

EL SUR ANDINO PERUANO Y LA COYUNTURA DE SEQUÍA: 1982-1983

POR GERARDO LOVÓN ZAVALA *

INTRODUCCIÓN

La región sur del Perú afrontó a finales de 1982 e inicios de 1983 una coyuntura de sequía excepcional. El cuadro más crítico sucedió en el piso andino superior —territorios situados por encima de 3.800 metros de altitud— comprometiendo esencialmente las zonas altiplánicas de los departamentos de Puno y Cusco. Los otros departamentos fueron también afectados pero no con la misma intensidad.

El objetivo de este trabajo se limita al estudio de la incidencia socioeconómica originada por la sequía extrema 1982-1983 en el área integrada por los departamentos de Puno, Cusco y Apurímac, denominada también "región Sur andina". El impacto ambiental y físico escapa por completo a nuestras posibilidades y sólo nos cabe relevar su crucial importancia en las modificaciones de mediano y largo plazo de los sistemas ecoproductivos regionales.

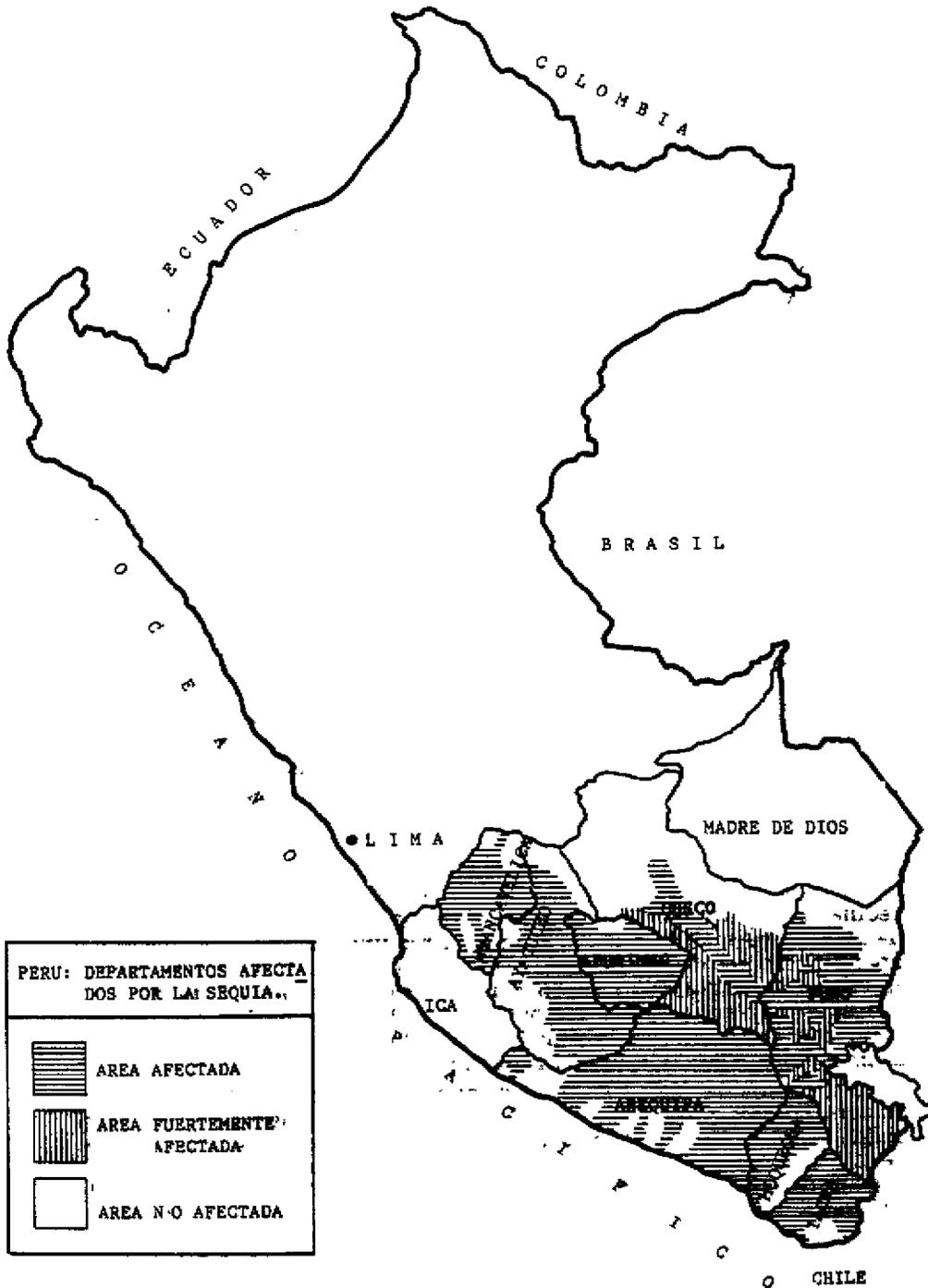
La sequía acontece en el marco de un país empobrecido por 10 años consecutivos de crisis económica y política.

La población damnificada alcanzó aproximadamente 300 mil familias, campesinas en su mayoría, cuya actividad económica fundamental combina una precaria actividad agrícola con actividades de ganadería de altura (ovinos, vacunos y camélidos americanos), el comercio y la venta eventual de fuerza de trabajo en mercados laborales extra-regionales.

El patrón de crecimiento nacional vigente proporcionó condiciones óptimas para potenciar y amplificar el impacto socioeconómico de la sequía. La subordinación económica respecto a los centros costeros de mayor crecimiento relativo (Lima y Arequipa), la desarticulación del aparato productivo, la escasa acumulación de capital intraregional, la extendida subsistencia de formas de producción no capitalista y el reducido mercado interno regional fueron factores de carácter estructural que evidenciaron la fragilidad de la economía regional frente al impacto socioeconómico de la sequía.

La economía del sur andino quedó profundamente dañada al haberse perdido y/o afectado 45 % del producto agropecuario esperado en 1983. El capital pecuario tardará muchos años antes de ser restituido. En síntesis, la extrema sequía ha determinado el agravamiento de las condiciones de existencia de los habitantes de esta parte del Perú.

* Economista e Investigador del Centro de Estudios Rural Andinos "Bartolomé de Las Casas" del Cusco.



RECUENTO DE LOS ACONTECIMIENTOS

El Perú vivió durante 1982-1983 una excepcional coyuntura de drásticas alteraciones climáticas. Por una parte, la zona norte soportó intensas y prolongadas precipitaciones motivadas por la inusual elevación de los niveles de evaporación y formación de masas de aire húmedo, a raíz del anormal desplazamiento de las aguas calientes de la Corriente del Niño que provocaron la elevación de la temperatura promedio del mar del norte peruano. Por otra parte, la zona sur experimentó una sequía extrema cuyas consecuencias en el equilibrio ecológico y ambiental aún se soportarán en los próximos años. Uno y otro fenómeno ocurren al mismo tiempo, pero su relación científicamente no está comprobada.

La sequía, entendida como la carencia temporal de agua, no es un fenómeno nuevo en el Perú ni en la zona sur en particular. Perturbaciones climáticas de este tipo, así como muchas otras (granizadas, heladas, huacos, exceso de lluvias, aludes, etc.), sucedieron y sucederán en el transcurso del tiempo. La cronología de sequías, muchas de ellas con características de desastres, registradas en la zona sur del Perú con posterioridad a 1930, indica una ocurrencia cíclica cada 15 ó 20 años. La memoria popular y las crónicas periodísticas guardan las severas sequías de 1943, 1956 y 1964 como acontecimientos que alteraron bruscamente la vida social, económica y política local.

La sequía de 1982-1983, coincidente con el inicio de las labores del calendario agrícola de la mayoría de los cultivos andinos (setiembre, octubre y noviembre), se extendió sobre la totalidad de departamentos de la región sur (Arequipa, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancaavelica, Moquehua, Puno y Tacna), manifestándose en diversos grados e intensidades. Los territorios del piso andino superior —ubicados por encima de los 3.800 metros de altitud— fueron los que sufrieron con mayor intensidad la escasez de aguas, particularmente ocho provincias del departamento de Puno y diez provincias del departamento de Cusco (ver mapa adjunto).

El análisis comparado de la distribución total promedio de las precipitaciones pluviales en los meses correspondientes al periodo anual de lluvias (octubre a marzo), en el transcurso de los últimos 30 años y las ocurridas durante la extrema sequía 1982-1983 en los departamentos de Cusco y Puno (148.606 km²), expuestos en el gráfico siguiente, sugiere que el comportamiento y las alteraciones climáticas tuvieron las siguientes características:

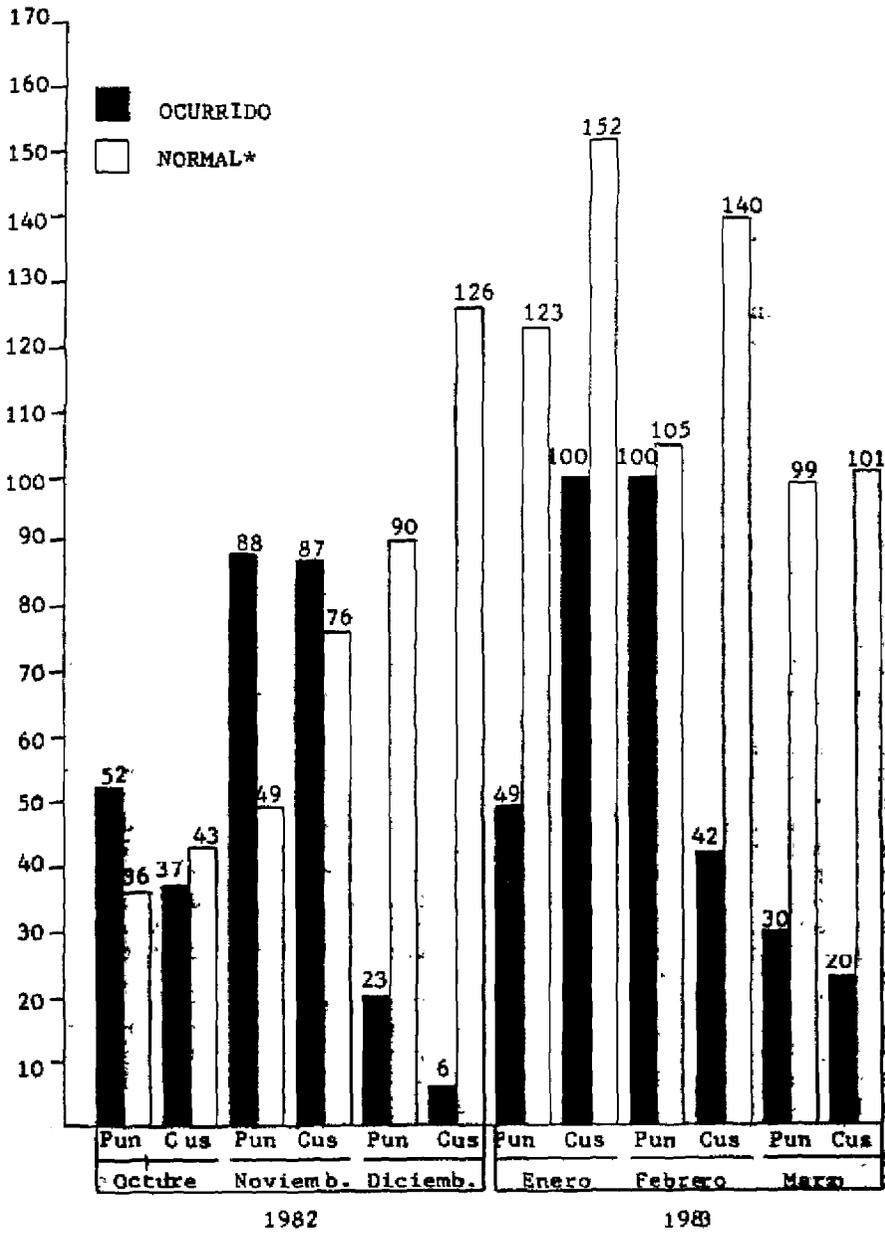
Primero, en los meses de octubre y noviembre, períodos de siembra, se registran precipitaciones superiores a los promedios históricos, acompañados de temperaturas relativamente inferiores a la normal. El nivel de las lluvias fue mayor en un 44 y 79 % en el departamento de Puno y en un 14 % más en Cusco.

Segundo, en diciembre y enero, meses de mayor precipitación histórica promedio, se observa una considerable carencia de lluvias: 77 y 60 % menos en Puno y 95 y 34 % menos en el departamento de Cusco.

Tercero, la disminución del nivel de precipitaciones persiste en

DEPARTAMENTOS DE CUSCO Y PUNO: NIVEL DE PRECIPITACION TOTAL
EN PERIODOS DE LLUVIAS

MILIMETROS



* Promedio de precipitaciones en los últimos 30 años

FUENTE: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SENAMHI

los dos meses siguientes, tanto en Puno como en Cusco. En el transcurso de febrero se aprecia, en el caso de Puno, una significativa recuperación similar al promedio histórico pero de consecuencias igualmente adversas, dado que ocurre en un cuadro de alteraciones que combinan sequía con heladas.

Por último, la severa sequía presentó una distribución espacial diferenciada. Por ejemplo, en el departamento de Puno, según datos meteorológicos recogidos en estaciones zonales, se aprecia que mientras en la zona norte el déficit de precipitaciones alcanzó 55 y 60 %, la zona central acusa mayor carencia con escasez situada en 73 y 86 %; en tanto, la zona sur registró déficit del orden de 68 y 80 %.¹ En el caso del departamento del Cusco, los mayores déficit de precipitación suceden en la zona sur con niveles comprendidos entre 60 y 85 %.

Los datos climatológicos expuestos revelan que la coyuntura de sequía fue mucho más intensa en el departamento de Cusco que en Puno; sin embargo, el impacto socioeconómico y las consecuencias sobre el medio ambiente fueron mucho más dramáticos en esta última, debido a la diferencia de los calendarios agrícolas, la dotación de recursos y el tipo de actividad agropecuaria predominante en cada departamento.²

La excepcional situación climática vivida en el sur andino combinó la disminución de las precipitaciones pluviales con un conjunto de otras alteraciones (heladas, elevación de la temperatura ambiental, etc.) que actuaron como mecanismos de retroalimentación. La severa sequía se presentó precedida de una relativa caída de la temperatura promedio que en los momentos de mayor escasez de lluvias se revirtió implicando el agotamiento de las fuentes hídricas temporales como los manantes y la disminución sustantiva del volumen de fuentes permanentes como los ríos, lagunas y lagos. El volumen total de las fuentes hidrológicas regionales descendió sensiblemente. Al respecto es ilustrativo mencionar la reducción del nivel de aguas del Lago Titicaca (8.350 km² incluyendo el área boliviana y una capacidad de almacenamiento de 12.5 millones de m³ de agua), el mayor recurso hídrico regional, que en un momento bajó entre 7 y 10 metros.

La sequía 1982-1983 tendió a configurar en el sur andino un cuadro catastrófico, no sólo en razón de la intensidad del fenómeno sino por la forma en que ésta se distribuyó en el tiempo y en relación al calendario agrícola regional. Los requerimientos más críticos de agua, humedad y calor de los principales cultivos andinos (papa, quinua y cebada), cuyos ciclos vegetativos son parecidos y se estiman en alrededor de 170 días, se dan entre los primeros 60 y 90 días. Teniendo en cuenta que el período de siembra de estos cultivos se sitúa entre setiembre y noviembre, puede concluirse que las necesidades más críticas de agua coinciden exactamente con los meses de mayor sequía.

¹ "Puno, la sed del Perú: sequía, agudiza la crisis, pero no es la causa". Revista SUR, Año VI, n° 65, pp. 36-42, Cusco, 1983.

mente respecto de Cusco.

² En el departamento de Puno, el período de siembra comienza más tardía-

ALTA VULNERABILIDAD DEL SUR ANDINO

La severa sequía 1982-1983 se abate en el contexto de una sociedad regional desprovista de medios materiales y organizativos adecuados para responder con eficiencia y rapidez en situaciones contingentes de emergencia. La precaria economía regional, básicamente agropecuaria, con fuertes tendencias al estancamiento, que se desarrolla bajo frágiles condiciones de reproducción simple y donde los elementales derechos a la vida, el empleo, a la salud, etc., no están solucionados, fueron condiciones previas a la situación de sequía extrema que evidencian la alta vulnerabilidad regional. Estas características, resultado de políticas concretas, no han hecho sino potenciar los efectos socioeconómicos del fenómeno aleatorio, dándole características de catástrofe no tanto por la magnitud del fenómeno cuanto por los factores estructurales limitantes del desarrollo económico y social.

Una característica común a todos los países denominados en "vías de desarrollo" son los profundos desequilibrios regionales y las marcadas distancias sociales. El Perú no es excepción a esta regla del crecimiento económico capitalista, y su confirmación es la extendida situación de pobreza reinante en los departamentos integrantes del sur andino y otras regiones que, en opinión del Instituto Nacional de Planificación, están inmersas en el "área andina deprimida";³ y, siguiendo el mapa de pobreza del Perú, elaborado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), están clasificados entre los ocho departamentos más pobres del país.⁴

Desde el punto de vista de la economía nacional el aparato productivo regional no tiene relevancia mayor. Su contribución a la formación de la riqueza nacional es marginal no superando el 4 % del Producto Bruto Interno (PBI); de ahí que no sorprende la vigencia de valores bajísimos de la relación PBI per cápita regional en comparación con los promedios nacionales y los valores observados en otras regiones y departamentos (ver Cuadro 1).

La actividad agropecuaria, base de la economía regional, genera el 33.34 % del PBI regional (22.9 % en Cusco, 42 % en Puno y 46.4 % en Apurímac) y ocupa al 62.79 % de la población económicamente activa (PEA) (59 % en Cusco, 65 % en Puno y 72 % en Apurímac). Esta actividad se desenvuelve sobre una superficie equivalente al 37 % del área física regional (169.260 km²), constituida en 80 % por tierras de vocación pecuaria. Las tierras con aptitud agrícola son sumamente escasas (636.906 ha), desprovistas de sistemas de riego en un 89 %, expuestas a riesgos permanentes derivados de la ocurrencia de fenómenos naturales y compuestas en proporción elevada por tierras de calidad productiva marginal que requieren largos períodos de descanso antes de ser incorporadas a las áreas de explotación efectiva por no más de dos campañas agrícolas anuales consecutivas.

³ Esta terminología es utilizada por el Instituto Nacional de Planificación para aludir a áreas de insuficiente dotación de recursos, carentes de mercados, insuficiente inversión y otras características.

⁴ "Mapa de pobreza del Perú", Revista *Reseña Económica*, pp. 44-58, Lima, diciembre de 1982.

CUADRO N° 1

INDICADORES BÁSICOS DE LA REGIÓN SUR ANDINA
LIMA Y EL PERÚ

	<i>Superficie en km²</i>	<i>Población 1981</i>	<i>PBI 1981 (millones soles 1973)</i>	<i>PBI/per cápita 1981 (soles de 1983)</i>
Cusco	76,224	874,463	9,187	10,505
Puno	72,382	910,377	7,386	8,113
Apurímac	20,654	342,964	2,687	7,834
Total Región Sur Andina	169,260	2,127,804	19,260	9,051
Otros Departamentos del Sur	159,726	1,874,827	48,832	26,046
Lima	33,968	5,447,345	287,389	52,275
Otros Departamentos del Perú	922,261	8,312,255	147,434	17,736
TOTAL	1,285,215	17,762,231	502,915	28,313

Fuente: Elaborado con cifras tomadas del:
 • "Producto Bruto Interno por Departamentos 1971-1981".
 • Instituto Nacional de Estadística. Lima, junio de 1983.

La relación hectárea de tierra cultivada por persona señala con crudeza la extrema escasez de tierras en la región sur andina. Según cifras del II Censo Agropecuario y el VII Censo de Población y Vivienda realizados en 1972, esta relación resulta 0.19 ha cultivadas por habitante; índice que en la actualidad habría disminuido a 0.16 en razón del crecimiento demográfico y ausencia de acciones de política económica orientadas a la ampliación de la frontera agrícola regional. La consecuencia natural de la escasez absoluta de tierras ha sido la creciente incorporación a las áreas de explotación efectiva de recursos clasificados "no aptos para el cultivo intensivo". Una proporción igual al 16 y 38 % de tierras en actual explotación en los departamentos de Cusco y Puno se estima pertenecen a esta categoría de recursos.

Por otro lado, la actividad pecuaria atraviesa al menos desde dos décadas atrás un paulatino proceso de degradación por los crecientes índices de sobrepastoreo. La carga promedio del área altiplánica de Puno y Cusco con facilidad duplica los índices nacionales para la sierra peruana calculada en una unidad ovino por ha. La sobreutilización de pasturas entonces en forma ascendente viene introduciendo mutaciones en la composición de las praderas en favor de las especies de menor valor forrajero.

La escasez del factor tierra adquiere contornos más difíciles en el marco de la desigual estructura de explotación de tierra vigente en la región sur andina. La reforma agraria aplicada en los años setenta no ha conseguido transformar la estructura de tenencia de la tierra, a causa de su carácter asociativo, concentrador de tierras

y no redistributivo. Según los datos del Censo Agropecuario de 1972, el 81.6 % de las unidades agropecuarias (menores a 5 ha) explotan el 5.6 % del total de tierras con utilidad agropecuaria; en cambio, el 1.6 % de grandes unidades productivas (mayores a 100 ha) disponen del 81 % de la superficie total de uso agropecuario distribuido entre medianos productores, cooperativas y sociedades agropecuarias de interés social y empresas estatales.

Los rasgos estructurales subrayados de por sí se convierten en factores limitativos a la capacidad de adaptación y ajuste en un cuadro de situación de emergencia. La capacidad de asimilar los impactos derivados de una grave alteración climática resulta mínima, convirtiéndose en vital la acción-respuesta externa al medio siniestrado. En el caso que nos ocupa, conforme veremos más adelante, esta respuesta externa se manifestó insuficiente.

INEVITABLE IMPACTO SOCIOECONÓMICO

Todo fenómeno natural anormal siempre ocasiona pérdidas materiales y/o humanas. La sequía extrema que afectó la región sur andina ha tenido un cuantioso impacto socioeconómico expresado en la pérdida y/o disminución de cosechas, reducción del capital pecuario, intensificación de los flujos migratorios campo-ciudad, desabastecimiento urbano de productos alimenticios, distorsión de los precios de productos agropecuarios, etc.; es decir, agravamiento de los problemas estructurales que aquejan esta región.

Las crónicas periodísticas, así como diversas evaluaciones gubernamentales y no gubernamentales llevadas a cabo con la finalidad de estimar la magnitud de los daños materiales ocasionadas por la sequía, en general han estado signadas por cierto afán de magnificar sus consecuencias negativas. Durante muchas semanas, los reportes periodísticos dedicaron papel y tinta para resaltar como conductas generalizadas, situaciones aisladas y puntuales, como por ejemplo la venta o intento de venta de niños campesinos.⁵ Otros medios de comunicación dieron cuenta de flujos migratorios campo-ciudad en magnitudes tan elevadas que en pocas semanas las zonas afectadas habrían quedado despobladas.

Las autoridades locales, por su parte, quizá respondiendo a lineamientos oficiales o quizás en el simple intento de aprovechar la coyuntura particular para presionar al gobierno central mayores recursos financieros, también se sumaron al discurso alarmista; así, la evaluación inicial de daños en el departamento del Cusco resultó inflada en un 16 % respecto a las estimaciones finales.⁶ Por su lado, las organizaciones campesinas, principalmente la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), legítimamente, utilizaron el interés suscitado en la opinión pública nacional para denunciar y reclamar por la situación de permanente marginación del campesinado andino.

Nosotros queremos tomar distancia de aquel espíritu alarmista

⁵ Diario *La República*, "El drama de Puno". Suplemento VSD, N° 83, Lima, 9 de setiembre de 1983.

⁶ "Cusco: sequía y pobreza". Revista *Sur*, año VI, N° 65, pp 17-26, Cusco 1983 y J. Hurtado Miller *Exposición del Ministro de Agricultura al Parlamento Nacional*, Lima, mayo 1984.

CUADRO N° 2
 REGIÓN SUR ANDINA. IMPACTO DE LA SEQUÍA
 SOBRE LA PRODUCCIÓN: 1982-1983
 (en millones de dólares)

	<i>Apurímac</i>	<i>Cusco</i>	<i>Puno</i>	<i>Región Sur Andina</i>
Pérdidas de la producción a causa de la sequía	13.6	20.9	60.8	95.3
PBI departamental 1983 *	87.0	240.0	300.0	627.0
PBI agropecuario departamental 1983 **	40.0	68.0	100.0	208.0
Porcentaje de pérdidas de la producción por sequía respecto al PBI departamental	15.6 %	8.7 %	20.4 %	15.2 %
Porcentaje de pérdidas de la producción por sequía respecto al PBI agropecuario departamental	34.0 %	30.7 %	60.8 %	45.8 %

* Estimado en base al PBI global (16,483 millones de dólares corrientes) y la participación departamental de 1981.

** Estimado en base a la participación sectorial del PBI departamental en 1981.

predominante en los días de extrema sequía y en los meses posteriores, intentando proponer una comprensión menos apasionada de las consecuencias socioeconómicas de aquella particular coyuntura.

Según cifras del Ministerio de Agricultura, el valor de las pérdidas de la producción agropecuaria motivada por la sequía en la región sur andina asciende a 95.3 millones de dólares corrientes y equivale aproximadamente al 10.7 % del valor global de daños, estimada en 891 millones de dólares, ocasionados en la producción e infraestructura económica y social debidas a los fenómenos climatológicos anormales que soportó el Perú durante el transcurso de 1982-1983.

Desde la perspectiva del sur andino, el impacto socioeconómico de la coyuntura de sequía tiene serias consecuencias y agrava dramáticamente las condiciones de vida material de la población regional, en especial de la población rural. Siguiendo los indicadores del Cuadro 2 puede apreciarse que el valor de las pérdidas ocasionadas por la sequía equivale a una proporción del 15.19 % del Producto Bruto Interno regional. Si se recuerda que los departamentos del sur andino son esencialmente agropecuarios, entonces debe concluirse que el impacto socioeconómico ha creado un cuadro difícil porque 45.81 % del Producto Agropecuario esperado en 1983 se dejó de percibir, siendo el panorama aún más delicado en el departamento de Puno, donde el

valor de las pérdidas supera el 60 % del Producto Agropecuario esperado el año anterior.

Tal como queda expuesto en el Cuadro 3, los daños derivados de la sequía tienen una distribución sectorial y espacial diferenciada. Sectorialmente, la proporción mayor de pérdidas ocurrió en la actividad agrícola regional (74.95 %), y geográficamente, las pérdidas se concentraron sobre el departamento de Puno (63.74 %). Además de las pérdidas en la esfera de la producción, la delicada coyuntura 1982-1983 tuvo necesarias implicancias en los niveles de ingresos, empleo, migración, alimentación, salud y educación.

La drástica reducción del nivel de precipitaciones pluviales bloqueó el desenvolvimiento normal de la actividad agropecuaria regional, "liberando" fuerza de trabajo que, en ausencia de fuentes alternativas de ocupación rural y ante la imposibilidad de llevar adelante acciones-respuesta de corto plazo que posibiliten crear fuentes alternativas-sustitutas de empleo, irremediablemente han sido empujados a la migración hacia las ciudades en busca de medios de sobrevivencia mínimo vitales. Los flujos de migración campo-ciudad en los meses de extrema sequía y luego de ésta han tendido a presionar los mercados laborales urbanos de Arequipa y ciudades intermedias como Cusco y Juliaca provocando temporalmente la elevación de las tasas de subempleo y desempleo. La carencia de estimaciones cuantitativas nos fuerza a quedar en este nivel de valoración cualitativa.

A consecuencia de la severa sequía, las familias rurales (agricultores y campesinos) de la región han perdido gran parte de sus ingresos, situación agravada en el contexto de crisis generalizada y empobrecimiento acelerado predominantes en el Perú. La pérdida calculada en 60 y 90 % de las cosechas esperadas en los principales cultivos andinos ha afectado sensiblemente la base principal de la formación del ingreso rural. Por otra parte, la elevación estimada en 50 y 150 % de la saca de ganado, si bien en el corto plazo permitió ingresos extraordinarios, en el mediano y largo plazo compromete las bases sobre las cuales se genera el ingreso agropecuario. Tampoco aquí las evaluaciones ejecutadas alcanzan a proporcionar cifras que grafiquen numéricamente la magnitud del impacto.

Otra consecuencia derivada de la situación de sequía está relacionada con los precios y el abastecimiento de los centros urbanos integrantes de la red de ciudades del sur andino. Por un lado, la repentina reducción de la oferta alimentaria interna regional (cultivos andinos) indujeron a prácticas especulativas con la consiguiente distorsión de precios que por varios meses tendieron al alza; por otro lado, la escasez de pasturas y forrajes unida al agotamiento de recursos hídricos temporales y la disminución de las fuentes permanentes forzaron a los agricultores y campesinos a realizar sacas de ganado ovino, vacuno y auquénido no previstas que incidieron en la elevación de la oferta de carnes rojas, gravitando en la caída de los precios en beneficio de comerciantes y empresas dedicadas al engorde de ganado mas no de los consumidores.

A raíz de la sequía, la ya deteriorada situación de salud y educación regional alcanzó niveles más críticos por la disminución de la disponibilidad de productos de autoconsumo y consumo interno regional, acentuando los problemas de mortalidad, malnutrición, parasi-

CUADRO N° 3
PERÚ: PÉRDIDAS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA A CAUSA
DE LOS DESASTRES NATURALES POR DEPARTAMENTOS
Y REGIONES. AÑO 1983

	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA		PRODUCCIÓN PECUARIA			TOTAL NACIONAL	
	Ha pérdidas y/o afectadas	Miles de dólares*	N° de cabezas perdidás y/o afectadas	Miles de dólares*	Infra-estructura de riego (miles de dólares)	Miles de dólares*	Porcentaje
Apurímac	46,731	10,113	984,395	3,540	—	13,653	3.88
Cusco	67,624	13,340	514,069	7,596	—	20,936	5.94
Puno	81,012	48,061	1,138,500	12,755	—	60,816	17.28
Total Región Sur	195,367	71,514	2,636,964	23,891	—	95,405	27.10
Andina							
Otros Departamentos							
Región Sur	62,338	27,394	s.i.	5,655	—	33,049	9.39
Total Región Sur	257,705	98,908	2,636,964	29,546	—	128,454	36.50
Región Norte	135,705	124,450	—	—	21,783	146,233	41.55
Región Centro	218,394	71,757	—	—	2,646	74,403	21.16
Región Oriente	23,644	2,800	—	—	—	2,800	0.79
TOTAL NACIONAL	635,448	297,915	2,636,964	29,546	24,429	351,890	100.00

* Dólares calculados a la paridad promedio anual de 1,654 soles por U.S.A.
Fuente: Elaborado con información tomada de la Exposición del Ministro de Agricultura al Parlamento Nacional. Lima, mayo de 1984.

tismo y ausentismo escolar. Por último, puede afirmarse que las características estructurales previas al cuadro de sequía extrema potenciaron el impacto socioeconómico.

LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD FRENTE A LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL

Diversos sectores de la sociedad regional (gobierno, entidades eclesiales, instituciones de promoción y apoyo campesino y organizaciones campesinas) respondieron en distintas formas y grados de eficiencia con el objetivo de disminuir los efectos económicos negativos, contrarrestar la retracción de la oferta de productos alimentarios, asegurar niveles de abastecimiento alimentario, aminorar la vulnerabilidad de la actividad agropecuaria ante los fenómenos climáticos y relanzar la actividad agropecuaria. En general, todas las acciones ejecutadas durante la coyuntura de sequía extrema no fueron proporcionadas a la magnitud de daños provocados. A fin de facilitar nuestra exposición distinguiremos tres tipos de respuestas: primero, "las acciones de previsión" que corresponden a las medidas tomadas con anterioridad a la ocurrencia del fenómeno aleatorio; segundo, "las acciones en la emergencia", constituidas por las medidas adoptadas inmediatamente después de sucedido el hecho anormal y tercero, "las acciones de restauración" representadas por todas las decisiones y hechos dirigidos a reparar los daños ocasionados por el acontecimiento fortuito.

Un cuadro de sequía no se configura de manera subita y repentina si no se perfila en un período más o menos prolongado, generalmente varias semanas o meses. Esta característica convierte el fenómeno de la sequía enteramente distinto a otros cuya ocurrencia se localiza en un punto del tiempo, por ejemplo, una inundación o un terremoto. La sequía es además un acontecimiento de difícil predicción; sin embargo viene precedida de otras alteraciones climáticas como elevación de la temperatura ambiental, heladas, aumento de los niveles de radiación, etc. Quizás a causa de las características subrayadas en el caso que nos ocupa, no se tomaron ningún tipo de medidas de previsión.

La extrema sequía 1982-1983 exigía un conjunto de medidas correspondiente al segundo tipo de respuestas, principalmente abastecimiento alimentario, mantención de abrevaderos, generación de puestos de trabajo, organización de los flujos migratorios, etc. El Sistema de Defensa Civil del Perú (SDCP) se supone debía acometer las "acciones en la emergencia" frente a la situación de emergencia creada en el agro sur andino por la extrema sequía; sin embargo, su acción se limitó al reparto de alimentos en forma insuficiente, inoportuna y bajo criterios de clientelaje político.⁷ La explicación de la deficiente respuesta gubernamental en la emergencia combina, al menos, cuatro factores: primero, la mayor magnitud de los daños ocasionados por el

⁷ El 13 de noviembre de 1983, el país concurrió a las urnas para elegir a los gobiernos municipales. En ese contexto, el partido de gobierno (Acción Popular) en forma frecuente hizo coincidir actos de su campaña electoral con actividades relacionadas a la emergencia.

exceso de lluvias en la costa norte; luego, la desproporción entre los recursos disponibles y las exigencias originadas por un cuadro de desastres múltiples (inundaciones, sequías, huaicos y derrumbes); enseguida, la lentitud del aparato administrativo gubernamental en la toma de decisiones y, por último, la predominancia de los intereses políticos particulares sobre el drama que vivían los pobladores de las zonas siniestradas.

La insuficiente respuesta estatal durante la emergencia quedó sustituida por las acciones canalizadas desde las instituciones eclesiales del sur andino (iglesias, parroquias y equipos pastorales) y grupos de promoción y apoyo campesino. Estas instituciones viabilizaron la solidaridad cristiana del mundo capitalista desarrollada en forma de donación de viveres y recursos financieros. La misma naturaleza institucional planteó serias limitaciones en la capacidad de gestión y en la elección de prioridades. Además, la acción-respuesta de iglesias y parroquias en más de una oportunidad debió encarar el asedio de las fuerzas policiales las que, actuando en el contexto de una explosiva situación social y una clara política gubernamental de hostigamiento hacia estas entidades, limitaron sus posibilidades de coordinación y concertación.

Aunque no se conocen con precisión los montos financieros de que dispusieron y disponen estas entidades se sabe que el mayor problema derivado en su uso fue cómo gastar, en qué, dónde y bajo qué formas de administración. Muchos equipos eclesiales se plantearon la necesidad de definir criterios de priorización en el uso de fondos que respondieran a una doble combinación de exigencias: inmediatas y mediatas, de tal suerte que las "acciones en la emergencia" destinadas a encarar las necesidades de alimentación y trabajo, al mismo tiempo crearan en el futuro mejores condiciones socioeconómicas. Sin embargo, ni todas las instituciones ni todos los individuos que convenían en este tipo de respuesta estaban en condiciones de tener un manejo preciso y global de la problemática económica y social de cada zona o región siniestrada. Esta experiencia queda, pues, como un esfuerzo que pretendió entender que las consecuencias de la sequía debían ser afrontadas en el contexto de los problemas estructurales que caracterizan al sur andino.

En lo concerniente a la tercera clase de acciones, se esperaba que la respuesta gubernamental sería mayor y contundente pero dejaron mucho que desear. Los Planes de Emergencia que fueron la cristalización de la voluntad de emprender la rehabilitación, estuvieron signados de elevadas dosis de demagogia, ineficiencia y corrupción. A través de sendas disposiciones legales los departamentos de Puno y Cusco fueron declarados en "emergencia".⁸ Las instituciones públicas locales luego se abocaron a la evaluación de daños y a definir planes de inversión orientados a las tareas de restitución). La región sur andina teóricamente recibió una asignación presupuestal de 24.6 millones de dólares distribuidos a lo largo de tres años (1983, 1984 y 1985). Sin embargo, los niveles de ejecución financiera real no correspondieron ni a las

⁸ La declaratoria de "emergencia" viene a ser un paso previo y necesario que posibilite la asignación extraordinaria de recursos financieros y se realiza en base a informe-evaluación del SNDC.

CUADRO N° 4

PERÚ: DESEMBOLSOS PROGRAMADOS PARA LA EJECUCIÓN
DEL PROGRAMA INTEGRAL DE REHABILITACIÓN
Y RECONSTRUCCIÓN DE ZONAS AFECTADAS
POR DESASTRES NATURALES 1983-1985
(miles de dólares) *

	1983	1984	1985
Apurímac	1.941	1.605	30
Cusco	1.547	2.964	362
Puno	5.503	10.937	8.169
Total Región Sur Andina	8.991	15.506	8.561
Otros Departamentos del Sur	7.469	6.738	1.026
Total Región Sur	16.460	22.244	9.587
Región Norte	108.304	221.722	51.611
Región Centro	13.776	29.461	—
Región Oriente	—	—	—
TOTAL NACIONAL	138.540	273.427	61.198

* Dólares estimados a la paridad promedio anual de 1,654 soles por U\$A.

Fuente: Elaborado con cifras del Programa Integral de Reconstrucción y Rehabilitación de zonas afectadas por desastres naturales. Instituto Nacional de Planificación. 1983.

previsiones iniciales (véase Cuadro 4) ni a las exigencias de rehabilitación del agro sur andino, esencialmente a causa del desfinanciamiento presupuestal original con que el gobierno aprobó el Programa Integral de Reconstrucción y Rehabilitación de las zonas afectadas por desastres naturales en 1982-1983.

Los planes de emergencia en tanto intentaron llevar adelante acciones destinadas a garantizar el relanzamiento de la actividad agropecuaria y restaurar los daños ocasionados por la extrema sequía en la esfera de la producción (destrucción de reserva de semillas, disminución del capital pecuario, etc.) merecen ser analizados con detenimiento en los aspectos relacionados con su diseño, características y contenido.

Tanto el Plan de Emergencia de Puno como el de Cusco,⁹ estuvieron sustentados sobre la reprogramación de partidas presupuestarias asignadas con anterioridad a la situación de sequía a través del gasto público, canalizado por medio de las oficinas departamentales del Ministerio de Agricultura y las Corporaciones de Desarrollo de Puno y Cusco. Es decir, si bien las metas de los Planes de Emer-

⁹ Instituto Nacional de Planificación: "Plan de emergencia del departamento de Cusco" y "Plan de emergencia del departamento de Puno"-Lima, 1983.

gencia identificaban objetivos y hasta determinaban acciones, sin embargo, no pasaban de constituir un conjunto de buenas intenciones al no estar sustentadas financieramente sobre recursos frescos. Este problema es tanto más grave si se tiene presente que el sistema presupuestal peruano utiliza como criterio central de priorización sobre pliegos globales sectorialmente negociados: el grado de ejecución físico-presupuestal, mecanismo por el cual un proyecto o acción deviene prioritario si ya cuenta con niveles de ejecución, no importando si éste responde o no a los requerimientos de producción, empleo o ingresos. En síntesis, puede afirmarse que en tales circunstancias los Planes de Emergencia no podían resultar eficaces en las tareas de restauración porque el 40 % de los presupuestos ya habían sido ejecutados o estaban en curso de ejecutarse durante el primer semestre de 1983.

Atención especial suscita el diseño y contenido de las acciones gubernamentales de restauración. La oportunidad de los proyectos seleccionados, en términos de proporcionar respuestas concretas a los problemas de reconstrucción de corto y mediano plazo, por decir lo menos, resulta discutible. La creación de condiciones que permitiesen el relanzamiento de la actividad agropecuaria (semillas, abonos, construcción de abrevaderos, etc.), paradójicamente, en los Planes de Emergencia no estuvieron entre las prioridades. Una parte de tal problema se explica en el tipo de financiamiento implícito de los Planes, y otra, en las limitaciones de la administración pública para comprender y procesar una situación de emergencia que exigía respuestas a distintos niveles.

La efectividad de la respuesta gubernamental en las acciones de restauración casi desde el momento de la aprobación de los Planes de Emergencia estuvo asegurada en forma negativa. El contenido de los mismos no respondía a los objetivos declarados y el mayor cuello de botella que no pudo superarse fue la escasa dotación de nuevos recursos. Los esquemas de ejecución presupuestal del Cuadro 4 con el correr de los meses y años sólo han quedado como piezas útiles al manejo de la opinión pública desde las esferas próximas al poder ejecutivo.

Las acciones-respuesta frente a las exigencias perentorias originadas por la extrema sequía partieron también del seno mismo del medio social siniestrado. Es aleccionador el comportamiento de los distintos sectores sociales afectados en forma directa por la coyuntura de sequía. La respuesta fue esencialmente colectiva, pudiendo sugerirse una relación directa entre el grado de organización y el tipo de planteamientos y exigencias esgrimidas. Esta opción de respuesta predominantemente colectiva se explica en la creciente conciencia que van adquiriendo los campesinos y agricultores de su marginación económica y política por un lado y por el otro, la pobreza generalizada reinante en el medio rural anula toda posibilidad de respuesta individual y aislada, aun en el caso de las unidades de producción mejor dotadas de recursos como es el caso de las cooperativas agrarias y sociedades de interés social.

El comportamiento de los sectores directamente afectados admite distinguir dos momentos: el primero, caracterizado por el desarrollo de acciones tendientes a llamar la atención del público y a exigir al

gobierno respuestas concretas (marchas de sacrificio, mitines, movilizaciones, etc.) y el segundo, nacido en oposición a la "indiferencia y lentitud de las respuestas gubernamentales",¹⁰ la elaboración de Planes Alternativos que guíen el proceso de relanzamiento de la actividad agropecuaria. En este segundo aspecto, destaca la labor impulsada por la Federación Departamental de Campesinos de Puno y sus organizaciones de base (Federaciones Provinciales, Distritales y Comunidades Campesinas), quienes con el apoyo de técnicos de instituciones privadas de promoción y apoyo campesino y la Confederación Campesina del Perú (CCP), lograron madurar un Plan Alternativo para el caso del departamento de Puno. Este plan especifica acciones a nivel provincial y distrital, priorizándolas en las zonas más afectadas por la sequía. El programa propone, "además de la provisión adecuada de semillas, la realización tanto de obras de infraestructura de riego y vial como de programas integrales de desarrollo rural".¹¹ La población del sur andino, en particular el campesinado de Puno, comprendió que la única forma de paliar mínimamente las consecuencias de la difícil coyuntura 1982-1983 era por medio de mejores niveles de organización, participación y movilización popular.

Los fenómenos naturales son problemas de difícil predicción, pero no imposibles de prever ni de reducir su impacto socioeconómico. En el caso de la sequía extrema que afectó el sur andino el año anterior, consideramos que sus consecuencias podrían haber sido menores y menos catastróficas de haber existido políticas que intentaran revertir los problemas estructurales que traban el desarrollo interno de la región. En presencia de una infraestructura agropecuaria básica (drenes, diques de almacenamiento de aguas, canales de irrigación, mantenimiento de suelos, etc.), el impacto social habría sido más manejable, pero, mientras subsistan la opción por los modelos de crecimiento económico que prioricen el desarrollo de sectores de exportación que desalientan la utilización racional y social de los recursos nacionales y que tienda a promover el desarrollo armónico y equilibrado, la vulnerabilidad de la economía nacional frente a acontecimientos fortuitos de difícil predicción siempre será latente.

CONCLUSIONES

La coyuntura de sequía 1982-1983 ha puesto al descubierto la extrema vulnerabilidad de la sociedad sur andina. Esta vulnerabilidad se manifiesta en los siguientes hechos:

Primero, la vigencia de economía regional precaria, básicamente agropecuaria, con fuertes tendencias al estancamiento, que se desarrolla bajo frágiles condiciones de reproducción simple y donde los elementales derechos a la vida, el empleo, a la salud, etc., no están solucionados.

Segundo, la escasísima disponibilidad de recursos agrícolas (0.16 ha de tierra cultivada por habitante) sujetos a sistemas de explotación

¹⁰ "Chumbivilcas: Balance de las acciones a la sequía", Revista Sur, año VI, N° 68, pp. 44-47, Cusco, 1983.

¹¹ "La FDCP y el problema de la sequía en Puno: Tierra y producción". Revista Sur Año VI, N° 66, pp. 22, Cusco, 1983.

tación tradicional carentes de sistemas de riego y prácticas de conservación de la tierra.

Tercero, degradación creciente de la actividad pecuaria expresada en la sobreutilización de las pasturas.

Cuarto, desigual estructura de explotación de la tierra que concentra los recursos en pocas unidades de producción y provoca clamorosa carencia de este factor en la mayoría de las familias campesinas y agricultores.

Quinto, ausencia de políticas regionales de apoyo, fomento y promoción de la actividad agropecuaria.

Por otra parte, respecto al impacto de la extrema sequía y la respuesta de la sociedad frente al cuadro de emergencia se constata:

Primero, el impacto socioeconómico ha sido amplificado por los problemas estructurales que bloquean el desarrollo interno y que son resultado de políticas concretas.

Segundo, la sociedad sur andina y la sociedad peruana en general no están preparadas para afrontar con rapidez y eficiencia una situación de desastre de las dimensiones de la sequía e inundaciones de 1982-1983.

Tercero, las respuestas desarrolladas frente a la situación de emergencia se han caracterizado por la ausencia de niveles de coordinación y centralización y han sido insuficientes e ineficientes para dar cuenta de las exigencias de la emergencia y las tareas de restauración.

Cuarto, la experiencia de la sequía 1982-1983 ha demostrado que las acciones más concretas y eficientes provienen de la misma población afectada por medio de su organización, participación y movilización.