

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 enfiar 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 esta 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 Rimac, 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, evidencian 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 permitió 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 período 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 1963 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 Graf. 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*



El protagonismo del Presidente y el liderazgo regional que pretenden lograr los ministros, va acompañado de un repliegue importante del Estado en la canalización de la ayuda y del rol más activo de instituciones privadas, incluidas ongs. Cambios notables que podrían ser premonitorios de una mayor participación privada en la reconstrucción

Sin embargo, estos cambios no dejan de tener riesgos, en la medida en que se está afrontando un periodo de crisis derivado del FEN y los objetivos de los mismos oscilan nebulosamente entre las preocupaciones electorales y la formación de una nueva cultura de prevención.

De persistir una preocupación por la cultura de la prevención cabe preguntarse ¿quién liderará el Sistema?, ¿cómo se ubicarán los gobiernos locales y las distintas formas de participación poblacional?, ¿seguirán los gobiernos regio-

nales asumiendo algún liderazgo?, ¿cómo participarán los gobernadores?, ¿se incorporará al sector privado y las instituciones no gubernamentales?, ¿qué cambios se prevén en las instituciones?, ¿qué rol tendrá la educación?, La emergencia generada por El Niño y la etapa de rehabilitación y reconstrucción que se avizora lleva también a preguntarse acerca de las nuevas posibilidades de la participación y movilización de los pobladores. De hecho el despertar de la solidaridad para con los damnificados constituye un signo de renovación social, aunque insignificante dada la magnitud de los desastres

De otro lado los riesgos existentes son cada vez más evidentes. Desbordado por la propia naturaleza del fenómeno, el protagonismo presidencial cede el paso a un liderazgo ministerial que siendo menos efectista actúa en medio de la necesidad compartida de concertación.

Los alcaldes también son parte de la crisis, porque la institucionalidad municipal es todavía más una promesa que una garantía de participación y democracia.

Si queremos hacer un balance crítico de lo actuado hasta hoy durante la presencia del actual Niño se sugiere tener en cuenta:

No es cierto que el FEN es atípico, lo que ocurre es -tal como lo advirtió hace casi un año PREDES (Ver Revista PREVENCIÓN N° 9 y Diario La República del 20 de set. 1997)-, que se careció de una perspectiva histórica, se tomó como modelo el Niño del 83, tal vez el más atípico de los Niños fuertes.

No se puede universalizar ni los defectos ni los aciertos en las obras civiles ejecutadas para mitigar los efectos de El Niño. Es indudable que en Tumbes y Piura las obras han tenido utilidad, pero también es incuestionable que se han cometido errores recurrentes en la limpieza de cauces y en la protección insuficiente de algunas zonas críticas.

No se ha promovido la capacidad de respuesta de las instituciones locales para afrontar los desastres.

No se convoca ni se promueve la movilización de la sociedad para su autoprotección.

No se está aprovechando la experiencia para generar cambios que hagan menos vulnerable a la sociedad, en particular a sus instituciones.

6. Hacia una Cultura de Prevención

Las organizaciones populares en Chosica, nos han demostrado que las emergencias constituyen también una posibilidad para difundir propuestas en una perspectiva de desarrollo con prevención. La necesidad de una nueva forma de entender la sostenibilidad del desarrollo y la aplicación de políticas preventivas podría proporcionar las bases para una cultura de prevención.

Se plantean las siguientes consideraciones para la etapa de reconstrucción en la perspectiva de una cultura de prevención:

1. La revisión de la zonificación de uso residencial, en base a las zonificaciones de riesgo y a la experiencia obtenida durante el FEN.
2. El acatamiento por las instituciones estatales de la normatividad municipal durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción.
3. El crédito para el agro y para la vivienda rural, ausente en la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo del 12 de noviembre de 1996.
4. Los programas de comercialización que puedan favorecer un mayor ingreso para el productor afectado por el FEN.
5. La revisión del reglamento general de construcciones a fin de adecuarlo a la nueva situación derivada de la mayor recurrencia e intensidad del FEN.
6. La revisión de la normatividad y políticas de manejo de cuencas a fin de incorporar la prevención de desastres.