independencia”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Conseguida la independencia política del reino de España, el Perú organizó su territorio, política y administrativamente, en Departamentos. Estos fueron: Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Junín, Lima, La Libertad y Puno. Piura, quedó como parte de las diez provincias que, a su vez, conformaban parte del departamento de La Libertad (ver Cuadro N° 7). Pero eso solo fue hasta el año 1837, pues con la creación de la Confederación Peruano-Boliviana, y al surgir como su producto el

Estado Nor-Peruano, Piura será ascendida a Provincia Litoral con un gobernador con atribuciones de prefecto, obteniendo de esta manera su autonomía frente a La Libertad.

Cuadro N° 7
Organización político-administrativa del Perú y Piura en 1827

Departamentos	Provincias de La Libertad
La Libertad	Piura
	Cajamarca
Arequipa	Chachapoyas
	Chota
Ayacucho	Huamachuco
Cuzco	Jaén
Junín	Lambayeque
Lima	Maynas
Puno	Pataz
	Trujillo

Fuente: Elaboración propia en base a Gleydi Sullón (2004). “Piura en la República hasta la guerra con Chile”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Posteriormente, en 1861, debido a varios factores reconocidos a dicha provincia litoral, como “la expansión de su territorio, al incremento de sus pobladores y a los significantes servicios prestados a la patria desde la guerra de la independencia, fue elevada al rango de departamento” (Sullón, 2004, p. 410) con lo que quedó comprendida con tres provincias: Piura, Paita y Ayabaca. Después de otras divisiones, se sumarían las provincias de Huancabamba, Sullana, Morropón, Talara y Sechura, así como la separación definitiva de Tumbes (ver Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
Provincias del Departamento de Piura en 1861

Departamento	Provincias
Piura	Piura
	Paita
	Ayabaca
	Huancabamba
	Sullana
	Morropón
	Talara
	Sechura

Fuente: Elaboración propia en base a Gleydi Sullón (2004). “Piura en la República hasta la guerra con Chile”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

Constituida de esta manera, Piura empieza a desarrollar una vida política más activa, tomando posición, favorable o desfavorable, frente a los distintos gobiernos que iban sucediéndose en el mandato del Estado⁸. Por ejemplo, para la época de la guerra con Chile, Piura, al igual que el resto del Perú se encontraba enfrentado. “Desacuerdos personales, económicas y políticas dividían a los piuranos, llegando hasta a enfrentarse violentamente” (Nuñez, 2004, p.492).

Entrado ya el siglo XX, nuestro país tuvo que enfrentar dos conflictos bélicos con el Ecuador, cuestión que afectó directamente al departamento de Piura debido a la cercanía limítrofe y al desarrollo económico y comercial que hay con esa nación. Primero fue el incidente Torres-Causana durante el gobierno del civilista Eduardo López de Romaña; luego en tiempos de Manuel Prado Ugarteche la llamada guerra del 41. En ambas el Perú salió vencedor, pero en ninguno de los casos resolvió completamente el problema fronterizo, el mismo que tuvo dos episodios más, uno en 1980 durante el mandato de Fernando Belaunde y otro en 1995 cuando el autócrata Alberto Fujimori dirigía los destinos del país; este último sería el definitivo.

En cuanto a lo institucional, la máxima autoridad política del departamento será el Prefecto, quien representaba al Presidente de la República. Las otras instituciones existentes y que coordinan acciones con éste fueron las Juntas Departamentales y los Concejos Municipales. En cuanto a las funciones del Prefecto, éstas eran:

[...] procurarse recursos, invertir, impulsar las tareas de vida y salud para las localidades, administrar los fondos públicos emitiendo comunicados de ingresos y egresos, elaborar “notas” (proyectos) [...] investigar y conocer perfectamente la circunscripción, corregir los defectos que se noten y castigar los actos

⁸ Para mayor detalle, ver: Gleydi Sullón (2004). “Piura en la República hasta la guerra con Chile”. En José Antonio del Busto. Historia de Piura. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

delincuenciales en coordinación con el Poder Judicial, apoyar las industrias, elaborar una memoria anual (Rosas, 2004, p. 562).

En lo referente al gobierno municipal instituido desde el siglo XIX, éste fue suprimido durante el mandato de Augusto B. Leguía y reemplazado por las Juntas de Notables, primero, y las Juntas Transitorias, después. Las mismas que con el presidente José Luis Bustamante y Rivero son anuladas para dar paso a las Juntas Provinciales y Distritales.

Finalmente, la historia reciente nos remite a la formación de la Región Piura, y aunque pareciera ser este un asunto de política contemporánea, en realidad la búsqueda de su existencia como la consecución de una relativa autonomía sobre el gobierno central data de mucho tiempo atrás (ver Cuadro N° 9).

La Junta de Obras Públicas de 1936⁹, la Corporación de Desarrollo de Piura - CORPIURA de 1963, el Sistema Nacional de Movilización Social – SINAMOS de 1969, el Organismos de Desarrollo del Norte – ORDENORTE de 1978, y la Corporación de Desarrollo de Piura – CORPIURA de 1981 no tienen la categoría ni las atribuciones en un auténtico gobierno regional hasta la aprobación de la Ley N° 24650 de Bases de la Regionalización de 1987, con la cual se “norma la delimitación, creación y modificación de las regiones, así como la creación, naturaleza, finalidad, competencia, organización básica, recursos y relaciones de los gobiernos regionales (Peña, 2004, p. 595). Con ello, se reunieron en una sola región a los departamentos de Piura y Tumbes, constituyendo de esta forma en 1988 la Región Grau (ver Tabla N° 4).

⁹ El Gobierno Regional de Piura sostiene que la creación de la Junta de Obras Públicas fue en 1936, sin embargo la historiadora Rosa Peña, afirma que fue 1933 el año de su fundación. Nosotros hemos querido colocar la primera fecha por provenir de una fuente oficial de la institucionalidad estatal.

Cuadro N° 9
Denominaciones del gobierno regional de Piura de 1936 al 2003

Denominación	Año
Gobierno Regional de Piura	2003
Consejo Transitorio de Administración Regional Piura - CTAR Piura	1992
Asamblea y Consejo Regional de la Región Grau	1988
Corporación de Desarrollo de Piura - CORPIURA	1981
Organismos de Desarrollo del Norte - ORDENORTE	1978
Sistema Nacional de Movilización Social - SINAMOS	1969
Corporación de Desarrollo de Piura - CORPIURA	1963
Junta de Obras Públicas	1936

Fuente: Tomado del Gobierno Regional de Piura (2018).

Esta regionalización es desactivada y reformulada por el gobierno de Alberto Fujimori luego del golpe de Estado de 1992. “La comisión de Descentralización del Congreso [...] concibió reemplazar los gobiernos regionales y en realidad todo el proceso de regionalización, por uno de departamentalización con gobierno

municipales” (Peña, 2004, p. 598). En su reemplazo creó los Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR, cuyo objetivo fue las actividades administrativas conducentes a lograr el desarrollo de los departamentos en tanto se estableciera un nuevo marco descentralista. Para el caso de Piura se creó el CTAR Piura-Tumbes.

Tabla N° 4
Instituciones y autoridades de la Región Grau

Institución	Autoridades		
Presidencia Regional	Presidente Regional		
Asamblea Regional	Representantes regionales	8 de Piura	13
		5 de Tumbes	
	Delegados de la sociedad civil	7 de Piura	10
		3 de Tumbes	
	Alcaldes provinciales	10	
	Total	33	

Fuente: Elaboración propia en base a Rosa Peña (2004). “La historia reciente: 1950-2000”. En José Antonio del Busto. *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas.

La reforma parcial de la Constitución Política del Perú de 1993, permitió en noviembre de 2002 formar los Gobiernos Regionales dando comienzo de esta manera a la política de Descentralización de la estructura del estado aplicada por el

gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique. Este cambio produjo la formación del gobierno regional de Piura, así como los restantes gobiernos regionales, se han visto afectados recientemente en su competencia por el cambio de la denominación de sus máximas autoridades. Estos han pasado de presidentes regionales a Gobernadores de la región.

CAPÍTULO III

LA NECESIDAD SOCIAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA EN EL PERIODO 2014-2018

RESUMEN

En este tercer capítulo, desarrollamos de forma detallada, dando parcial respuesta a nuestra principal interrogante, el motivo por el cual en el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014–2018 no se han priorizado criterios de necesidad social. Para un mejor estudio, dicho capítulo se dividirá en tres partes: en la primera se tratará de forma general el aspecto geográfico y económico de la Región de Piura y cómo ambos aspectos mencionados conllevan a —y explican a la vez— las principales demandas y necesidades ciudadanas en dicha región. En la segunda parte se mencionará, y se desarrollará, también de forma sintética, las diversas necesidades sociales en el gobierno regional de Piura producto de su ubicación geográfica y de la crisis económica que esta genera.

Finalmente, en esta parte, plasmamos detalladamente cómo es que las necesidades sociales en la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura, no han sido una prioridad.

3.1. Aspectos geográficos y económicos en la Región Piura.

Como se ha descrito en uno de los capítulos precedentes de esta tesis, la Región Piura está ubicada en la parte norte y occidental del Perú. En lo que se refiere a sus límites, limita al norte con Tumbes y Ecuador, al este con Cajamarca y Ecuador, al sur con Lambayeque, y al oeste con el Océano Pacífico.

Su demarcación política–administrativa actual se encuentra conformada por ocho provincias y cuenta con una población estimada, para el 2015, de 1844129 habitantes, lo que convierte a Piura en ocupar el tercer lugar como región más poblada del país, luego de Lima y La Libertad (INEI, 2015; BCR, 2016; INEI, 2018).

En relación a su posición geográfica, se afirma que “Piura, desde los tiempos prehispánicos, ha padecido los desastrosos efectos del llamado fenómeno de El Niño” (Velezmoro, 2004, p.13.). Su nombre se debe a que dicha corriente cálida aparece en el mes de diciembre, cerca de la navidad. También conocido como El ENOS, o también denominado Oscilación Sur, es un fenómeno habitual que genera intercambios en la temperatura del agua en el centro y el este del Pacífico tropical. Estos intercambios suceden en ciclos que pueden durar de tres a siete años, lo que por efecto genera fluctuaciones de 1°C a 3°C fuera de su normal temperatura. Este calentamiento cambiante y el patrón de enfriamiento se denomina los ciclos ENOS, influenciando directamente a la intensidad de las lluvias en las zonas tropicales y además del clima, en otras partes del planeta.

La fuerza laboral y económica se centra en la agricultura, siendo de importante influencia en la región, sin embargo, presenta problemas de baja productividad. Sin embargo, “Piura ocupa un lugar de importancia a nivel nacional en ciertos cultivos: es el mayor productor de mango y limón, el segundo en algodón, arroz y camote y el tercero en plátano” (Neauhaus, 2013, p. 59).

A pesar de todo lo dicho: “Piura está propensa a fenómenos naturales extremos, aumentando, en los últimos años, repercutiendo de manera negativa tanto para la población como para la agricultura. (Neauhaus, 2013, p. 59).

Lo descrito anteriormente constituye uno de los tantos factores, pero de mucha importancia, que impiden la mejora en la lucha contra la pobreza.

3.2. Necesidades sociales en el gobierno regional de Piura.

En relación a las necesidades sociales en La Región Piura, se establece una relación de causa–efecto con su geografía. Al respecto, varios estudiosos afirman, que: “Las condiciones geográficas que naturalmente posee el Perú, aparte de las riquezas y belleza que significan para sus pobladores, también lo colocan en una situación permanente de amenaza, vulnerabilidad y riesgo” (Díaz, Chuquisengo y Ferradas, 2005; Chuquisengo y Ferradas, 2007; Palomino,).

Estas situaciones de riesgo y vulnerabilidad se trasladan, sin duda, a muchas de las regiones del Perú, siendo de nuestro principal interés la región de Piura, la cual presenta un grave problema, pues es una región que siempre está expuesta a fenómenos naturales extremos, aumentando así las diversas demandas sociales. “En la década pasada se han producido entre 138 a 271 fenómenos naturales con consecuencia catastróficas afectando directamente a sus habitantes. Los fenómenos naturales continúan aumentando con repercusiones de índole negativo en su población” (Neauhaus, 2013, p. 59).

Por nuestro interés en dicha región, cabe mencionar el caso especial de la provincia de Morropón, la cual “es un territorio de amplia variedad climática y centro

de los mayores impactos del fenómeno de El Niño. Producto de éste, es afectada por inundaciones y desbordes de ríos, así como la sequía, la cual genera importantes pérdidas agrícolas” (Neuhaus, 2013, p. 61).

Además de Morropón, cabe mencionar, los distritos de Buenos Aires y San Juan de Bigote, los cuales “están azotados por las consecuencias de fenómenos climáticos extremos, que prácticamente se encuentran en situación de emergencia” (Neuhaus, 2013, p. 61).

Como prueba empírica, importantes declaraciones confirman lo expresado, tal es el caso de dos secretarios técnicos de defensa civil, quienes expresan que:

Muy aparte de lo que se desee, siempre existirán situaciones o escenarios que confrontar. En el caso, si no llueve, tendrás que enfrentar a las sequías y si tienes sequías, tus animales podrían resistir ante la falta de hierba. En esta situación, tienes que buscar o recurrir pozos para proveer agua. Por lo contrario, si hay abundancia de agua, tienes que prepararte para los posibles daños causados por las corrientes. Además, tienes que estar pendiente de la producción de tus cultivos para reducir los riesgos causados por las lluvias. (Neuhaus, 2013, p. 61.).

Tales son, entre otras, las necesidades que demanda la sociedad al gobierno regional de Piura, las cuales no han sido una prioridad para este. Por lo tanto, nuestra preocupación se centrará en identificar —causas económicas, políticas (principalmente), sociales e individuales— que han conllevado a omitir prioridades de necesidad social.

3.3. Factores que no han permitido la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura.

¿La implementación de la gestión de riesgo de desastres en el Perú es efectiva? ¿Por qué en el territorio peruano en general y en la región de Piura en particular, aún no se ha tomado medidas eficientes de prevención para zonas tan vulnerables?

Sobre estas preguntas, Neauhus responde: “Además de las dificultades para gestionar que han existido por muchos tiempos, se suma, a la vez, la falta de voluntad política en los diversos niveles de gobierno, así como los escasos recursos humanos y financieros. Otro factor limitante es la falta de prevención existente. (2013. p.1.).

Sin embargo, últimamente han incrementado la atención y preocupación general por el tema de los riesgos y los demás desastres. Se reclama, sin embargo, la eficacia de prevención y preparación.

Basándonos en estudios de casos, métodos cualitativos y entrevistas semiestructuradas, nuestra investigación concluyó, en esta parte, que existe una pobre implementación de la gestión de riesgo no solo en el Perú, sino, sobre todo, en la región de Piura debido básicamente a: 1) la falta de institucionalización, 2) la ausencia de conocimientos y de capacidades de la gestión de riesgo, y 3) así como el interés político partidario por parte de las autoridades. Pero vayamos con los propios protagonistas.

Veamos: **a) Con respecto a la ausencia de prevención, planificación y estrategias en la política peruana**, nos percatamos que efectivamente, existen carencias de planificación y estrategias, tanto en la política peruana como en el gobierno regional de Piura; aunque la ausencia no es total, pues al respecto afirma Eduardo Arbulú Gonzales, coronel del ejército del Perú, retirado, que:

[...] Sobre la ausencia no hay que tomarlo de forma absoluta de decir “no hay” quizás pueda haber, no todo es uniforme y absoluto en el país. Habrá algunos sectores donde realmente si hay ausencia de planificación [...]. Quizás a nivel distrital si puede haber ausencia en algunos sectores de nuestro territorio debido a la falta de personal, a la falta de capacitación y con ello la falta de presupuesto en los distritos, que a la vez no les permite imponer la prioridad que le corresponde (Ayala, 2018a, p. 1-2.).

Se afirma también que no hay ausencia de prevención, si no que no ha sido bien llevada por desconocimiento. Al respecto Blanca Elizabeth Pinzón Maldonado, subgerente regional de planeamiento, programación e inversión del gobierno regional de Piura, afirma que:

No creo que haya ausencia de prevención y de planificación en la política de gestión de riesgos específicamente. Lo que sí, a mi parecer, pienso que no está bien llevada, no está bien manejada y más que todo por temas preparados a nivel técnico para poder establecer una adecuada política que permite implementar la gestión de riesgos tanto a nivel nacional como a nivel local de los gobiernos regionales [...]. Siempre estamos, más bien, para la mitigación que para la prevención. (Ayala, 2018g, p. 1-2.).

Es evidente, en lo manifestado anteriormente, la falta de capacidad y la ausencia del conocimiento humano y técnico en torno a la prevención y la planificación en la política de gestión de riesgos en la Región Piura.

Aún más radical, se muestra con respecto al mismo tema, el Ing. José Garate Rosas, quien afirma que: “[...] en la parte de acá, de prevención y planificación, obviamente se ha dado con el tema del fenómeno de El Niño, la aparición de más

cuencas es consecuencias de lo que es, no ha habido una planificación, una prevención. Los locales adolecen de este tema de planificación urbana. Hacen planificación urbana, pero no hacen sistema de drenaje, entonces eso es lo que genera la construcción de cuencas ciegas” (Ayala, 2018d, p. 15.). Y más adelante continua:

[...] el gobierno local maneja los siete procesos, de la gestión de riesgos de desastres y él es el encargado de implementarlos y de llevarlos a cada uno, de acuerdo a esa norma. Ahora en el gobierno regional dentro de sus competencias ellos tienen, también, que trabajar de la mano con los gobiernos locales. Esos siete procesos lo manejan el gobierno regional y tienen que manejarlo, pero a veces la realidad es distante (...). En el papel todo es muy bonito, bien escrito. Ahora, ¿se hizo? Eso tendría que comentártelo el alcalde, si lo hizo, si leyó el plan y lo siguió al pie de la letra o que hizo. (Ayala, 2018d, p. 15-16.).

Está claro, entonces, en base a las manifestaciones de los propios protagonistas, que únicamente no solo hay ausencia de planificación y prevención con respecto a la gestión de riesgos, tanto a nivel nacional como regional, sino que también, se suma a ello la falta de conocimientos y capacidades a nivel técnico; como, el desinterés político de las autoridades en torno a las necesidades sociales.

Continuemos: **b) con respecto a la necesidad de la gestión de riesgo en la Región Piura** Eduardo Arbulu Gonzales, coronel del ejército del Perú, afirma que: “como necesidad de forma general sí, es la de establecer a través de una norma la estabilidad del personal calificado para que maneje la gestión de riesgos y desastres. Y eso va evitar los cambios continuos y la inestabilidad del sistema” (Ayala, 2018a, p. 4-5.). Más adelante agrega que. “los centros de operaciones de emergencia regional a nivel de provincia y distrital deben estar equipado con tecnología de punta y a la vez con personal calificado.” (Ayala, 2018a, p. 18.).

Conciso y contundente, con respecto al segundo tema tratado, se muestra el Ing. José Garate Rosas, quien afirma que: “debe existir la gestión de riesgos en

la región Piura, eso es básico para poder tener una emergencia [...]. Esto nos ayudará a enfrentar desastres ocasionados por lluvias, porque en la región Piura lo que más nos afecta son las lluvias”. (Ayala,2018d, p.18.).

Con relación al mismo tema, Blanca Elizabeth Pinzón Maldonado, subgerente regional de planeamiento, programación e inversión del gobierno de Piura, está convencida que las necesidades sociales están a la “orden del día”, debido a la vulnerabilidad propia de la región, al respecto afirma, en torno a la interrogante de ¿Si son urgentes la atención de las necesidades sociales de la gestión de riesgos en la Región Piura?

[...] en todas las regiones y a nivel nacional de la gestión de riesgos porque somos un país vulnerable. O sea, a nosotros tenemos, nuestra región que, a nivel geográfico, a nivel territorial, presentamos alta vulnerabilidad por el tema del FEN (Fenómeno del Niño) ...hay muchos asentamientos de poblacionales que están en zonas riesgosas y no solamente que la familia, sino también en el caso de los cultivos que están, en la sierra, en zonas como los cerros donde se forman las quebradas, que son fáciles para que haya un huaico, un deslizamiento [...]. Entonces es necesario la gestión de riesgos en esta región. (Ayala,2018g, p.5-6.).

Se entiende por lo anteriormente dicho, que las necesidades sociales en la región de Piura son latentes y manifiestas, motivo por el cual es una necesidad el manejo de la gestión de riesgos en dicha región.

Con respecto a: **c) el conocimiento de la gestión de riesgo en la gestión pública de las instituciones y funcionarios del país y del gobierno de la región de Piura** afirma Eduardo Arbulu Gonzales:

Nuestro trabajo está sustentado en la ley, la 29664, ley del Sistema Nacional de la Gestión De Desastres, en la cual trabajamos por procesos. La ley considera tres componentes: el prospectivo, el correctivo y el reactivo. Y de estos tres componentes, tenemos los siete procesos que son: estimación de riesgos y desastres, la prevención, la reducción o mitigación ,la prevención, respuestas,

rehabilitación y construcción (...). Además de ellos ,también trabajamos el sistema regional de Defensa Civil que esta articulado a esa ley en la cual se articula con la nacional ,y en el regional tenemos nosotros la plataforma de Defensa Civil regional, tenemos el grupo de trabajo de gestión de riesgos y desastres, tenemos el centro de operaciones de emergencia regional. Así como funciona en la región, funciona en la provincia y funciona en el distrito” (Ayala, 2018a, p. 3.).

Sobre el mismo tema afirma el ingeniero José Garate Rosas que:

Como conocimiento sí, porque como INDECI, estamos en una dirección desconcentrada y tenemos a nivel nacional, en todos los departamentos tienen licencias concentradas que hacen de la misma función que nosotros con gobiernos regionales. Nosotros estamos enlazados vías de los sistemas de comunicación, o sea, tenemos, conocimientos, se trasmite en toda la institución, porque en algún momento como paso con el fenómeno del niño, vinieron acá de la parte del sur a apoyarnos, el INDECI. (Ayala,2018d, p. 18.).

Y más adelante concluye: “pero si tenemos que, en cada región, las direcciones desconcentradas están preparadas, actividad de gente con años en ese campo y en ese escenario.” (Ayala, 2018d, p. 18.). Se entiende, entonces que: “el tema de la gestión de riesgos es de carácter obligatorio en toda la gestión pública, sea nacional, regional o, local. Están, por ejemplo, los proyectos de inversión, los instrumentos metodológicos para firmar proyectos. Te exige de manera obligatoria que en tu plan este cierto criterio para la gestión de riesgos”. (Ayala,2018g, p .4.). Sin embargo, “hay un avance. Yo lo puedo llamar todavía incipiente, porque si bien están los documentos, está escrito, pero en la implementación es donde fallan todas las cosas” (Ayala, 2018g, p.4.).

Podemos afirmar, entonces. Por lo anteriormente mencionado que, con respecto al conocimiento de la gestión pública, sí existe en algunos casos, un cierto nivel de conocimientos y capacidades por parte de las autoridades pertinentes, sin embargo, aún son insuficientes, pues en muchos casos, no se implementan, no se ponen en práctica.

Continuamos. Con respecto a: **d) la prioridad de las necesidades sociales respecto a la gestión de riesgo en La Región Piura** afirma Eduardo Arbulú lo siguiente:

Claro, sí. La prioridad es, primeramente, fortalecer capacidades. Una es, la implementación de los centros de operaciones, la otra es la herramienta de gestión. Todos los elementos que componen el Sistema Regional de Defensa Civil deben tener sus planes en concreto. Muchos no lo hacen, por qué, por el tema de que no tienen personal capacitado, segundo por desinterés (Ayala, 2018a, p. 9).

Con respecto al mismo tema afirma Blanca Elizabeth Pinzón dice que “para satisfacerlas no creo tanto, pero sí para contribuir. Es necesario, pero no es suficiente, se necesita más. Es un instrumento, es una política que debería aplicarse, pero no es suficiente, hay muchas cosas más que trabajar” (Ayala, 2018g, P. 8).

Se trata, entonces de un trabajo que debe involucrar a todos, es un trabajo en conjunto, “debe existir un adecuado planteamiento, es el trabajo de todos, de todos los sectores, sin embargo, hay todavía debilidades, debilidades en las capacidades humanas, en las capacidades tecnológicas” (Ayala, 2018g, p. 8.). Luego afirma rotundamente que:

Hay que satisfacer las necesidades sociales, no solo mitigarlas. No solamente la gestión de riesgos, sino el trabajo conjunto, articulado, intersectorial, intergubernamental, social, civil con empresas privadas y gobierno...y todo este ordenamiento de esa organización explica que tú conozcas tus capacidades y tus limitaciones (...). La gestión de riesgos es un instrumento que te sirve para apuntar a un desarrollo, sin embargo...el Estado no envía, de repente, mucho conocimiento de esto, de cómo manejar esto. Necesitamos mayores conocimientos, faltan más herramientas para poder aplicar una adecuada gestión de riesgos (Ayala, 2018g, p. 9).

Podemos afirmar, entonces, por todo lo manifestado anteriormente, que las necesidades sociales de forma general no han sido una prioridad, pues a pesar de la preocupación y el relativo interés de los involucrados, sin embargo, ha habido ausencia para su planificación, su implementación y prevención; así como la falta de conocimientos y capacidades que permitan concretar las acciones, ponerlas en práctica y no queden así en *letra muerta* como resultado de una inoperancia de los diversos sectores y de los diversos involucrados.

Luego de todo lo expuesto hemos dado una respuesta parcial a nuestra principal interrogante: ¿Cómo en el diseño de implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014 – 2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población, sino el interés político de las autoridades? Queda claro que, por diversas razones, las necesidades sociales no han sido una prioridad, entonces, ¿A qué se le ha venido dando prioridad en el gobierno regional de Piura en torno a la implementación de gestión de riesgos?, ¿será acaso que ha habido un interés político por parte de las autoridades?

CAPÍTULO IV

EL INTERÉS POLÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA EN EL PERÍODO 2014-2018

RESUMEN

En este cuarto capítulo completamos la respuesta a nuestra principal interrogante y a la vez corroboramos nuestra hipótesis, la misma que explica los motivos por los que en el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014–2018 no se han priorizado criterios de necesidad social, sino intereses políticos. Para un mejor estudio el presente capítulo se dividirá en tres partes: en la primera se desarrolla un análisis del concepto de interés en la política, así como sus alcances; a la vez también presentamos el concepto de interés general, así como los cuestionamientos al mismo. En la segunda, se brindará una breve descripción del interés político, el cual constituye el elemento primordial del aspecto fuerte de lo político, lo que se conoce como la parte conflictiva de la política. Además, estudiaremos algunos casos concretos de los grupos de poder y de los grupos políticos en busca de sus intereses particulares.

Finalmente, en la tercera parte desarrollaremos cómo es que el interés político ha sido una prioridad, muy por encima de las necesidades sociales, en la implementación de la gestión de riesgos en el gobierno regional de Piura.

4.1. El concepto de interés en la política: sus alcances.

La política como toda actividad persigue fines y objetivos concretos, por lo tanto, no es una actividad “desinteresada”. Algunas veces sus intereses están orientados al ámbito general y otras tantas a intereses particulares, motivo por el cual su contexto para la acción es de conflicto y, a la vez, de cooperación de dichos intereses.

Sin embargo, surge la necesidad de precisar el uso y el sentido de dicho concepto, el cual, contradictoriamente a dicho requerimiento, no es un concepto unívocamente definido, pues en el ámbito público puede adquirir más de una acepción, pero que desde la normativa política su finalidad es la búsqueda del bien común. El concepto, “aparece junto con la aparición de nuevos pensamientos durante la Revolución Francesa y sustituyó al concepto anterior de utilidad pública. Este se vincula de manera directa con el auge del liberalismo y se le puede considerar como un conjunto de principios que orientan la adopción de decisiones políticas y económicas tendientes al beneficio colectivo” (Franch Saguer, 2019, p.406.).

Ante lo dicho surgen las siguientes interrogantes:

4.1.1. ¿Es posible concebir el interés general?, ¿es posible justificarlo?

La respuesta es, sin duda, compleja, debido a que al respecto se hallan posiciones encontradas. “El interés general (o colectivo) se orienta a un concepto ético y normativo que se utiliza de manera frecuente para fundamentar las decisiones de los planes; no obstante, ciertas corrientes de la filosofía política

cuestionan su existencia y las que lo reconocen disienten en cuanto a su sentido y significado” (Benabent, 2010, p.121.).

Nosotros estamos convencidos que el interés político en manos del gobierno debe buscar el mayor beneficio para la sociedad; es decir, la búsqueda del bien común en su conjunto. Sin embargo, “en la realidad de las cosas, los ciudadanos no se encuentran identificados con las mismas prioridades y valores, por lo tanto, es muy complicado que puedan aceptar y todos se alineen a los mismos intereses” (Benabent, 2010, p.122.).

El sentido de interés general tiene su origen en dos grandes corrientes filosóficas: el Utilitarismo y el Contractualismo. La primera parte de una visión subjetiva afirmando que:

"Según esta perspectiva, únicamente el individuo es capaz de discernir sus propios intereses, y la evidencia más consistente del resultado de una acción es el placer, el cual se considera beneficioso para el individuo. El Utilitarismo se fundamenta en la premisa de que tanto el dolor como el placer son las fuerzas motrices que gobiernan el comportamiento humano y establecen los estándares éticos, indicándonos lo que está bien o mal y dictándonos cómo actuar. La premisa central del enfoque utilitarista radica en que la virtud de una acción está determinada por sus consecuencias, utilizando como criterio de valor el placer y la ausencia de dolor" (Benabent, 2010, p.124.).

De esta cita se puede concluir claramente que el utilitarismo de Bentham ahonda esencialmente en la suma de placeres, debido a que “el interés general sería, pues, el que está formado por la suma de preferencias individuales” (Benabent, 2010, p.125.).

En conclusión, para el utilitarismo una política, una decisión, una gestión, en nuestro caso, es en el interés general cuando tiene como resultado una utilidad colectiva mayor.

Como respuesta al utilitarismo tenemos la segunda corriente, el contractualismo, el cual considera que el interés general es la expresión de la voluntad general, ya que “los individuos acuerdan mediante un pacto social, que se obligan a someterse a unas reglas de convivencias bajo normas comunes” (Benabent, 2010, p.126.).

Dicho pacto social resulta ser, entonces, la alineación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, el cual se constituye en un ser político, un ser colectivo cuyo resultado es la voluntad general. Al respecto se afirma que dicho pacto es:

La voluntad general representa la idea de que los individuos pueden dejar de lado sus intereses individuales o particulares para trabajar juntos en busca del bien común. En oposición, la voluntad de todos no es más que una colección de voluntades individuales, que pueden no estar alineadas con el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por ende, Rousseau considera que la voluntad general debe ser lo que guíe las decisiones políticas, en lugar de la voluntad de todos, ya que solo así se puede garantizar una sociedad política justa y equitativa (Benabent, 2010, p.127.).

De lo expresado líneas arriba, se entiende que, “es el estado, en representación del pueblo soberano, quien interpreta esa voluntad general que expone al servicio de todas las sociedades siendo la ley la expresión de tal voluntad” (Benabent, 2010, p.127.).

Así agregamos que para el contractualismo el interés general no se agota en la suma de los intereses individuales, como el individualismo, sino que el interés general es concebido como un concepto unitario que trasciende los intereses particulares. Sin embargo, más allá de la diferencia entre ambas corrientes, las dos conciben la existencia del interés general y, en consecuencia, la justifican.

4.1.2. El cuestionamiento al interés general.

A pesar de los denodados esfuerzos por concebir y justificar el interés general por parte del Utilitarismo y del Contractualismo, sin embargo, dicho concepto, el de interés general, se torna difuso. Al respecto se firma:

Según BENTHAM, es complicado abordar y definir un interés general como la máxima felicidad de la cantidad mayor de personas y en la práctica política, por lo que en la práctica se trata de maximizar la felicidad del mayor número posible, aunque algunas decisiones políticas pueden afectar o perjudicar los intereses particulares. A su vez, el contractualismo de J.J. ROUSSEAU propone en "El Contrato Social" que cada ciudadano ceda todos sus derechos a la comunidad para formar el estado soberano, cuerpo moral y colectivo, basado en la voluntad general que busca el interés común en vez del individual. No obstante, la imprecisión de servirse del concepto de interés general por parte de los gobiernos puede ser cuestionada por los filósofos utilitaristas y los seguidores del contractualismo rousoniano, puesto que esto puede perjudicar intereses individuales en beneficio de un fin superior o porque no se cumplen los requisitos para llevar a cabo la voluntad general en las democracias representativas modernas (Medina y Ovejero,2012p, p.41- 43.).

La anterior cita nos sirve no solo para cuestionar la noción compleja y difusa del concepto interés general; sino que nos muestra, a la vez, las inconsistencias en su justificación por parte de las corrientes mencionadas, así como del uso impreciso y equívoco en los gobiernos democráticos de hoy en día.

Cabe agregar además que:

Hay muchas propuestas preexistentes que plantean un interés general como punto de inicio para tomar decisiones públicas. En cierta medida, de igual forma existen enfoques como el liberalismo libertario, el marxismo o el postmodernismo, que refutan categóricamente la existencia del interés general o que el estado lo represente. Estos enfoques proponen interrogantes profundas en la práctica política y, como resultado, cuestionan la planificación y aceptan una postura crítica hacia la forma en que se lleva a cabo (Benabent, 2010, p.132.).

Es importante mencionar que aparte de las inconsistencias que se muestran en las corrientes citadas en torno al interés general, hay autores contemporáneos que rechazan tajantemente la existencia y la justificación de dicho término. Al respecto se afirma:

Nuestra perspectiva explica el concepto de instrumento de interés como una herramienta o recurso que se usa en las políticas públicas. No estamos de acuerdo que este interés sea una propiedad inherente del Estado en la solución o gestión de problemas políticos y sociales, debido a que la política está compuesta de intereses sectoriales. Sin embargo, nuestro propósito es descubrir una utilidad práctica en el ámbito de las políticas públicas y no focalizarnos en discutir y debatir teorías del estado que podrían provocar algunas controversias. En pocas palabras, el interés general como tema político se convierte en algo contradictorio cuando se trata de la política pública como proceso y como resultado (Medina y Ovejero, 2012, p.44.).

Sin duda los cuestionamientos mencionados en esta extensa cita, arguyen razones importantes, sin embargo, nuestro trabajo se orienta, a la vez, que estamos convencidos del mismo, que sí es posible el uso del interés general como parte consustancial del discurso político, pues junto con la toma de decisiones constituye el aspecto fuerte de lo político. Veámoslo.

4.2. El interés político como elemento constitutivo del aspecto fuerte de lo político.

La Política, sin duda, es una actividad razonada y razonable, pues no solo reacciona, sino que planifica y anticipa en base a estrategias, es decir que “de lo reactivo se pasa al mundo de lo prospectivo” (Chuquisengo y Ferradas, 2002). Es así que la planificación y el entendimiento constituyen el aspecto medular de la política, los cuales sirven de fundamento para la toma de las grandes decisiones que afectan a la sociedad, sin embargo, junto a esta última se encuentra “el componente intrínseco de la política: el interés. Los intereses políticos junto a la toma de decisiones constituyen el aspecto fuerte de lo político. Esto es a lo que se llama la parte conflictiva de la política” (Miro Quesada, 1986).

Estamos convencidos que, en la política, lo que debe primar, frente al interés individual, es el interés general para la toma de decisiones en la planificación y gestión, por ello podemos afirmar que aquel

La expresión "interés general" se usa para ratificar acciones y establecer políticas en oposición (a favor o en contra) de dicho interés. Estamos de acuerdo que para lograr este interés general, debe ser evaluado y demostrado en cada caso. La democracia del Estado no garantiza automáticamente la existencia del interés general, puesto que se debe evidenciar que las acciones del Estado están verdaderamente orientadas a dicho interés (Benabent, 2010, p.144.).

Como podemos notar en esta breve cita, aunque sumamente sustancial, es que un gobierno o un Estado democrático no aseguran el interés general, pues no es consustancial a estos. Un interés general es tal sí y solo sí su acción política obedece a tal interés general.

4.2.1. Los intereses particulares de los grupos de poder y de los grupos políticos.

Como lo mencionamos anteriormente, un gobierno o un Estado democrático no por serlo asegura el interés general, pues se encuentran en él intereses sectoriales o intereses particulares de grupos políticos o grupos de poder, quienes de forma lícita (pocas veces) e ilícita consiguen sus objetivos.

Veamos un caso concreto de como de forma ilícita una determinada empresa coludida con el Estado y con todas las instituciones estatales lograron, en nombre del interés y del beneficio público, a través de obras públicas, satisfacer sus intereses particulares. "El control se manifiesta a través de pactos entre las grandes empresas importantes y el gobierno peruano con el fin de mejorar la infraestructura del país. Estos proyectos se llevan a cabo durante un periodo de expansión económica en el que el gobierno, influenciado por intereses privados significativos, exhibe notables deficiencias en sus estructuras institucionales" (Durand, 2019, p.15.). Dichos acuerdos se dieron durante la época de gobiernos democráticos en donde los principales actores de estos acuerdos fueron:

Las enormes empresas constructoras y los gobiernos son los principales protagonistas de esta situación. Por una parte, Odebrecht es la principal constructora del Perú en las últimas dos décadas, mientras que, por otra parte, los políticos y funcionarios de diferentes gobiernos desde principios del siglo XXI, incluyendo los presidentes que aprobaron estas obras públicas y dieron concesiones de manejo de bienes públicos, están involucrados y esto ha tenido un alto costo, no solo monetario, sino también institucional. Se han encontrado indicios y pruebas que sugieren favoritismo, colusión y corrupción, según varios fiscales y jueces en diferentes países (Durand, 2019, p.15.).

Para justificar su accionar, tanto los actores privados como públicos argumentan que es necesario mejorar la infraestructura de un país, así como el crecimiento económico a través del empleo que las obras generan, sin embargo, nada es más

alejado de la realidad, pues el principal interés de dichos actores eran sus propios intereses recurriendo, incluso, a actos ilícitos, pues:

Esta empresa y sus asociados en Perú operaban dentro de un sistema de influencia corporativa, utilizando una red de contactos tanto legales como ilegales y corruptos para obtener influencia indebida que les otorgara ventajas y favorecimientos excesivos. A través de estas prácticas, lograron ganancias significativas y se adjudicaron múltiples proyectos de obras públicas y concesiones. Empresas como Odebrecht lograron integrarse rápidamente en una sociedad peruana caracterizada por su debilidad institucional, liderada por políticos y funcionarios que sólo les interesa en favorecer a sus grandes inversiones, dejando de lado intencionalmente los controles y mostrando poco interés por el bien público. Incluso, aparentaron defender el interés público al realizar obras sin considerar su costo o los métodos de construcción (Durand, 2019, p.16.).

De lo citado anteriormente, queda claro que no solo el Estado con todas sus instituciones públicas, las cuales deberían accionar en favor del bien común, del interés general, sino, además los grupos de poder hicieron uso del aparato estatal para satisfacer sus intereses particulares por medio de la gestión de obras públicas y de la sobrevaloración de las mismas.

Pero vayamos al caso concreto en la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura.

4.3. El interés político en la implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura ha sido una prioridad muy por encima de los intereses sociales.

Al finalizar el capítulo anterior, dimos parcial respuesta a nuestra principal interrogante. En este, concluimos que en el diseño de implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014 – 2018 no se han

priorizado criterios de necesidad social. Entonces ¿Qué es lo que se ha venido priorizando?

Para poder responder a dicha interrogante será necesario aclarar la distinción entre el concepto de interés como voluntad política de las autoridades y el concepto de interés particular, es decir el interés propio de un individuo o de un grupo político con intereses propios.

4.3.1. El interés político como voluntad política de las autoridades.

Es evidente que, a pesar de la buena voluntad política de las autoridades para llevar a cabo la gestión de riesgos, sin embargo, ello no es suficiente, pues en muchos casos la ausencia de capacidades, así como los intereses sectoriales resultan ser una tara para su realización.

Con respecto a la siguiente interrogante: **¿Usted ha visto este interés político en las gestiones anteriores?** Eduardo Arbulu Gonzales, coronel del Ejército del Perú, nos dice:

Claro, yo soy testigo de dos gestiones [...]. Sin embargo, hay un problema que no ayuda a avanzar con esta implementación, y es porque cada vez que cambian las autoridades, también se cambian los técnicos o personal que trabajan en el COER [...] cada partido, cada movimiento político cuando asumen los cargos públicos, las autoridades regionales, siempre jalan para ellos, en ciertos órganos del mismo gobierno regional cambian al personal, aún, un personal que se ha sensibilizado, que ha trabajado mucho por la gestión de riesgos. Cada grupo político que asume el poder coloca su personal y es una de otra manera las debilidades que no fortalece, tal vez para que esto de la gestión de riesgos progrese (Ayala, 2018a, p.13.).

Con respecto a la misma interrogante, Blanca Elizabeth Pinzón Maldonado coincide con lo afirmado anteriormente al sostener que la ausencia de capacidades es una de las principales taras para una adecuada implementación en la gestión de riesgos. Así afirma:

Las autoridades del gobierno regional sí tienen interés. Es que sí hay, sí se hace, sí se realizan acciones para fortalecer la gestión de riesgos. Sí se gestiona, pero pienso que todavía es muy incipiente [...]. Sí hay esfuerzos, pero como te digo son esfuerzos generales, quizás no sirven todavía a un objetivo en común (Ayala, 2018g, p.10.).

Por lo citado anteriormente se entiende que la ausencia de capacidad en la implementación de la gestión de riesgos, así como los objetivos orientados a intereses políticos sectoriales constituyen un obstáculo para su realización. A todo esto, Carmen Medalith Lamadrid Cruz, Subgerenta Regional de Planeamiento e Inversión del Gobierno Regional de Piura, añade que “los políticos no tienen ni el conocimiento ni le dan verdadera importancia a este tema porque ellos más piensan que venir a gobernar es venir a tramitar papeles y eso no es” (Ayala, 2018f, p.21.).

4.3.2. El interés político como interés particular, como interés sectorial.

Sostenemos firmemente nuestra hipótesis inicial en la que se afirma que en el diseño e implementación de la gestión de riesgos en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014–2018 no se han priorizado criterios de necesidad social de la población, sino intereses políticos de las autoridades. Con respecto a la siguiente interrogante: **¿Cree usted que es conveniente para el interés político de las autoridades políticas que gobiernan en La Región Piura en el periodo 2014 – 2018 la implementación de la gestión de riesgos?** Samuel Godos Elera nos dice que:

Los candidatos en estas contiendas electorales, lo que miran son los caudales electorales, dicen: “Piura, Sullana, Castilla, Tambo Grande, Sechura son las ciudades donde hay mayor cantidad de votantes”. Entonces van partiendo de esa línea, hablo de la cantidad de votantes. Donde digamos, y la gestión de desastres, dónde está ahí, no la dicen, no la dicen porque no la conocen en esta práctica común. Como ya lo enseñaba anteriormente, entonces, yo creo que es difícil, que

explícitamente traten del tema de la gestión de riesgos como un tema de interés regional (Ayala, 2018e, p.34.).

Respecto a la misma interrogante, en la misma línea de opinión, se encuentra Germán Marcial Correa Durand, responsable de los proyectos en La gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medioambiente, quien nos dice lo siguiente:

[...] Todo gobernante que entre tiene que orientar sus esfuerzos hacia una política de la gestión de riesgos de desastres. Entonces, lo que pasa es que con los gobiernos que entran, desconocen lo que es la gestión de riesgos de desastres, mayormente están pensando ellos, los gobernantes hacen sus planes para mejorar la educación, para mejorar la salud, para mejorar la infraestructura de riego, mayormente la parte productiva [...]. Creo que ningún plan de trabajo que postulan a ser gobierno hacer ver esta necesidad como una política prioritaria, no está dentro de sus ejes de trabajo (Ayala, 2018c, p.44.).

El común denominador de las anteriores citas es, sin lugar a dudas, la falta de capacidades en la implementación de la gestión de riesgos, motivo por el cual no puede ser implementada de forma efectiva. Sin embargo, tanto para Samuel Godos Elera como para Germán Marcial Correa Durand, las autoridades del gobierno Regional de Piura, los cuales son los responsables directos en la implementación de la gestión de riesgos, únicamente han priorizado sus intereses particulares, sus intereses sectoriales, ya que se orientan únicamente, a gestionar obras públicas que les generen votos, es decir que soslayan el lado prospectivo.

Finalmente, al igual que la Mg. Patricia Silvia Calla Mamani, estamos de acuerdo en que la gestión de riesgos de desastres, “no se debe realizar en función a un grupo o a un interés político, sobre todo en años electorales, lo que se debe priorizar es generar habilidades y competencias en los servidores públicos que permitan prevenir, ejecutar e implementar una correcta gestión, adecuada y eficaz

que tome decisiones [...] teniendo en cuenta el bien común y los principios éticos de la función pública” (Ayala, 2018b,p.5.).

CONCLUSIONES

Primero, concluimos que la actividad política es una actividad racional, pero que el carácter determinante de ella, es su lado conflictivo, es decir el aspecto débil de la política y el aspecto fuerte de la misma. Dentro de esta última establecimos que el elemento determinante en la política es el concepto de interés, el cual está ligado de forma directa a nuestra hipótesis, la cual afirma que en la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no se priorizaron criterios de necesidades social, sino intereses particulares.

Segundo, respondiendo de forma parcial a nuestra principal interrogante, si en la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura, en el periodo mencionado, se priorizaron criterios de necesidad social. En esta parte concluimos firmemente que dichas necesidades sociales no fueron una prioridad, sobre todo por la falta de capacidad de las autoridades pertinentes, así como por la prioridad de los intereses particulares.

Tercero, para afirmar de forma categórica cómo es que los intereses particulares y los intereses sectoriales fueron una prioridad muy por encima de las necesidades sociales, analizamos detalladamente el sentido del concepto de

interés, así como también establecimos la diferencia entre los conceptos de interés general, interés particular e interés como voluntad. Luego, para hondar en la noción de interés, así como para reforzar nuestra hipótesis, citamos algunos casos concretos en donde los grupos de poder, los funcionarios públicos y las instituciones públicas, casi en su totalidad, lograron en nombre del interés y beneficio público, a través de obras públicas, satisfacer sus intereses particulares.

Cuarto, en la última parte del último capítulo, utilizamos las entrevistas a los propios actores ligados a la implementación de la gestión de riesgos en el gobierno regional de Piura durante el periodo ya mencionado. Así, pudimos concluir lo siguiente: la falta de voluntad política de las autoridades, la ausencia de capacidades de los mismos, pero, sobre todo, los intereses particulares fueron las causas principales para la ausencia de la implementación en la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura durante el periodo 2014-2018.

Quinto, en la última causa mencionada, los intereses particulares por encima de las necesidades sociales y del interés común, fue el principal obstáculo para dicha implementación, pues estamos convencidos de que la implementación de la gestión de riesgos de desastres no se puede llevar a cabo en función de un grupo o a un interés político, sino en función del bien común, en función del interés general.

BIBLIOGRAFÍA

Administración de riesgos. Estándar australiano (1999). Recuperado de <http://www.edesaesp.com.co/wp-content/uploads/2013/05/ASNZ-4360-de-1999.pdf>

Aljovín, C. y López, S. (Editores) (2005). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP.

Ayala, A. (2018a). "Entrevista a Eduardo Arbulú Gonzales". En Ayala, Alan. Entrevistas. 2018.

Ayala, A. (2018b). "Entrevista a Patricia Silvia Calla Mamani". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.

Ayala, A. (2018c). "Entrevista a Germán Marcial Correa Durand". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.

Ayala, A. (2018d). "Entrevista a José Garate Rosas". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.

- Ayala, A. (2018e). "Entrevista a Samuel Godo Elera". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.
- Ayala, A. (2018f). "Carmen Medalith Lamadrid". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.
- Ayala, A. (2018g). "Entrevista a Blanca Elizabeth Pinzón". En Ayala, Alan. Entrevistas Semiestructuradas. 2018.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCR) – Sucursal Piura (2016). Caracterización del Departamento de Piura. Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Piura/piura-caracterizacion.pdf>
- Béjar, H. (2004). *Justicia social, política social*. Segunda edición. Lima: Cedep.
- Benabent, M. (2010). "El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo y necesario para la planificación territorial". En Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y G. Pasquino (2000). *Diccionario de política*. Volumen I y II. Decimotercera Edición. México: Siglo XXI Ediciones.
- Chunga, L. (2004). "La conquista española". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.
- Chuquisengo, O., Gamarra, L. (2002). Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre. Una experiencia. Lima: ITDG soluciones prácticas para la pobreza.

Chuquisengo, O. (2007). Gestión de riesgos en Ancash. Experiencias y propuestas. Lima: Auswartiges / Wely hunger hilfe-agro acción alemana / ITDG-Soluciones prácticas.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2018). Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 33-2017-CEPLAN/PCD, Guía para el Planeamiento Institucional. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-nov2017-web.pdf>

Contreras, C. y Cueto, M. (2007). *Historia del Perú contemporáneo*. Cuarta edición. Lima: IEP; PUCP, Fondo Editorial, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

Correa, N. (2004). “La conquista española”. En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO / Siglo XXI editores.

Del Busto, J.A. (Director) (2004). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

Durand, F. (2019). Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: Oxfam.

Dussel, E. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Tomo I. Madrid: Editorial Trotta.

El fenómeno El Niño (2018). Recuperado de <http://elfenomenoelnino.blogspot.com/2015/11/ciclo-del-fenomeno-del-nino.html>

Elías, P. (2004). "El corregimiento de Piura en tiempos de la casa de Austria". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

Engels, F. (1961). "El papel del trabajo en el proceso de transformación del mono en hombre". En *Dialéctica de la naturaleza*. México D.F.: Editorial Grijalbo S.A.

Ferradas, P. (2005). La gestión de riesgos en el Perú. En Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2004-2005. Lima: Oxfarm.

Francisco Pizarro. Blog sobre el conquistador (2018). Recuperado de <https://blogs.ua.es/franciscopizarro/informacion/>

Franch, M. (2019). "La idea del interés público nace como sustituto de la noción del bien común". En *La Ética Pública del Derecho Administrativo*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gobierno Regional de Piura (2018). Recuperado de <http://www.regionpiura.gob.pe/index.php?pag=1>

Gobierno Regional de Piura - SIAR (2018). Recuperado de <http://siar.regionpiura.gob.pe/index.php?accion=verMapa&idElementoInformacion=318&idformula>

Gobierno Regional Piura. Programa Desarrollo Rural Sostenible-GTZ. Aplicación de la gestión del riesgo para el desarrollo rural sostenible. Lima: Gobierno Regional Piura. Programa Desarrollo Rural Sostenible-GTZ.

Gonzáles, K. (2015). Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 I: prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres; en el marco de la política de gestión del riesgo de desastres, en las direcciones de salud de Lima durante el año 2012. Tesis para obtener el grado de Magister en Gerencia Social. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6652>

Gutiérrez, J. (2004). "La independencia". En José Antonio del Busto. (2004). *Historia de Piura*. Piura: Universidad de Piura, Departamento de Humanidades, Instituto de Investigaciones Humanísticas

Hernández, R.; Fernández, C.; P. Baptista (2010). *Metodología de la investigación*. Quinta Edición. México: MC GRAW HILL.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/sistemas-consulta/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2015). Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf

Instituto Nacional de Tecnología y Agropecuaria (INTA) (2018). ¿Qué es el fenómeno del Niño? Recuperado de http://climayagua.inta.gob.ar/que_es_el_fenomeno_el_ni%C3%B1o

Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.

Lavallé, B. (2004). *Francisco Pizarro. Biografía de una conquista*. IFEA. Recuperado de <https://books.openedition.org/ifea/919>

Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado (2018). Recuperado de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Ley_N_28716.pdf

Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Su reglamento y modificatorias (2018). Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29664.pdf>

López, S. (1987). "Política, violencia y revolución". *El zorro de abajo*. N° 7, enero 1987, pp. 7-18.

Malpartida, J. (2008). *Aplicación de la gestión de riesgos en un centro educativo*. Tesis para optar el título de ingeniero industrial. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1003>

Medina I, Ovejero M. (2012). "Repensar el interés general en las políticas públicas". En Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Merino, A. (Coordinador) (2008). *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: CENGAGE Learning / Grupo AMERICALEE.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Condiciones de riesgos de desastres en zonas urbanas frente a los efectos de fenómenos naturales [videograbación]. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. <https://www.youtube.com/watch?v=7FIdsbmtg7w>

Miró Quesada, F. (1986). *Ciencia política. Manual y antología*. Lima: Librería Studium.

Neuhaus, S. (2013). Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura. Tesis para obtener el grado de Magister en Gerencia Social. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5460>

Núñez, D. (2004). "La guerra con Chile y su secuela". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

Palomino, M. (2014). La evolución del riesgo en las políticas públicas. Estudio de caso: la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú. Est. Vol. 1 N° 2, julio-diciembre 2014, pp. 73-90. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: FCE.

Peña, R. (2004). "La historia reciente: 1950-2000". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

Resolución de la Contraloría General N°320-2006-CGR, Normas de Control Interno (2018). Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_320_2006_CG.pdf

Resolución N°149-2016-CG, Implementación Del Sistema de control Interno en las Entidades Del Estado (2018). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/sis_control_interno/normativa/RCG149_2016_Directiva_Control_Interno.pdf

Rosas, R. (2004). "La primera mitad del siglo XX". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.

Rubiano, D., Ramírez F, (2009). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos*. Lima: Comunidad Andina-Secretaría General.

Sautu, R. et al. (2005). *Manual de metodología. Construcción de marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

- Schwartz, A. (2013). Mejorando la preparación ante desastres en el Perú: ¿en qué medida se identifican y se aplican las lecciones aprendidas de los simulacros? Tesis para obtener el grado de Magister en Gerencia Social.
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6829>
- Serra, A. (1999 - 2001). *Diccionario de ciencia política*. Tomo I y II. Segunda edición. México DF: FCE, UNAM.
- Schröder, P. (2004). *Estrategias políticas*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Sullón, G. (2004). "Piura en la República hasta la guerra con Chile". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.
- Sunzi (2012). *El arte de la guerra*. Octava edición. Madrid: Trotta.
- Velezmoro, V. (2004). "Orígenes y primeros tiempos". En Del Busto Duthurburu, José Antonio (Director). *Historia de Piura*. Piura: Instituto de Investigaciones Humanísticas, Departamento de Humanidades, Universidad de Piura.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México D.F.: FCE.

ANEXOS

ANEXO N° 1

CUESTIONARIO SEMI ESTRUCTURADO

- I. Ficha de datos de la persona del experto entrevistado.
- II. Preguntas.

Primera línea de preguntas:

- Sobre la ausencia de prevención, planificación y estrategia en la política peruana y otros casos internacionales que conozca (histórico y coyuntural).

Segunda línea de preguntas:

- Necesidad y pertinencia de la gestión de riesgos en el Perú u otras experiencias internacionales que conozca.
- Conocimiento de la gestión de riesgo en la gestión pública de las instituciones y funcionarios del país y del gobierno de la región Piura u otros casos que conozca.
- Necesidad de la gestión de riesgo en la región Piura u otra que la conozca.

- Sobre el diseño e implementación de la gestión de riesgo en la gestión del gobierno regional de Piura u otros que conozcas.

Tercera línea de preguntas:

- Prioridad de las necesidades sociales respecto a la implementación de la gestión de riesgo en la región Piura u otros casos que conozca.
- Conveniencia o inconveniencia de la gestión de riesgo en relación al interés político del grupo político o las autoridades políticas que gobiernan en la región Piura en el periodo estudiado u otra que conozca.

ANEXO N° 2

Entrevista N° 1

I. Ficha de datos de la persona del experto entrevistado.

Mg. Patricia Silvia Calla Mamani.

Gerente de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de San Martín de Porres.

Docente universitaria (UNMSM).

II. Preguntas.

Primera línea de preguntas:

- ***Sobre la ausencia de prevención, planificación y estrategia en la política peruana y otros casos internacionales que conozca (histórico y coyuntural).***

Sobre la ausencia de prevención, planificación y estrategia en riesgo y desastre, al respecto existe un marco normativo que regula las intervenciones, acciones y mitigación del riesgo de desastre pero los gobiernos locales y regionales no ejecutan planes a largo plazo, mucho menos articulan sus planes al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la competencia de actuar recae en los titulares del pliego pero al parecer no se le da la debida importancia, por ello la Presidencia del Consejo de Ministros crea la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres para potenciar acciones de prevención y coordinación con los gobiernos locales y regionales, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre.

Segunda línea de preguntas:

- ***Necesidad y pertinencia de la gestión de riesgos en el Perú u otras experiencias internacionales que conozca.***

La política de Estado 32, promueve la Política de Estado en Gestión de Riesgo de Desastre, asimismo diferentes leyes nos señalan su reglamentación, así como planes aprobados a través de Decretos Supremos, por lo tanto, existe un marco legal para la gestión de Riesgo de Desastres en el Perú.

El desinterés parte de cada distrito, provincia o gobierno regional, siendo los gobiernos locales y regionales organismos autónomos que tienen competencia política, administrativa y económica. La no planificación de estrategias y acciones que permitan mitigar y prevenir el riesgo es responsabilidad de los titulares del pliego.

Se ha identifica según los reportes de CEPLAN del año 2016, para el Programa de Incentivos municipales que muchos gobiernos locales a nivel nacional no articulan los planes de desarrollo a las políticas de Estado, es imposible planificar objetivos y asignar un presupuesto cuando este no ha sido tomado en cuenta desde los planes de desarrollo regionales.

- ***Conocimiento de la gestión de riesgo en la gestión pública de las instituciones y funcionarios del país y del gobierno de la región Piura u otros casos que conozca.***

Tengo conocimiento de la importancia de la Gestión de Riesgo de Desastre en la Gestión, todos los años en coordinación con la Subgerencia de Defensa Civil o la que haga sus veces, programamos de manera coordinada el presupuesto para la ejecución de sus actividades respecto a la prevención, mitigación, vulnerabilidad y resiliencia ante los posibles desastres.

En el año 2017, CEPLAN a través de su fan page publicó las listas de municipalidades locales y provinciales que formularon correctamente los planes de prevención de riesgo de desastre, articulado correctamente al presupuesto para su adecuada ejecución, en dicha lista está la municipalidad para la cual trabajo.

Cabe señalar que todos los años con la asistencia técnica de la secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres – PCM se programa de manera conjunta el Programa Presupuestal (PP) O68, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de peligros.

Tercera línea de preguntas:

- ***Prioridad de las necesidades sociales respecto a la implementación de la gestión de riesgo en la región Piura u otros casos que conozca.***

Efectivamente, como servidora pública debo priorizar, en el marco de mis competencias como funcionaria pública, la correcta planificación urbana, desarrollo sostenible de la ciudad, acciones que mejoren la calidad de vida del ciudadano.

Se debe entender que las ciudades están expuestas a los riesgos de desastres y a los efectos del cambio climático como: inundaciones, lluvias, huaycos, escases de agua, etc. Por ello los planes de riesgo de desastre deben incluir la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Muchas ciudades incrementaran su población urbana en los próximos años, en consecuencia, eso aumentará su vulnerabilidad, por ello se debe tomar en cuenta la posibilidad de fenómenos naturales en la planificación urbana, que tomen en cuenta los factores que causan esta vulnerabilidad.

Las regiones y los gobiernos locales deben conocer las áreas vulnerables de su territorio a través de estudios o diagnósticos previos a la elaboración de un Plan de Gestión de Riesgo de Desastres, pero también la infraestructura debe ser adecuada para las condiciones climáticas, por ejemplo, no contar con una adecuada vivienda en épocas de lluvia puede generar inundaciones y deslizamiento de tierra.

- ***Conveniencia o inconveniencia de la gestión de riesgo en relación al interés político del grupo político o las autoridades políticas que gobiernan en la región Piura en el periodo estudiado u otra que conozca.***

La gestión del Riesgo de Desastre, no se debe realizar ni ejecutar en función a un grupo político o un interés político sobre todo en años electorales, lo que se debe priorizar es generar habilidades y competencias en los servidores públicos que permitan prevenir, ejecutar e implementar una correcta gestión, adecuada y eficaz que tome decisiones en función a la planificación territorial, teniendo en cuenta el bien común y los principios éticos de la función pública.

Entrevista N° 2

I. Ficha de datos de la persona del experto entrevistado.

Oscar Alex Echegaray Albán.

Consejero Regional Por la Provincia de Morropón - Delegado en Consejo Regional de Piura

Candidato por el Partido Político Acción Popular para el cargo de Gobernador de Piura.

Primera línea de preguntas:

- ***Sobre la ausencia de prevención, planificación y estrategia en la política peruana y otros casos internacionales que conozca (histórico y coyuntural).***

¿Cree usted que existe una ausencia sobre los temas de prevención, planificación y estrategia en la política peruana?

Bueno, existe los instrumentos de gestión elaborados a nivel nacional, regional y local. Son instrumentos como el plan nacional de prevención de riesgos de desastres, el plan de operaciones de emergencia y existen planes de contingencia de acuerdo a la ley. Entonces, de acuerdo a la norma, la Ley 29664, existen los instrumentos de planificación que permite adoptar las medidas dentro del Sistema Nacional de gestión de desastres. Cuál era el final de hacer frente a eventos adversos, dónde está la vulnerabilidad en ese sentido, está en la preparación de los técnicos y en su estabilidad dentro de los cargos que ocupan. Entonces, no puede ser posible

pues que un jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil lo cambien al año o a los 6 meses, no puede ser pues que, a un jefe de Defensa Civil de un gobierno regional, de un gobierno local, lo cambien cada 3 meses, cada 2 meses. Entonces, hay una inestabilidad, digamos, en ese sentido y no permite que la gente capacitada, la gente que ha sido preparada, ha sido entrenada en los cargos que ocupa, dure tan poco tiempo y no les permita establecer, digamos, o les permita la sostenibilidad a esta funcionalidad como es la gestión de riesgos.

Sobre la ausencia no hay que tomarlo tanto en forma absoluta de decir “no hay”, quizás pueda haber, no todo es uniforme ni absoluto en el país. Habrá algunos sectores que realmente sí debe haber ausencia en planificación, pero a veces vamos dentro de los 3 niveles que es el nivel nacional, regional y local, y local, provincial y distrital. Quizás a nivel distrital sí pueda haber ausencia en algunos sectores de nuestro territorio debido a la falta de personal, a la falta de capacitación y con ello la falta de presupuesto de estos distritos que a la vez no les permite imponer la prioridad que les corresponde.

¿Conoce otros casos en el plano internacional?

Bueno, a nivel internacional sí, yo creo que hay países que está muy preparados y nosotros nos ajustamos al nivel internacional por el marco de SENDAI. El marco de SENDAI, la cual se establecen a las 2030 cuatro prioridades que permite establecer políticas de Estado y en esta política de Estado vienen ya los planes estratégicos para poder hacer frente a estos eventos adversos. Pero particularmente algún Estado así, desconozco, no sé si faltará o haga ausencia de planificación en otros países.

Segunda línea de preguntas:

- ***Necesidad y pertinencia de la gestión de riesgos en el Perú u otras experiencias internacionales que conozca.***

¿Debe de existir la necesidad y la pertinencia de la gestión de riesgo en el Perú?

Claro, la gestión de riesgos y desastres tiene que ser una prioridad en el país. En un país como el nuestro que está dentro del cinturón del fuego y que tiene muchos eventos adversos recurrentes, como el fenómeno del niño, por ejemplo, sequías, heladas, vientos huracanados, movimientos sísmicos de gran magnitud. Sí tiene que, esta gestión de riesgos y desastres, darle prioridad ya que es un elemento transversal dentro de la actividad humana. La gestión de riesgos y desastres tiene que tenerse presente. Inclusive hay normas, las leyes los indican así y como un objetivo nacional que esta, la gestión de riesgos y desastres, básicamente tiene que reducir la vulnerabilidad en todos los niveles del gobierno y en todos los planes que se den a nivel nacional, de tal manera poder reducir. Es por ello que siempre dice “más vale un kilo de prevención que una tonelada de reconstrucción”.

¿Conoce otras experiencias de este tema en el plano internacional?

Sí, hemos participado nosotros como centro de operaciones de emergencia en eventos internacional y nacionales donde, tanto la

comunidad europea como Naciones Unidas, están interesadas siempre en fortalecer capacidades y sensibilizar a las autoridades y a las personas que participan en la gestión de riesgos y desastres con la finalidad de que este tema se interiorice en los funcionarios, interiorice en los gobernantes para que, siempre mirando la protección de la población.

- ***Conocimiento de la gestión de riesgo en la gestión pública de las instituciones y funcionarios del país y del gobierno de la región Piura u otros casos que conozca.***

¿Tiene usted conocimiento de la gestión de riesgo en la gestión pública de las instituciones y funcionarios del país y del gobierno regional de Piura?

Sí. Nosotros estamos, nuestro trabajo está sustentado en la Ley, la 29664, la ley del Sistema Nacional de la Gestión de Desastres, en la cual trabajamos por proceso. La ley considera 3 componentes, el componente prospectivo, correctivo y reactivo. Y de estos 3 componentes, tenemos los 7 procesos que son; estimación de riesgos y desastres, la prevención, la reducción o mitigación, la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Son 7 procesos, en cada uno de estos procesos nosotros les damos nuestras actividades. Además de ello, también trabajamos el sistema regional de Defensa Civil que está articulado a esa ley en la cual se articula con el nacional y en el regional tenemos nosotros la plataforma de Defensa Civil regional, tenemos el grupo de trabajo de gestión de riesgos y desastres, tenemos el centro de operaciones de emergencia regional.

Así como funciona en la región, funciona en la provincia y funciona en el distrito.

Entonces, de esa manera nosotros articulamos y trabajamos en la medida que podamos monitorear todos los peligros y riesgos que se presentan en la región. Aquí el centro de operaciones de emergencia regional, tenemos los 5 módulos que funcionan, en el cual funciona el módulo de análisis y monitoreo, módulo de operaciones, módulo de comunicaciones, módulo de prensa, módulo de logística.

Entonces, permanentemente estamos monitoreando y alertando a las autoridades, sobre todo al gobernador regional, para la toma de decisiones de acuerdo a las circunstancias.

¿Tiene conocimiento que exista la gestión de riesgo en otras regiones del País?

Claro, nosotros estamos conectados, articulados a INDECI, al Instituto Nacional de Defensa Civil y este, a su vez, al COEN. El COEN es el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. Entonces, todos los centros de operaciones de emergencia regional, hemos organizado un grupo WhatsApp para hacer la comunicación más rápida y nos comunicamos con emergencia COE. En emergencia COE está el coordinador del COE, al cual nosotros le reportamos todas las novedades que ocurren en cada una de las jurisdicciones. De esa forma estamos articulados. Así mismo, el Instituto Nacional de Defensa Civil tiene direcciones desconcentradas en los diferentes departamentos que de igual manera se articulan con el Centro de

Operaciones de Emergencia Regional. De esa manera nosotros estamos articulados y estamos conectados con ellos.

Entonces, nosotros como Centro de Operaciones de Emergencia Regional, también formulamos boletines, la cual damos a conocer sobre la situación meteorológica, hidrológica de la región y la comunicamos a Lima, al COEN, y ellos reciben esta información y el COEN formula un boletín nacional en base a la información que nosotros le proporcionamos y ellos a su vez lo distribuyen a todos los centros de operaciones de emergencia y este se hace conocimiento a los integrantes de la plataforma de Defensa Civil. O sea, hay una conexión, una articulación que, no es la perfecta, pero por lo menos nos comunicamos, estamos muy enganchados en esta revisión y todo el personal que trabaja acá, en el Centro de Operaciones de Emergencia, ha interiorizado ese aspecto y estamos comunicados con el ámbito nacional.

Sí podemos que existe en otras Regiones. Yo he participado hace poco en una actividad macro regional en Lima donde han ido representantes de cada una de las regiones y todos han expuesto y funciona su Centro de Operaciones de Emergencia Regional. El problema está en lo provincial y en lo distrital, donde realmente los alcaldes sí tienen que aportar mucho para poder, de alguna manera, fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres.

¿Hay una necesidad para que se maneje la gestión de riesgo en la Región Piura?

Sí, hay, bueno como necesidad en forma general sí, es la de establecer a través de una norma la estabilidad del personal calificado para que maneje la gestión de riesgos de desastres. Y eso va a evitar los cambios continuos y la inestabilidad del sistema. Actualmente no existe un lineamiento que permita que, por ejemplo, los personales técnicos de Defensa Civil o de Gestión de Riesgos de Desastres tengan cierta sostenibilidad en sus centros de trabajo porque a veces son muy exigentes en que se debe fortalecer el sistema y la autoridad política un poco que se desinteresa del tema. Entonces, es por ello que a veces hay estas incongruencias en estos niveles y produce que la estabilidad laboral de ese elemento, no porque debe trabajar porque la norma lo indica, sino que estar impuesto por su capacidad y su rendimiento para fortalecer la gestión de riesgos de desastres. Ese es un requerimiento urgente.

Y el otro es que los centros de operaciones de emergencia regional a nivel provincial y distrital deben estar equipados con tecnología de punta y a la vez con personal calificado.

Yo creo que de esa manera nos va a permitir hacer otro monitoreo a los peligros, las amenazas y nos va a permitir articular de tal forma de tener la información en forma oportuna para poder tomar una decisión rápida para poder tener cualquier emergencia.

Debe de existir la necesidad de implementarlo a nivel nacional y permita decir “señores”, así como funciona la contraloría general pública con elementos que dependen directamente de ella y halla norma, debe ser INDECI, debe ser el elemento rector del

fortalecimiento de capacidades y a la vez el organizador del sistema que debe ser el que evalúe la gente que va a trabajar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, tanto en los 3 niveles, gobierno regional, gobierno distrital y gobierno local. Esa es la que debe formar, de tal manera que el Sr. Eduardo Arbulú está calificado para ser secretario técnico de Defensa Civil o jefe de la gestión de la Oficina de Gestión de Riesgos, él debe estar en ese puesto, ya calificado, y quien lo califique debe ser el Instituto Nacional de Defensa Civil.

Sobre el diseño e implementación de la gestión de riesgo en la gestión del gobierno regional de Piura u otros que conozcas.

¿qué alcances tiene sobre el diseño e implementación de la gestión de riesgos en la gestión del gobierno regional de Piura?

Aquí funciona la oficina regional de Seguridad y Defensa Nacional a nivel regional, esta oficina tiene 3 líneas de trabajo, tiene la gestión de riesgos de desastres, seguridad ciudadana y movilización. Entonces, en esta línea de gestión de riesgos de desastres nosotros como Oficina de Seguridad y Defensa Nacional somos los que diseñamos el sistema regional de Defensa Civil en la región Piura y a su vez, también, esta oficina depende de la Alta Dirección. Es decir, la Alta Dirección está constituida por el Sr. Gobernador, la Secretaría General y Gerencia General, la dependencia es directamente del gobernador. Entonces, las recomendaciones que se presenten, se presentan directamente al gobernador para que este a su vez adopte las decisiones del caso.

Entonces, nosotros somos los que monitoreamos el funcionamiento del sistema regional de Defensa Civil y lo fortalecemos. Lo que sí está pendiente de ejecutar es la institucionalización del Centro de Operaciones de Emergencia Regional, no está institucionalizado, estamos en plena gestión para que el COER se haya considerado como un órgano más, un órgano consultivo del Gobierno Regional. Entonces, porque ya tenemos institucionalizado la plataforma de Defensa Civil, tenemos institucionalizado el Comité Regional de Seguridad Ciudadana y faltaría el Centro de Operaciones de Emergencia Regional. Entonces, es un elemento que funciona, sí porque es una norma, pero no está incorporado a la organización, al organigrama del Gobierno Regional de Piura. Entonces, lo que sí estamos es en la gestión para incorporarlo.

En este momento, si usted vea los organigramas de los gobiernos regionales, ninguno tiene incorporado el COER.

Entonces, sí estamos haciendo la gestión para incorporarlo. Entonces, esa es nuestra intención antes que acabe el año, poder incorporarlo. Ya hemos hecho la gestión y siempre, por ahí, aparecen nuevas normas, nuestros abogados, que siempre nos ponen una serie de las leyes y trampas de este trámite, pero, sin embargo, vamos a lograr que lo incorporemos al COER y los institucionalicemos.

Sería la primera región que institucionaliza el COER dentro de un Gobierno Regional. De igual manera, también, nosotros nos estamos orientando porque es parte de la norma constitucional, donde la empresa privada también debe participar en la defensa nacional y por

ende la gestión de riesgos de desastres. El día de hoy en la mañana hemos tenido, como grupo de trabajo de gestión de riesgos de desastres, una conversación con los centros comerciales de Piura, de tal manera que, ante un evento adverso de gran magnitud, los centros comerciales de Piura nos apoyen con almacenaje de víveres, bienes perecibles y no perecibles, hoy día hemos tenido el compromiso de ellos, de los 8 invitados han ido 4. Esperamos que en una segunda reunión vayan los 8, 10, 12 que invitemos, de tal manera que tener el compromiso que cuando se presente un evento de gran magnitud, sean ellos los que nos ayuden, y no gratis, no queremos dádiva de ellos, lo que sí vamos a crear una iniciativa legislativa para que se dé servicios por impuestos y alimentos por impuestos.

En esa reunión trabajamos el tema de que, en el caso de que suceda un desastre de gran magnitud, seguramente que la población va a buscar quién le dé de comer porque va a haber problemas graves, pero cuando se busca, los saqueos, la gente no va a sacar el arroz, el azúcar, se va a llevar una refrigeradora, un televisor como si eso se lo fueran a comer. Entonces, si nosotros firmamos un convenio con los grandes centros comerciales de Piura en la cual nos van a dar el almacenaje, nos van a entregar alimentos, lógicamente que esto se pueda con la deducción de los impuestos. Entonces, yo creo que la gente va a decir “para qué voy a saquear si me va a dar de comer”, entonces, poco que iría parte de la responsabilidad social y la solidaridad que va a existir entre las empresas privadas, tiene que atender a quien le consume, porque la empresa privada se debe al consumidor y el que demanda es el poblador.

Nosotros, como entidades del Estado, nuestro problema también es el poblador, nosotros brindamos el servicio para atender y mejorar la calidad del poblador, no es para tener al poblador como si fuera el más alto, tenerlo aislado, discriminarlo. Todo lo contrario, nosotros tenemos que aperturar las puertas, como el día de hoy, para que aquí conversen, dialoguen y poder atender, que todo marche en paz y que prime el diálogo, la paz. Debería de haber una demostración de lo que hacemos como Estado.

¿Conoce que exista en otros gobiernos regionales?

Sí. Hay en otros gobiernos regionales, como ya había participado en varios eventos en las cuales han participado, representantes del gobierno regional particularmente de la región norte, y sí hay mucho interés, pero también hay quejas respecto a que algunos no reciben el apoyo correspondiente. Aquí en Piura sí se respeta, acá nosotros tenemos una partida presupuestal, la 068 que, mediante regularidades, donde me asigna una cierta cantidad de dinero para comprar ayuda humanitaria, funcionamiento del COER y eso se respeta acá. En otras partes del país seguramente que unas más, otras menos, pero sí funciona el sistema.

En el gobierno Regional de Piura sí existe la implementación de Gestión de riesgo estamos implementados, acá, como puedes ver, ahí tienes el módulo de comunicaciones, el módulo de monitoreo y análisis. O sea, aquí tenemos implementado este centro de monitoreo que nos permite a nosotros a visualizar los problemas que existen a nivel nacional e inclusive internacional y recibir la información de las

entidades científicas. En realidad, también tenemos un sistema de comunicaciones, que nos comunicamos con Lima y las provincias y también, a veces, realizamos videos conferencias con Lima, hacemos un trabajo de comunicación. El COEN con los COER, nos comunicamos tipo video conferencia. Estamos implementados, tenemos una estación meteorológica que está acá arriba y Joel, el que la ópera, y tenemos un vehículo, tenemos teléfono satelital operativo y tenemos también nuestro dron, enséñale el dron Joel, este es el Fanton II, tenemos el Fanton IV, este es el Fanton IV, el cual también nos permite hacer trabajos topográficos, levantamiento topográfico y él es el operador del dron.

Entonces, estamos implementados, inclusive estamos tratando ahora de tener un call center, de tal manera que creemos un video Wall. Esto lo hemos hecho con lo que hemos tenido, lo hemos montado y tenemos nuestro video Wall, medio primitivo, pero ahí está, la intención. Pero ahora lo que queremos es tener ya todo un video Wall moderno para, inclusive, que nos permita ingresar a las cámaras de video vigilancia. No para buscar si alguien robó, asaltó, no, lo que nos interesa es, si ocurrió un terremoto, de las cámaras que han quedado paradas y no se han caído, visualizar ahí los daños, visualizar los daños que han pasado no solamente en Piura, Talara, todos los que tengan cámara. Entonces, acá el COER jalaría esa información y aquí el gobernador estaría mirando “qué pasó en Paita, qué pasó en Talara, qué pasó...”, cámaras. Entonces, ya tiene un avance en lugar de ir con una camioneta corriendo como loquito, que acá visualice todo y aquí le da la oportunidad para poder decidir qué hacer en cada una de las zonas afectadas.

Y ¿usted cree que, dentro del gobierno regional, la institución, tengan conocimiento de esta herramienta o de lo que ustedes están haciendo?

Bueno, aquí ya han venido los gerentes del Gobierno Regional a través del grupo de trabajo de gestión de riesgos de desastres que está conformado por todos los gerentes, por el gerente de desarrollo económico, gerente de riesgos naturales, infraestructura, planeamiento y presupuesto, organización territorial, oficina de administración, rural, gerente regional y rural, y el gobernador que viene también aquí. Ya hemos hecho reuniones. Viene la Comisión de Seguridad y Salud del Trabajo que se hicieron aquí también. O sea, prácticamente los líderes del gobierno regional conocen el trabajo, conocen lo que hacemos. Nosotros, a través de boletines, yo tengo acá el WhatsApp con el grupo de trabajo de Gestión de Riesgos de Desastres, también le comunico yo, le doy información. Tengo WhatsApp con el COEN, con todos los COER, acá nos reportamos y a través del teléfono, les informo, saben lo que hacemos.

Acá ha venido nuestro gobernador regional, cuando se dio el fenómeno de El Niño, venía aquí “me preguntaba, cómo está la lluvia, cómo está la información, la temperatura del mar, la anomalía”. Entonces, acá se le indicaba, entonces, él ya se iba con una información y a la vez también acá establecíamos los boletines, los boletines en la cual informábamos al Gobernador y a la plataforma de Defensa Civil, grupo de trabajo de la situación climatológica que hay a nivel regional. Y aquí, por ejemplo, acá yo tengo una, con el gobernador Hilbck, tengo un WhatsApp donde le comunico, le doy

informaciones. Por ejemplo, este es el último boletín que le hemos remitido, donde se le da las represas de Poechos, San Lorenzo, los aportes, las temperaturas, la radiación ultravioleta y esto se le remite al gobernador general y así como se le remite al gobernador general, también se le remite, por ejemplo, aquí tengo un WhatsApp con la Fuerza Armada, Policía Nacional, o sea, con los generales. A él también se le remite información, todas las novedades que existen, ellos también remiten información, ahorita estamos recibiendo, por ejemplo, mensajes del COER.

Entonces, este boletín que le remito al gobernador, también se le remite a él, los generales, también están viendo qué problemas hay. Entonces existe una interacción entre las autoridades Regionales y el COER.

Además, también con los alcaldes provinciales, les envío el boletín, tengo con los alcaldes distritales, inclusive tengo con los asentamientos humanos, este es asentamientos humanos y urbanizaciones. Mira, acá me contestó con un check, Leydi de la UPIS Jesús de Nazaret y acá tenemos con los asentamientos humanos, con todos los que están inscritos, también les doy información. No están todos, porque tampoco no todos tienen, pero por lo menos tratamos que la mayoría interactúe con nosotros. Tengo también con el grupo de trabajo, tengo con los sectores a nivel nacional, les remito información.

Tercera línea de preguntas:

- ***Prioridad de las necesidades sociales respecto a la implementación de la gestión de riesgo en la región Piura u otros casos que conozca.***

¿Existe una prioridad de las necesidades sociales respecto a la implementación de la gestión de riesgo en la Región Piura?

Claro, sí. La prioridad es, primeramente, fortalecer capacidades, uno. Implementación de los centros de operaciones, la otra es la herramienta de gestión, todos los planes de acuerdo a ley que, todas las instituciones, todos los elementos que componen el Sistema Regional de Defensa Civil deben tener sus planes en concreto. Muchos no lo hacen, por qué, por el tema de que no tienen personal capacitado, segundo por desinterés, pero mi interés es que mis 8 provincias, yo como gobierno regional, en el Sistema de Gestión de Riesgos, tengo que mirar a las provincias y las provincias tienen que mirar a sus distritos.

Entonces, para mí, el provincial me responde por su distrito. Entonces, cuando yo recibo los planes de las provincias los reviso y chequeo, pero a veces el provincial piensa como distrital. Entonces el alcalde distrital piensa en el casco urbano de la ciudad. Por ejemplo, el alcalde Piera, que es provincial, piensa en su distrito Piura, pero su problema es la ciudad de Piura y no sabe que el distrito de Piura tiene, tanto asentamientos urbanos como rurales.

Entonces, yo creo que ese es otro tema que, quizá otra debilidad que tenemos que, bueno como gobernador general sí, él mira la región, pero los alcaldes provinciales miran su distrito y no su provincia. Yo como alcalde provincial debo mirar cuántos distritos tengo aquí, 10 distritos, yo hablo con mis 10 alcaldes que a la vez son 10 presidentes de Defensa Civil distrital, que tienen también su gestión de riesgos de desastres. Entonces, decirles “Sres. Ustedes como provincia, yo miro a la provincia y actúo para ver el tema de la gestión de riesgos de desastres y la amenaza en la cual está involucrada mi provincia, pero no pienso como distrito”. Entonces, tengo que mirar, es una debilidad. Yo miro que a veces miramos, en el tema de Seguridad Ciudadana, si es que podemos hacer la comparación, cada distrito quiere tener su celular, su propio central de medios de vigilancia, su propio call center. Tenemos 10 pequeñitos, cuando debe haber un solo lugar donde tipo 911 de la cual de ahí sale la iniciativa, toda la información, salgan las disposiciones para poder actuar referente a ese sitio. Entonces, siempre yo he mirado Piura como Piura Metropolitana, cuál es Piura Metropolitana acá, Catacaos, Castilla, Piura y el distrito 26 de octubre, son 4 distritos que debe manejarse como un todo para el tema de gestión de riesgos de desastres. Pero esos pertenecen a la provincia de Piura, entonces, para Seguridad Ciudadana igual, porque son distritos que están cerca. Es lo mismo que pasa en Lima, Pueblo Libre, Ventanilla y esos, entonces, manejar un solo bloque como Piura Metropolitana, así como hay Lima Metropolitana, manejar Piura Metropolitana. Pero no, cada distrito quiere tener su pedacito, cada distrito quiere tener su propio presidente en chiquito, entonces, yo creo que tenemos que mirar con esa óptica la gestión de riesgos de desastres.

- ***Conveniencia o inconveniencia de la gestión de riesgo en relación al interés político del grupo político o las autoridades políticas que gobiernan en la región Piura en el periodo estudiado u otra que conozca.***

¿Cree usted que es conveniente para el interés político de las autoridades políticas que gobiernan en la región Piura en el periodo 2014-2018 la implementación de la gestión de riesgo?

Claro. La gestión de riesgos, sabes que es una política de Estado, está en el acuerdo 32, estamos inmersos en el acuerdo de SENDAI, estamos inmersos como política nacional, es un objetivo nacional. O sea, no solamente es para un periodo presidencial, esto tiene que darse dentro del marco de un proyecto nacional de desarrollo. Entonces, la gestión de riesgos de desastres es una variable transversal, no es de ahora, por más que construyamos casas antisísmicas, por más que construyamos casas contra inundaciones, siempre va a existir una amenaza, porque siempre se va a dar el tema de amenaza y siempre van a haber vulnerabilidades. Ya no hay una verdad absoluta. Entonces, por eso es que los gobiernos, dentro de sus planes de desarrollo, tienen que considerar la gestión de riesgos de desastres y por ende la seguridad ciudadana.

Entonces, cuando yo construyo o hago construir un complejo de vivienda multifamiliar, tengo que venir y tocar la puerta a cada COER, como empresario, y decir “Sr., me están vendiendo un terreno en esta zona, ¿es apta para la construcción?”, y todos tenemos nuestro mapa de peligro y decirle “Sr., sabe qué, esta zona es zona de alto riesgo,

vulnerable, ahí, usted, no puede construir”. Entonces, en ahí se va a crear una norma, la 30556 que es la Ley de Reconstrucción, donde declararle a la zona de alto riesgo no mitigable, quiere decir de que si esta zona es una zona de alto riesgo no mitigable, por qué le llaman no mitigable, para mí es muy caro o es muy costoso, digamos, levantar la vulnerabilidad de esa zona donde hay una población y quizás es más cómodo, más barato, si vale la palabra decirlo, a esta persona decirle “Sabe qué Sr., te voy a reubicar a esta zona segura”. Quizás es más rentable decir esto que levantar las observaciones de vulnerabilidad. Entonces, y esta zona se declara zona de alto riesgo no mitigable, porque para el Estado es muy costoso, digamos, que esta zona se convierta en una zona segura. Entonces, mejor es, esta población reubicarla a un lugar seguro.

Entonces, es un trabajo que estamos realizando de tal manera de que de alguna manera tomemos una dirección para trabajar bien en zona segura, pero la gestión de riesgos de desastres siempre, aparentemente, va a seguir teniendo vigencia porque por el cambio climático siempre van a haber problemas. De todas maneras, van a haber problemas, lluvias, inundaciones, terremotos. Felizmente que el Perú está en una zona, si bien es cierto en el centro del globo, pero no tiene tantos problemas como tienen otros países, pero sin embargo lo hay. Y si no llueve, no hay terremoto, hay sequía y ese es otro problema, hay los incendios forestales, hay incendios urbanos, rurales. Entonces, en ese trabajo, este tema es permanente.

¿Le conviene políticamente a las autoridades del Gobierno Regional?

Claro, la voluntad política, o sea el gobernador regional siempre nos ha dado nuestro espacio. En todas las reuniones que hemos organizado, nosotros como oficina de seguridad de Defensa Nacional, él ha participado, en todas. Y en las plataformas de Defensa Civil, las reuniones que tenemos, él las preside y si él no las preside, no hay reunión. Y él es consciente de eso, no solamente en gestión de riesgos, sino en seguridad ciudadana. Para qué, él ha asumido tanta confianza en nosotros, que le hemos respondido, que yo particularmente voy a cumplir 4 años con la gestión. Aquí vengo de la gestión anterior.

Y ¿usted ha visto ese interés político en las gestiones anteriores?

Claro, yo soy testigo de 2 gestiones, la del presidente Atkins anteriormente y ahora con el gobernador Hilbck, entonces, he estado con el gobernador Atkins en la gestión anterior y Hilbck me llama para continuar con el trabajo y tener la continuidad. Entonces, yo con Hilbck, que es el actual gobernador, estoy durando casi los 4 años, cerca del 4to año de gestión y eso ha permitido esta implementación, ha permitido que estemos aquí con la gente que trabaja que trabaja conmigo unos 4 años. Entonces, ya le gente está imbuida, está interiorizada, está sensibilizada y esperemos que el próximo gobernador me dé trabajo a mí, yo no tengo problema, yo tengo mi pensión como militar, pero sí a los muchachos los mantenga porque al final ellos son el sostén técnico, yo soy el decisor, yo soy el orientador y decisor. Entonces, ellos son los que manejan toda la parte técnica, yo siempre los oriento y al final tomo la decisión, que se informa.

Sin embargo, hay un problema que no ayuda a avanzar con esta implementación, y es porque cada vez que cambian las autoridades también se cambian los técnicos o personal que trabajan en el COER. En mi caso inclusive el nuevo gobernador debe decirme “oe, a quién me recomienda”, yo tengo que recomendarle a uno de los que trabajaba para que sea el jefe de esta oficina, decirle “él puede ser jefe de esta oficina, él está capacitado, preparado, él ha trabajado conmigo 4 años, conoce el problema”. Ya, no me quiere a mí, lo jalo a él pues, y este que estaba bajo mi cargo va a preparar a otro y así podemos hacer, entonces, se le da continuidad, sostenibilidad al proyecto de gestión de riesgos. Pero, vas a empezar, trae todos, viene nueva gente y esa gente que viene ¿estará capacitada, esa gente que viene tendrá la voluntad de servicio? Si usted va ahorita al gobierno regional, no hay nadie, pero somos parte del gobierno regional, tengo que seguir trabajando, por qué, por lo que son jóvenes. Entonces, no es porque sea esclavista, sino simplemente tengo yo un lugar especial de trabajo. Yo trabajo y he conversado con Recursos Humanos, le he dicho “mira, yo no puedo agarrar y decirle a mi gente tienen 40 minutos para hacer el refrigerio”, a dónde, si acá no hay restaurantes, no hay cafeterías, entonces yo tengo un trabajo, dentro a las 08:00 am a 01:30 pm, de 01:30 pm entran a las 03:30 pm, de 03:30 pm hasta las 07:00 pm.

Entonces, esa es la forma como estamos trabajando acá.

Entonces, diríamos que cada partido, cada movimiento político cuando asumen los cargos públicos, las autoridades regionales, siempre jalan para ellos en ciertos órganos del mismo gobierno

regional cambian al personal, aun, un personal que se ha sensibilizado, ha trabajado mucho por este tema de la gestión de riesgos. Cada grupo político que asume el poder coloca su personal y es una de una u otra manera las debilidades que no fortalece, tal vez, para que esto de la gestión de riesgos progrese.

Hay otros países en la cual las universidades tienen su facultad de gestión de riesgos de desastres. Por ejemplo, Costa Rica tiene, hay una universidad de Ecuador que tiene y salen ingenieros en gestión de riesgos de desastres. Yo creo que debemos tender ya a ello, de tal manera de que y a través del servir podamos tener ya gerentes de gestión de riesgos de desastres de tal forma que haya profesionales al respecto. Actualmente el CNP, que es el Centro Nacional de Prevención de Desastres, que es una herramienta que tiene la PCM o el Ministerio de Defensa, está realizando cursos con profesionales para cómo evaluar el riesgo, eso no los acredita como gestores de riesgos. Entonces, yo creo que tiene que haber ya una escuela en las universidades donde formen a estos gestores de riesgos de desastres, de tal manera que sean ellos los que ocupen estos cargos ya de forma profesional. Yo creo que la tendencia debe ir caminando en esa dirección, porque en estos momentos cuántos distritos tenemos a nivel nacional, cuántos gobiernos regionales, cuántas provincias tenemos. Hay una necesidad, una necesidad de generar, por lo menos, unos 5000 ingenieros y tener ese dato, por lo menos calculo yo 5000, quizás puede ser más.

Entonces, yo creo que ya amerita que una universidad comience a producir este tipo de ingenieros, a preparar este tipo de ingenieros o

especialistas expertos en gestión de riesgos de desastres para lograr ya que el sistema se consolide.

¿Alguna reflexión con respecto al tema de gestión de riesgos en el Gobierno Regional de Piura?

Bueno, la reflexión es que en base a la experiencia que hemos vivido con el FEN Costero del 2017, nos faltó un poco más de sensibilización en las autoridades locales particularmente, nos faltó también un poco de prevención en el tema de almacenaje de ayuda humanitaria, más sensibilización a la población para que tomen consciencia de lo que significa gestión de riesgos de desastres y las amenazas que se ciernen sobre la región Piura para que puedan actuar rápidamente, porque no es solamente la autoridad, sino también la población, que es la mayoría. La autoridad orienta, dirige, da los medios logísticos, pero la población si no participa, es nulo.

Entonces, yo creo que es un tema donde tenemos que fortalecer más la articulación: gobierno, población y empresa. Y así llevar a cabo, tratando de orientar a la empresa, seguimos trabajando con la población. Yo creo que una vez que se consolide este trinomio, yo creo que se va a reducir mucho las vulnerabilidades y las pérdidas van a ser menores.

ANEXO N° 3

MATRIZ DE CONSISTENCIA

	PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	DIMENSIONES	Instrumentos	ESCALA
Principal	¿Cómo el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino el interés político de las autoridades?	Describir la manera que el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino del interés político de las autoridades.	El diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población sino del interés político de las autoridades. De ahí se explica sus limitaciones y falta de decisión de su plena implementación	Diseño e implementación de gestión de riesgo Prioridad necesidad social o interés político	Entrevista	Menor Mayor
Secundarios	¿Cómo el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población?	Analizar la manera en que el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 no ha priorizado criterios de necesidad social de la población.		Diseño e implementación de gestión de riesgo Prioridad necesidad social	Análisis de entrevista	Menor Mayor

	¿Cómo el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 ha priorizado el interés político de las autoridades?	Analizar la manera en que el diseño e implementación de la gestión de riesgo en el gobierno regional de Piura en el periodo 2014-2018 ha priorizado el interés político de las autoridades.		Diseño e implementación de gestión de riesgo	Análisis de entrevista	Menor
				Prioridad de interés político		Mayor