
Desarrollo organizacional y transferencia de políticas públicas: Un estudio de caso de la práctica de manejo de emergencias en Puerto Rico

Jennifer M. Santos-Hernández*

Resumen

La vulnerabilidad social puede definirse como “las características de una persona o grupo y su situación que influyen en la capacidad de anticipar, lidiar, resistir, y recuperarse del impacto de una amenaza natural.” Esta definición puntualiza que la vulnerabilidad social es un proceso dinámico y sugiere la necesidad de entender las dificultades y oportunidades que pueden enfrentarse al mitigar, prepararse, responder y recuperarse de la ocurrencia de una amenaza natural. Este manuscrito presenta un estudio sobre la implementación de programas de manejo de emergencias en Puerto Rico. En un macrocosmo, se ilustra como la práctica del manejo de emergencias en la isla y la transferencia de políticas públicas de Estados Unidos puede impactar, atender, reproducir o exacerbar la vulnerabilidad social a desastres en Puerto Rico. Para esto es importante considerar los arreglos políticos, las prácticas culturales y el sistema de lenguaje y símbolos para asegurar que involuntariamente no se reproduzca y perpetúe la vulnerabilidad social. Esfuerzos gubernamentales, que entienden las necesidades locales, permiten la creación de políticas públicas efectivas para promover la continuidad de las rutinas sociales y para proteger la vida y la propiedad en situaciones de emergencias. [Palabras clave: vulnerabilidad social, aprendizaje organizacional, importación de políticas públicas, comunicación de riesgo].

Introducción

Aunque en el discurso político se presentan ciertos programas y políticas públicas como innovadores, con frecuencia, los mismos son transferidos o importados de otros gobiernos (Dolowitz and Marsh, 1996). En el proceso de creación de programas y políticas, los burócratas suelen explorar si otros gobiernos han enfrentado situaciones similares y qué mecanismos han adoptado para atenderlas. En el mejor de los casos, es deseado que los gobiernos aprendan de sus experiencias y de las experiencias de otros gobiernos (May, 1992). Asimismo, existen

*Universidad de Puerto Rico, jennifer.santos1@upr.edu

empresarios de políticas, redes internaciones de políticas, coaliciones de defensa y grupos individuales que promueven ideas y es de estas formas que se difunde el conocimiento sobre políticas adoptadas en otros lugares y momentos.

Existen varias definiciones de lo que se llama difusión de políticas públicas. Volden, Ting, y Carpenter (2008) definen el proceso de difusión como la dependencia de un gobierno de las opciones de política de otro gobierno. La difusión es un proceso mediante el cual el conocimiento previo sobre una política, un programa, una institución, entre otros, se usa en otro momento en el tiempo o en otro lugar (Dolowitz and Marsh, 2000). Puede decirse que la globalización y los avances en las telecomunicaciones facilitan la difusión de políticas públicas. Esto hace el estudio de la difusión de políticas públicas uno de interés para académicos de diferentes disciplinas y una contribución de importancia a nuestro conocimiento de procesos de comportamiento colectivo en la gobernanza. Existen diferentes formas de procesos de difusión de políticas que pueden traer resultados beneficiosos o detrimentales por lo que es importante entender los mismos y sus implicaciones para la vulnerabilidad social a desastres.

La vulnerabilidad social puede definirse como “las características de una persona o grupo y su situación que influyen en la capacidad de anticipar, lidiar, resistir, y recuperarse del impacto de una amenaza natural (Wisner, 2004)”. Esta definición requiere un acercamiento dinámico que nos permita entender cómo el acoplamiento de diferentes elementos sociales, políticos, económicos y culturales, a distintos niveles, resultan en una realidad socialmente construida. Se presume que los desastres no son eventos naturales, sino procesos sociales y que la vulnerabilidad a ellos incluye “la totalidad de las relaciones que, en una situación dada, produce un conjunto de condiciones que hacen que una sociedad no pueda absorber los impactos de agentes naturales o sociales sin una interrupción significativa de su capacidad de satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (Oliver-Smith, 2009)”. Para poder entender, con mayor detalle, la estructuración de relaciones que pueden producir y reproducir la vulnerabilidad social, es imperativo estudiar las políticas públicas relacionadas al manejo de emergencias.

Métodos

Este manuscrito presenta hallazgos que forman parte de mi investigación para el grado doctoral en sociología. La misma buscaba entender: 1) cómo ha evolucionado lo que hoy se conoce como la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, 2) cuál es la estructura de la organización de manejo

de emergencias en Puerto Rico, 3) hasta qué punto la organización de manejo de emergencias es reconocible usando el acercamiento de Max Weber a las burocracias y, por último, cómo las estructuras organizacionales y de gobernanza informan los servicios de manejo de emergencias y los esfuerzos de preparación. Con el propósito de contestar esas preguntas, se emplearon entrevistas a informantes claves, observación directa, análisis de documentos, análisis espacial y estudio de casos en diferentes áreas de la isla desde el 2008 hasta el 2013 (Santos-Hernández, 2013).

Uno de los aspectos que se consideró para entender cómo ha evolucionado lo que hoy se conoce como la Agencia Estatal de Emergencias y Administración de Desastres fueron las políticas públicas generadas a través de los años. Dada la relación colonial de Puerto Rico con Estados Unidos, cada política pública fue atada a la persona que ocupaba la presidencia de Estados Unidos, el partido que dominaba la presidencia, el Gobernador en Puerto Rico, el partido que dominaba la gobernación, y el director de la organización designada con las labores de manejo de emergencias en Puerto Rico. Los objetivos principales de ese ejercicio eran entender qué configuraciones políticas existían cuando se propiciaron diferentes cambios en la organización con el fin de contextualizar los mismos a la luz de la situación histórica del momento.

Para entender los recursos con los que cuenta la organización de manejo de emergencias en Puerto Rico fueron examinados los informes anuales publicados entre el 2002 al 2012. Con el fin de explorar los esfuerzos de preparación examinamos la implementación del principal programa de preparación en el que estaban participando al momento del estudio; el programa de preparación Tsunami Ready de la National Oceanographic and Atmospheric Administration. En este manuscrito nos enfocamos en la difusión de políticas gubernamentales sobre manejo de emergencias.

La difusión de políticas gubernamentales sobre manejo de emergencias

Shipan y Volden (2012), presentan siete lecciones aprendidas en el estudio de la difusión de políticas gubernamentales a nivel organizacional. Dichas lecciones incluyen: 1) que la difusión no es simplemente un fenómeno geográfico observado entre áreas cercanas, 2) que los gobiernos compiten entre sí por responder a demandas de diferentes grupos de interés y por agrandar y atraer residentes a su jurisdicción, 3) que los gobiernos aprenden unos de otros y de los estudios que llevan a cabo otros gobiernos, 4) que la difusión de

políticas no siempre es beneficiosa; particularmente en situaciones de imitación y coerción, 5) que las dinámicas políticas y las capacidades del gobierno son mecanismos y factores importantes, 6) que la difusión de políticas depende de las políticas mismas, y 7) que la descentralización es crucial para la difusión.

En el gobierno de Puerto Rico, como en otros gobiernos, se observan patrones de difusión de políticas públicas a distintos niveles. A nivel municipal muchos gobiernos comparten políticas públicas que recurren a proyectos y obras similares. Por ejemplo, los gobiernos municipales, en ocasiones, recurren a políticas públicas para fomentar el desarrollo económico que promueven usos similares para espacios particulares o que celebran actividades similares. Tal es el caso de los municipios de la costa norte, donde se ha observado que se fomentan usos similares en las áreas costeras a través de proyectos bien parecidos como paseos tablados, paseos lineales, construcción de gazebos y áreas para pequeños negocios, entre otros. Otro ejemplo puede ser el surgimiento de parques de agua municipales en diferentes puntos de la isla o la difusión de actividades culturales, como las “noches de galería” o las degustaciones de vinos y comidas de restaurantes locales en los centros urbanos.

Las políticas públicas y los programas relacionados al manejo de desastres no son la excepción. Con frecuencia, se importan políticas públicas que han sido adoptadas en otras jurisdicciones. Sin embargo, en el libro *Disaster Policy Implementation: Managing Programs Under Shared Governance*, Peter May y Walter Williams (1986) argumentan que las políticas para el manejo de desastres difieren de las políticas sociales pues tienen poca prominencia política. May y Williams (1986:171) argumentan que mientras las políticas sociales son discutidas con regularidad y muchos grupos de interés buscan participar en el diseño de las mismas, esa no es la realidad sobre la discusión de políticas públicas sobre manejo de emergencias y desastres. Estas últimas son, principalmente, tema de discusión de las personas que ejercen la profesión de manejo de emergencias y desastres o de personas expuestas a algún riesgo. Sin embargo, en la última década, las discusiones sobre manejo de emergencias y desastres han surgido con más fuerza en respuesta a fenómenos como el tsunami en el océano Índico en el 2004, el huracán Katrina en el 2005, el terremoto de Haití en el 2010, el terremoto y tsunami en Japón en el 2011, y el huracán Sandy en el 2012, entre otros. Asimismo, el esfuerzo de FEMA por revisar las tasas de seguros del National Flood Insurance Program, ha provocado el surgimiento de movimientos sociales como STOP FEMA NOW a través de todo Estados Unidos.

La revisión de las tasas de seguro de inundaciones ha generado mucha preocupación entre los residentes, ésto recalca cómo la difusión de políticas públicas también puede ser un proceso conflictivo (Keck y Sikkink, 1998).

Históricamente, nuestro sistema de manejo de emergencias ha sido configurado a tono con el sistema de seguridad nacional de Estados Unidos. Por ejemplo, la Defensa Civil fue establecida en 1942, justo después que el Concilio de Seguridad de Estados Unidos adoptara el mismo nombre en 1941. En ese momento, estaba principalmente nutrida de voluntarios y no fue hasta 1976 que se estableció como una agencia gubernamental. El establecimiento de la Defensa Civil como agencia tuvo lugar un año después de que la *Oficina de Preparación Federal* se convirtiera en la *Federal Preparedness Agency*. Más recientemente, luego de los ataques terroristas en New York y de la aprobación del Homeland Security Act a nivel federal, en Puerto Rico, al igual que en otras jurisdicciones, se comienza a desarrollar un sistema inter-agencial para el manejo de ataques terroristas. Algunos de estos cambios han sido el resultado de un proceso de difusión caracterizado por el isomorfismo o la importación de políticas públicas y en otros casos han sido el resultado de transferencias de políticas públicas que obligan a las agencias locales a cumplir con ciertos requisitos establecidos por el programa federal para ser elegible para recibir fondos federales.

Políticas públicas relacionadas a la reducción de riesgos y al manejo de emergencia en Puerto Rico

Dolowitz y Marsh (2000), distinguen las transferencias voluntarias de las transferencias coercivas y examinan la relación entre transferencia de política y fracaso de la política. Ellos ofrecen un continuo para examinar de forma sistemática la transferencia de políticas. En un extremo del continuo se encuentran las transferencias racionales que buscan integrar o derivar estrategias de acciones aprendidas en otros contextos y que están fundamentadas en las necesidades de la población. En el centro se encuentran las transferencias voluntarias que se hacen por una necesidad percibida. En el otro extremo del continuo están las transferencias coercivas. Un ejemplo de que las transferencias son coercivas es cuando las agencias federales ponen condiciones que obligan a las agencias de gobierno a adoptar políticas públicas si desean recibir fondos para su jurisdicción, o para cumplir con regulaciones federales que recurren a mecanismos legales para hacer el proceso uno obligatorio. Ellos identifican, al menos, tres factores que tienen un efecto significativo en el fracaso de una transferencia de política pública. Aunque reconocen que el “éxito” de

las transferencias es debatible, Dolowitz y Marsh (2000) puntualizan que esos factores pueden ser 1) la desinformación sobre una política, 2) que la transferencia sea incompleta (dejando estructuras o elementos importantes), y/o 3) que la transferencia sea inapropiada. Aguirre (1992) resalta que es importante que los planificadores consideren la realidad socio-cultural de los programas de reducción de desastres y manejo de emergencias que se transfieren a Puerto Rico. Asimismo, puntualiza que la efectividad de los programas federales de reducción de desastres que se adoptan depende de su isomorfismo socio-cultural con la sociedad y cultura que adopta la política pública.

A nivel estatal, las políticas públicas relacionadas a la reducción de riesgos y al manejo de emergencia, parecen estar motivadas, cada vez más, por la creación de políticas públicas en Estados Unidos. Sin embargo, este proceso no siempre es voluntario, por lo que, no se trata de un proceso de difusión sino, más bien, de un proceso de transferencia de políticas. Una situación un tanto diferente se observó en el desarrollo del borrador del Plan de Uso de Terrenos (PUT) de Puerto Rico, presentado en el 2014 por la Junta de Planificación de Puerto Rico. Aunque el caso debe ser estudiado con detenimiento, para desarrollar el borrador del PUT se consultaron otros planes y se copiaron e imitaron segmentos de políticas adoptadas por otros países. Ese pareció ser un proceso de transferencia producto de la difusión de políticas enfocadas en el tema en cuestión. Ahora bien, sería interesante entender si la decisión de transferir segmentos de otras políticas fue una racional o si fue delimitada por otros factores.

En el caso de las políticas públicas de manejo de emergencias, la situación es diferente. Muchas de las transferencias de políticas que hace la Agencia forman parte de los requisitos que usa el gobierno federal para determinar elegibilidad para programas o ayudas del gobierno de Estados Unidos. Clarke (1999) elabora sobre cómo las políticas para el manejo de emergencias recurren a escenarios de baja probabilidad y alto impacto que llevan a los funcionarios a desarrollar herramientas “de la fantasía” que no corresponden a las necesidades más apremiantes de la población. Por ejemplo, durante las entrevistas a informantes claves relacionadas a la práctica del manejo de emergencias en Puerto Rico, se le preguntó a los participantes ¿Cuál es la amenaza más frecuente que afecta a su jurisdicción? ¿Cuál es la más peligrosa? ¿Para qué amenaza se están preparando? La mayoría de los participantes coincidieron en que la amenaza más frecuente son los eventos de precipitación (por la posibilidad de inundaciones y deslizamientos) y en que la amenaza más peligrosa es un terremoto. Sin embargo, las actividades de preparación se enfocan en un posible

evento tsunami. En su mayoría, estas actividades de preparación forman parte de los esfuerzos del programa Tsunami Ready financiados principalmente por la National Oceanographic and Atmospheric Administration (Figura 1).

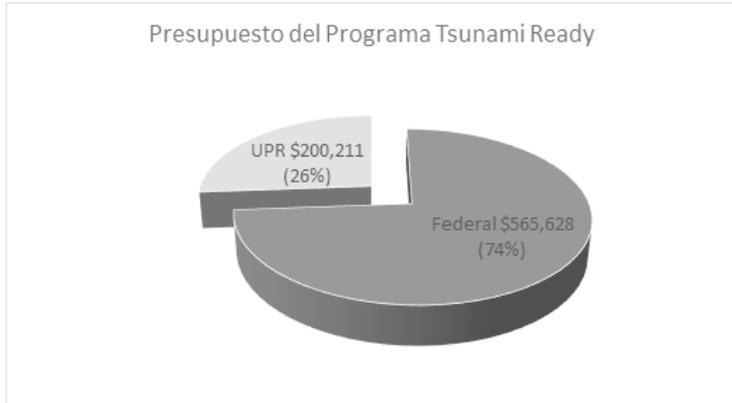


Figura 1: Presupuesto Tsunami Ready Program en Puerto Rico

El Programa Tsunami Ready inició en el 2001 y más del 80% de los 44 municipios costeros cumplen con todos los requisitos y han sido certificados. Las guías del programa Tsunami Ready establecen unos requisitos mínimos estándares para ofrecer la certificación. Los requisitos mínimos estándares incluyen: 1) tener un centro de avisos que opere las 24 horas del día, 2) tener un Centro de Operaciones de Emergencias (COE), 3) tener los recibidores de área estándares del Servicio Nacional de Meteorología en facilidades públicas, 4) establecer una red de comunicación entre las comunidades y el municipio con áreas seguras y refugios designados, 5) proveer material sobre respuesta a un tsunami al público, 6) alentar un currículo relacionado a amenazas naturales en las escuelas, 7) tener un plan de operaciones para un evento de tsunami, 8) tener reuniones entre el manejador de emergencias y el Servicio Nacional de Meteorología dos veces al año, y 9) que un oficial del Servicio Nacional de Meteorología visite el municipio al menos una vez cada dos años. Para la diseminación de avisos, el programa Tsunami Ready requiere tener uno o más medios para diseminar información, como, por ejemplo, un programa para distribuir radios de la NOAA, sirenas, interrupción del sistema de radio y/o televisión, sistemas de mensajería telefónica y otros métodos locales de diseminación de información.

En el 2012 hicimos observación, durante el ejercicio de desalojo por tsunami LANTEX, en una escuela en un área costera.

Dicha escuela tenía instalado un sistema de sirena para emitir avisos para diferentes amenazas. La sirena emitía varios sonidos, seguidos de un mensaje hablado en inglés. Además de la dificultad de entender el mensaje de la sirena, debido al eco, el mismo era en inglés cuando el 95% de los residentes de Puerto Rico habla español. Más aún, el contenido del mensaje indicaba que había ocurrido un tiroteo y que la acción a tomar era refugiarse dentro del lugar donde estaban. Los estudiantes, maestros, administradores y el personal de manejo de emergencias continuaron el ejercicio de desalojo. Es difícil de determinar que el lenguaje fue la única razón por la que se continuó con un ejercicio de desalojo, no empece a que se anunció un tiroteo que requería otra acción. Al preguntarle a algunos de los participantes qué ocurría en la escuela, indicaban que participaban de un ejercicio de desalojo pre-planificado. Los residentes en viviendas cercanas a la Escuela observaban el simulacro, pero no participaban del mismo. Este ejemplo ilustra cómo la adopción de políticas pueden crear un sentido falso de preparación o, incluso, crear una condición mayor de vulnerabilidad social.

En el 2013, hicimos el mismo ejercicio de observación durante el simulacro LANTEX; en esa ocasión visitamos el Capitolio. Los oficiales de seguridad estaban informados sobre el ejercicio planificado para ese día. Sin embargo, dicha estructura no participó del ejercicio pues estaba pautado un homenaje al cantante de música tropical de nombre Wilkins. Ese otro ejemplo ilustra que la preparación para una posible emergencia pasa a un segundo plano ante otra prioridad más inmediata. Drabek (1986) y Palm y Hodgson (1993) documentan cómo, aunque las personas reconozcan la importancia de prepararse, en raras ocasiones lo hacen si la amenaza no es una que ocurre con frecuencia. Las observaciones y datos presentados ilustran como la implementación de programas transferidos forma parte de los rituales que hace el Estado para asegurar fondos que le permitan adquirir personal y recursos sin que los mismos, necesariamente, correspondan a las amenazas que ocurren con mayor frecuencia o a las que se consideran más peligrosas.

De la misma forma, si miramos el crecimiento de la Agencia de Manejo de Emergencias y la distribución de su presupuesto por fuente de financiamiento observamos un aumento en el número de empleados proporcional al aumento en la dependencia de fondos federales para cubrir los gastos de la organización (ver Figura 2).

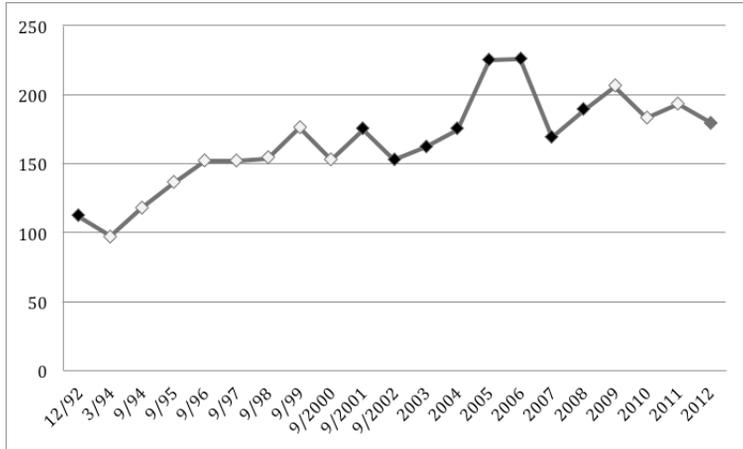


Figura 2: Personal de AEMEAD 1992-2012

El presupuesto de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias se divide en tres áreas: administración general, emergencias, operaciones de desastres y crisis, y servicio 911. En el 2002 (ver Figura 3), la mayor parte de los fondos para esos programas (69%) provenía de fondos estatales, seguido por fondos federales (28%) y fondos generados por los cargos de servicio del Sistema 911 (6.4%). En comparación, en el 2011, 44% del presupuesto era financiado por fondos federales. Más aún, en algunas ocasiones, se ha recurrido a desembolsos del Fondo de Emergencias para cubrir los gastos operacionales de la Agencia y para pagar pólizas de seguro por inundación para residentes.

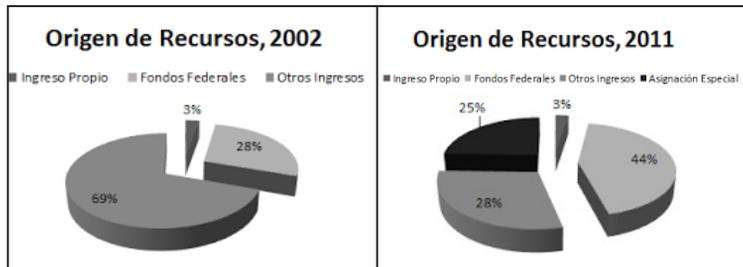


Figura 3: Fuentes de financiamiento de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias (2002 y 2011)

La participación de Puerto Rico en el Programa de Seguro de Inundaciones Federal (NFIP), también presenta una situación particular. En Puerto Rico las pólizas de dichos seguros suelen ser pagadas por el gobierno y no por los residentes, como es el caso de los residentes de Estados Unidos, donde se originó dicho programa. En el 1998, luego del Huracán Georges, el gobierno central pagó la póliza

de inundación de residentes afectados por las inundaciones por tres años. La idea era que, al finalizar los tres años los residentes, renovaran sus pólizas de seguro por inundación. Las mismas vencieron el 31 de diciembre de 2001 y no fueron pagadas. En el 2004, mediante la orden ejecutiva 2004-02, se autorizó el desembolso de \$656,480 para cubrir costos asociados a las pólizas de inundaciones. Esa no ha sido la única ocasión en que el Gobierno Central ha tenido que recurrir a pagar las pólizas de inundaciones para evitar que los residentes no sean elegibles para ayudas de FEMA en una situación de desastre.

Conclusión: Las políticas de reducción de desastres y manejo de emergencias como “objetos culturales”

La antropóloga Wendy Griswold (2013) define un objeto cultural como “una expresión social que tiene un significado audible, visible, tangible, o que puede ser articulado”. Griswold ofrece la metáfora del diamante cultural como un dispositivo para estudiar de forma más exhaustiva los objetos culturales. Los cuatro lados del diamante incluyen a 1) los productores, 2) a los recibidores, 3) al objeto cultural y 3) al mundo social en el que se produce el último. Una mirada a los procesos de política pública usando el dispositivo del diamante cultural es útil para reflexionar.

La metáfora del diamante cultural nos lleva a pensar en cómo diferentes dimensiones contribuyen a la co-producción de la vulnerabilidad social a desastres. El oficial del gobierno local busca el bienestar local, evidenciado en reportes que así lo documentan, pero cohibido en sus opciones y decisiones por la disponibilidad de fondos federales. A su vez, los fondos federales disponibles requieren, en ocasiones, un pareo de fondos del gobierno local. Esto resulta en que se destinen incluso fondos locales para programas que no necesariamente atienden las necesidades más apremiantes e inmediatas.

En este manuscrito hemos podido ver como las políticas públicas y los programas relacionadas al manejo de emergencias en Puerto Rico están íntimamente ligadas a la disponibilidad de fondos federales para programas de mitigación y preparación. Podemos ver como las políticas son productos del mundo social, el cual, a su vez, es creado por diferentes actores desde su posición en el mismo. En el caso de Puerto Rico, para entender el manejo de emergencias y la reducción de desastres a través de un prisma, debemos tomar en consideración que en muchas ocasiones los programas federales son practicados de forma ritualista y problemas más urgentes e inmediatos no son manejados. Aunque los fondos federales ha dado paso a un esfuerzo mayor por parte de la comunidad científica, a nivel local se están ignorando

amenazas que ocurren con mayor frecuencia. Si bien la preparación para un evento de tsunami es de suma importancia, dada la exposición de las personas que residen en áreas costeras, esa preparación se da pasando por alto la necesidad de atender el problema de las inundaciones. Por tanto, la difusión de políticas públicas relacionadas al manejo de emergencias y reducción de desastres en Puerto Rico deben ser entendidas como un proceso que da paso a la creación de herramientas retóricas que crean un falso sentido de seguridad y que contribuyen a un discurso de mitigación distante de las necesidades de la población; reproduciendo así el riesgo y la vulnerabilidad social a desastres.

Referencias

- Aguirre, B. (1992). Disaster Programs as Technology Transfers: The Case of Puerto Rico in the Aftermath of Hurricane Hugo. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 10(1): 161-178.
- Clarke, L. (1999). *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Drabek, T. (1986). *Human System Responses to Disasters: An Inventory of Sociological Findings*. London, UK: Springer-Verlag.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *International Journal of Policy and Administration*, 13(1):5-24.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (1996). Who learns from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44: 343-357.
- Griswold, W. (2013). *Cultures and Societies in a Changing World*. Fourth Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Keck y Sikkink. (1998). *Activists without Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York, NY: Cornell University Press.
- May, P. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4): 331-354.
- Palm, R., Hodgson, M. (1993). *Natural Hazards in Puerto Rico: Attitudes, Experiences, and Behavior of Homeowners*. Program on Environment and Behavior Monograph Series. Book 55. Boulder, CO: University of Colorado Institute of Behavioral Sciences.
- Santos-Hernández, J., Morrow, B.H. (2013). Language and Literacy. In Phillips, B. Thomas, D.S.K., Fothergill, A., Blinn-Pike, L. *Social Vulnerability to Disasters*, Second Edition. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Shipan, C.R., Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6):788-796.
- Volden, C., Ting, M. and Carpenter, D. (2008). "A Formal Model of Learning and Policy Diffusion." *American Political Science Review* 102(3):319-332.