

**Prevención**, número 11, mayo 1998, es una publicación trimestral editada por el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES)  
Martín de Porres 161 San Isidro - Lima 27  
Telefax. 442 3410 - 221 0251 - 222 0762  
e-mail . postmaster@predess.org pe  
Aptdo. Postal 11-0332, Lima-Perú

Directora Institucional	:	Lenkiza Angulo Villarreal
Editora General	:	Angela Zelada de De`Luise
Coordinación	:	Yvette Sierra Praeli
Corrección de Estilo	:	Manuel Vereau Veneros
Diseño y Composición	:	Area de Comunicaciones PREDES
Fotografía	:	Archivo PREDES
Diagramación y Carátula	:	Rodolfo Loyola
Fotos Carátula	:	Yvette Sierra / Angela Zelada

En la Portada . Los Molinos - Ica / La Esperanza - Ica / Campoy - Lima / Castrovirreyña - Ica / Ciudad de Ica / Panamericana Norte - Piura / P.J. Villa María - Chimbote / Quebrada Huaycoloro - Lima / Chulucanas - Piura / Batanes - Piura

Tiraje 1,500 ejemplares  
Impreso en Taller Visual / Telf. 992 8121

# Prevención

---

DISTRIBUCION  
GRATUITA

**CRID**

Centro Regional de Información  
SOBRE DESASTRES  
<http://www.netcelsa.cr/crid>

RECIBIDO 4 NOV 1996

---

15  
años



**predes**

Centro de Estudios y  
Prevención de Desastres

* Editorial	5
I. social	
* <i>Entre el Neosistencialismo y la Cultura de Prevención / Pedro Ferradas - PREDES</i>	6
* <i>El Niño 97-98: ¿Una Estrategia Gubernamental Adecuada? / Lenkiza Angulo V. - PREDES</i>	13
* <i>Elementos para Evaluar la Prevención y el Manejo de la Emergencia Durante el Fenómeno El Niño / Gilberto Romero - PREDES</i>	17
II. urbano	
* <i>Reubicaciones y Reconstrucción con Prevención / Lenkiza Angulo Villarreal - PREDES</i>	28
III. regional	
* <i>¿Se pudo evitar el Desastre en Chimbote? / Ivan Carrasco - NATURA</i>	32
* <i>Ica : Más que un Desastre / Martín Soto Guevara - EPROICA</i>	34
* <i>Piura: Del Riesgo a la Oportunidad / Elsa Fung - Alcides Vilela - CEPESER</i>	38
IV. fenómenos naturales	
* <i>Análisis de los Caudales Máximos del Río Rimac / Jorge Yerrén - SENAMHI</i>	42
* <i>Características del Fenómeno El Niño / Ena Jaimes - SENAMHI</i>	44
* <i>Particularidades e Interrogantes del Fenómeno El Niño en el Perú / Gilberto Romero - PREDES</i>	47
V. economía	
* <i>Estimaciones Económicas: El Niño 97-98 / Eduardo Zegorra - GRADE</i>	62
* <i>Más Allá de las Palabras - Reportaje Gráfico -PREDES</i>	67
VI. medios	
* <i>Medios de Comunicación: ¿Sensacionalismo o Doctrina? / Angela Zelada - PREDES</i>	70
VII. arqueología	
* <i>Rescatar el Pasado para Prevenir el Futuro / Walter Alva - Arqueólogo</i>	73
VIII. agricultura	
* <i>Alimentos Afectados por el Fenómeno El Niño</i>	
- <i>Temperatura Ideal para el Cultivo de la Papa / Humberto Mendoza - UNALM</i>	77
- <i>El Niño en la Costa: Nos Quedamos sin Maíz / Luis Beingolea - UNALM</i>	81
- <i>El Niño y el frijol / Luis Chiappe - UNALM</i>	83
IX. ecología	
* <i>El Equilibrio Estratégico de Nuestro Planeta / Yvette Sierra - PREDES</i>	86
IX. perspectiva	
* <i>Lecciones y Reflexiones de un Niño en Retirada / Lenkiza Angulo Villarreal - PREDES</i>	90
X. institucional	
* <i>Rememorando los 15 Años de PREDES</i>	96

**L**os tres primeros meses del año, la evolución del Fenómeno El Niño 97-98 y los estragos que causó, concitaron la atención de todo el país. El Niño, arremetiendo contra los pronósticos de la mayoría de científicos que se quedaron cortos en el vaticinio de la intensidad de las variaciones climáticas, como de las áreas geográficas que podían ser impactadas, y también con las previsiones adoptadas por el Estado para hacerle frente, sorprendió a muchos.

Testigos en unos casos y víctimas en otros de sus impactos negativos, la población y las instituciones vivimos como nunca antes las circunstancias dramáticas de un Niño que probablemente sea reconocido como uno de los más destructivos de los últimos tiempos.

Desde distintas disciplinas o temáticas, El Niño será objeto de seguimiento, evaluación y reflexión. En este número especial de la revista Prevención "El Niño 97-98: Balance y Perspectivas", presentamos artículos de distinto matiz, que nos acercan a un entendimiento de las manifestaciones físicas, sociales, económicas y políticas, entre otras, que tuvo este fenómeno.

Agradecemos desde ya las desinteresadas colaboraciones de especialistas de diversas áreas que nos han permitido ofrecer un panorama general de lo acontecido en el país.

editorial prevencion

# Entre el Neosistencialismo y la Cultura de Prevención

Pedro Ferradas  
PREDES



## PARTICIPACION Y CONTROL POLITICO

La tradición y variedad de formas de participación en el Perú estuvieron orientadas al acceso a los espacios y servicios urbanos, lo que fue determinante en la expansión y el desarrollo en las principales ciudades.

El asistencialismo, constituye una suerte de paradoja, se convoca a la gente a organizarse para otorgar a todos la ayuda prometida, pero el resultado es el beneficio individual. De ello, surgen muchas ambigüedades, el clientelismo político y la existencia de discursos paralelos entre los pobres, que contribuyen a enrarecer los escenarios electorales durante décadas.

El contraste con este modelo de participación fue la tradición comunitaria, basada en criterios de reciprocidad, solidaridad para los más débiles y una relativa autosuficiencia en la perspectiva de las obras y el desarrollo comunal. La mezcla de ésta última con la incapacidad del mercado de satisfacer las necesidades de espacio popular, determinaron el uso de espacios marginales, muchos de ellos de alto riesgo en relación con huaicos, inundaciones o deslizamientos.

Los desastres han constituido a lo largo de la historia eventos importantes para provocar cambios en la participación poblacional y en las políticas estatales. La magnitud de los daños y responsabilidades que se derivaron del terremoto de 1970, fueron determinantes para la creación de la Defensa Civil, en tanto sistema de participación descentralizado que prolongaba en el tiempo y en las instituciones la presencia militar.

Es posible que la masiva pero descontrolada ayuda post-sismo, haya motivado más de una preocupación en torno al impacto negativo del asistencialismo en la población y la fuerte dependencia que se generó en torno a la ayuda externa.

La designación de los alcaldes como jefes de Defensa Civil originó una contradicción, nunca resuelta, entre la necesidad de los gobiernos de desconcentrar funciones pero sin perder el rédito político que significa la ayuda en la emergencia. Esta suerte de dicotomía entre la desconcentración de funciones y las expectativas políticas, se manifestó en una ambigüedad patente en varios intentos de transferir el liderazgo local del Sistema de Defensa Civil de los alcaldes a los gobernadores y, recientemente, a las regiones.

## **EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION Y MUNICIPIOS**

Los municipios no siempre surgieron de la elección popular y hasta los años 70, lejos de promover la participación ciudadana, contribuyeron con sus políticas segregacionistas a diferenciar la ciudad oficial de la ciudad real. En las décadas del 50 y del 60, tal segregación contribuyó aún más a incrementar el riesgo de desastres al favorecer la ocupación de los espacios en quebradas y zonas ribereñas, en el marco de la transformación de la propiedad rural en urbana. En Lima, la ocupación de las quebradas de Chosica y la comercialización de tales terrenos para uso residencial, al amparo de las autoridades locales de entonces, así como la ocupación de las zonas ribereñas del Rímac, constituyen expresión de aquello.

En el contexto del gobierno militar, en los años 70, se desarrollan importantes experiencias de participación y gestión local, que contribuyen al fortalecimiento de una cultura organizativa en el país. En los Pueblos Jóvenes, tales experiencias determinaron cambios profundos

en la conciencia ciudadana y organizativa de la población, combinando logros reivindicativos con formas de participación, promovidas por el estado como por la entonces llamada nueva izquierda.

La multiplicidad de formas organizativas corresponde tanto a grupos parroquiales y culturales, gremios y organizaciones de mujeres. De otro lado casos como el de la reubicación estatal que dio origen al asentamiento Gambeta, evidenciaron la ausencia de criterios de zonificación de riesgos, lo que años después se expresaría con la inundación de dichas zonas.

En los años 80 algunas experiencias de organización y gestión serán impulsadas desde los propios municipios. A nivel metropolitano es el caso del Vaso de Leche y del Asentamiento Huaycán, ubicado en el cono deyectivo de una quebrada. A nivel distrital son los casos de El Agustino y el de Villa El Salvador; en otras regiones del país como Cuzco, Ilo o Moquegua se desarrollan experiencias exitosas de participación ciudadana, pero en todos los casos no hay referencias a propuestas o medidas tendientes a mitigar los riesgos, lo que evidencia la falta de priorización de tales problemas.

El programa del Vaso de Leche creado por la Municipalidad de Lima, favoreció principalmente la organización de las mujeres en el marco de la crisis económica de ese entonces. Tal programa y la autonomía organizativa que fueron logrando los antiguos y nuevos comedores populares, masificaron las experiencias organizativas de las mujeres contribuyendo a cambios de actitudes en el hogar y en la sociedad en general. La creación de programas municipales de vivienda constituyó también un hito, pues posibilitó que los municipios tomaran iniciativas en la ocupación de los espacios hasta entonces hecha de manera espontánea, aunque los casos de ocupación y crecimiento espontáneo

continuaron determinando el crecimiento urbano.

El FEN de 1983 corresponde al periodo de vigencia de las organizaciones populares y de iniciativas de la sociedad civil, en un contexto en el que los valores de la solidaridad tenían todavía vigencia, hoy erosionada por el modelo neo-liberal. La respuesta frente a los desastres tuvo por ello un componente de participación local muy significativa.

Desde fines de los años 80, aparecen otras formas de respuesta organizada para afrontar diversos problemas vinculados a la seguridad ciudadana, y a las necesidades derivadas del incremento de la pobreza en el país, en el contexto del ajuste estructural. Surgen, inspirados en las experiencias de organización campesina, las rondas vecinales, se reactivan las organizaciones de salud y alimentación. Mientras que algunas municipalidades desarrollan sus sistemas de serenazgo, y en los lugares donde se producen recurrentemente desastres se organizan las brigadas juveniles de Defensa Civil, originalmente impulsadas desde el Instituto Nacional de Defensa Civil pero progresivamente tendientes a depender de los Gobiernos Locales.

### **HACIA EL NEOASISTENCIALISMO**

Al inicio de la presente década, las organizaciones e instituciones emergentes son sometidas a la más dura de las pruebas: afrontar la epidemia de el cólera. En un contexto de información facilitada por el Estado, tanto las instituciones públicas, las ongs y las organizaciones de la población, se movilizaron al punto de vencer a la adversidad. Las organizaciones de mujeres consolidaron un liderazgo incuestionable en el plano local.

*...en la práctica  
el Estado  
constituye un  
sistema de  
Defensa Civil  
paralelo  
al formal...*

De otro lado, en el país se intensifican las acciones promovidas desde el Instituto Nacional de Defensa Civil, en el contexto del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Las acciones de capacitación buscan fortalecer el liderazgo de los gobiernos locales en la defensa civil en un contexto adverso, en razón de los recortes de rentas y funciones a los que son sometidas las municipalidades, y también en razón del poco interés en el tema de defensa civil, manifiesto en la ausencia de normatividad municipal para

este fin. Igualmente, la prevención de desastres tampoco constituye una prioridad que implique al conjunto de las políticas municipales.

Los años 90 representan además un periodo sin incentivo de la organización comunitaria. Se promueve una participación en tanto consumidores, lo que implica ante todo la individualización de los reclamos en base a los derechos del comprador, derechos que no han involucrado al Estado ni aspectos como la vivienda o los servicios básicos. Así, se fue gestando una cultura de la no participación. En la medida en que las demandas colectivas no tuvieron eco y la participación como consumidores estaba condicionada por la capacidad adquisitiva, se debilitaron las tradiciones de solidaridad y reciprocidad, se agudizaron los conflictos entre las organizaciones e instituciones locales, y desaparecieron virtualmente las razones de ser de las organizaciones.

Asimismo, las reformas institucionales que se han producido en el país no se han reflejado en el Sistema de Defensa Civil con la suficiente contundencia, o ni siquiera han tenido en cuenta al Sistema. Un ejemplo de ello fue la Ley

de Municipalidades, la que no precisa el rol de los municipios en la Defensa Civil. Otro, fue el caso del SENAPA que a pesar de haber desaparecido hace algo más de un lustro, seguía siendo considerado como una de las instituciones de apoyo en caso de desastres por algunas instituciones del Sistema.

Si a ello, agregamos la modificación de los roles previstos en el Sistema de Defensa Civil, al asumir funciones claves el Presidente de la República y al ser relegada a un segundo plano la participación municipal, podemos concluir que en la práctica el Estado constituye un sistema de Defensa Civil paralelo al formal, por el momento, fuertemente centralizado y limitadamente participativo.

## LOS DESASTRES PRECEDENTES

No es nuevo el protagonismo ajeno a la institucionalidad de Defensa Civil. Tampoco es exclusividad del presente gobierno. Los pobladores de San José de Pallo en el distrito de Santa Eulalia, bautizaron una enorme roca que fuera arrastrada por un huaico que en 1983 destruyó su pueblo, como la roca del Presidente. Allí, dicen ellos, nos prometieron muchas cosas que nunca llegaron. En Palpa, los pobladores tenían mucha expectativa luego del sismo del 12 de Noviembre de 1996, años atrás un huaico afectó al pueblo pero el Presidente de entonces mandó a hacer una moderna urbanización. En 1987, el Presidente entró a Chosica en un cargador frontal, luego de los huaicos que destruyeron centenares de viviendas.

La inundación de Gambeta (Callao, 1994) constituye un antecedente importante; CORDE-Callao asumió fun-

ciones que reclamaba la Municipalidad, y la Iglesia Católica tuvo una acción protagónica en la ayuda de los damnificados.

Sin embargo fue el terremoto en el sur del país que destruyó cerca de 17 mil viviendas, el evento de mayor significación social y política anterior a los desastres actuales. Los primeros tres días luego de ocurrido el sismo, la emergencia fue atendida bajo el liderazgo de los municipios. La convocatoria a la población de Nazca para formar comités por calles y manzanas tuvo respuesta inmediata, pero la posterior presencia y control gubernamental obvió estas formas incipientes de organización y se procedió a la tradicional entrega de la ayuda por funcionarios estatales. Si bien durante la emergencia se hicieron esfuerzos significativos para atender a los centenares de centros poblados rurales, durante la reconstrucción fue evidente el contraste entre las ciudades favorecidas por miles de créditos para vivienda, y el campo, donde si bien se han realizado experiencias de autoconstrucción con el apoyo material y técnico de las ongs, éstas apenas si superan el medio millar.

## EL NIÑO

Lo nuevo es la institucionalización del protagonismo del Ejecutivo en el contexto de una emergencia de larga duración y de extensión nacional. Ello podría determinar cambios importantes para el futuro del Sistema de Defensa Civil, al sentar las bases para una nueva institucionalidad. La renuncia del Gral. Homero Nureña y el anuncio presidencial de asignar a dos ministerios las responsabilidades preventivas de los cauces de los ríos y de los puentes, es un paso en esa dirección.

*Lo nuevo es la  
institucionalización del  
protagonismo  
del Ejecutivo*