

El INDECI, sin embargo, no decide qué ayuda recibe. Cuando el desastre es mayor, la ayuda llega sin solicitarse. Los gobiernos extranjeros y agencias con frecuencia se comunican para decir qué van a enviar y no para preguntar qué se necesita. Con frecuencia también el INDECI tiene que trasladar a la zona del desastre ayuda que sabe que no es necesaria: el caso de los 5,000 sacos de arroz que envió un país amigo para la primera emergencia del Alto Mayo, en donde los agricultores veían malograrse en sus almacenes su producción de arroz por falta de transporte al mercado, es suficiente para ilustrarlo. Razones políticas o la posibilidad que la prensa quiera hacer un escándalo lo obliga a actuar así. Otras veces, las más, una ayuda no suficientemente adecuada es considerada mejor que nada. Producido un desastre hay que actuar, no siempre se decide libremente cómo y en qué. De todo esto el INDECI es consciente y, aceptándolo, busca mejorar su respuesta. Cualquier entrevista con alguno de sus jefes lo hace patente. Y es justamente por ello que también pueden verse cambios y progresos. Uno de ellos es la regularidad con que el INDECI y los organismos internacionales están haciendo funcionar el Consejo Consultivo Internacional, que comienza a reunirse periódicamente, incluso cuando no hay emergencias. Esto justamente tiene que ver con la posibilidad de obtener una ayuda más adecuada. Sin embargo, aun en este caso, la idoneidad de la ayuda se refiere únicamente a la emergencia.

El otro acento está puesto en la capacitación. Incluso la prevención es entendida con frecuencia exclusivamente como capacitación. La Dirección de Prevención, en cambio, debe encargarse de representar al INDECI en aquellas ocasiones en que la ayuda extranjera, canalizada a través de ellos, lo pone en la situación de participar en la rehabilitación y reconstrucción. Es el caso que hemos visto en el Alto Mayo. Cuando le tocó intervenir de este modo, lo hizo enlazando la ayuda exterior, los organismos del Estado y los comités locales de Defensa Civil. Incluso hizo una labor de seguimiento y fiscalización, pero no llegó a promover nuevas formas, más adecuadas, de reconstrucción. Lo vemos si convocando a los gobiernos locales a conectarse con las entidades estatales. Eso indica una gran consistencia con su doctrina y concepción del Sistema pero, como hemos visto en el caso de la donación japonesa, eso no garantiza la eficiencia de la respuesta. No hay una Dirección de Rehabilitación, Reconstrucción o Desarrollo. La mayor parte de ello se ejecuta a través de la Dirección de Prevención. La atención que presta a su papel de atención de la emergencia y a la prevención indica que su práctica responde a una concepción del desastre, sobre todo como producto del fenómeno físico y la imprevisión de la población. La imprevisión es ignorancia y a esta se responde con instrucción. El desastre no es visto como un fenómeno que se produce por la vulnerabilidad múltiple de la población que hace que la amenaza física se vuelva un riesgo inminente como resultado de un proceso social más complejo. Por eso es que la emergencia no encuentra relación con la reconstrucción-desarrollo²¹.

²¹ Entender que en la prevención se juega lo más importante (la prevención eliminaría la posibilidad del desastre), es una concepción nada desdeñable, siempre y cuando la prevención se entienda como la disminución de la vulnerabilidad múltiple y que esta acción se privilegie por sobre la sola atención de las emergencias.

Aunque está pendiente un estudio definitivo sobre lo que ocurre en otras partes del país²², todo indica que en la reconstrucción el INDECI prácticamente no participa²³, y al Sistema y a los Comités locales tampoco se les hace participar suficientemente; menos aun en el desarrollo. Entonces la instrucción para la prevención queda colgada, sostenida desde arriba, difícilmente incorporable a la necesidad sentida de las poblaciones.

La reconstrucción es dejada para la acción de los otros sectores del Estado. Y, como hemos visto en el Alto Mayo, ésta se realiza usando los programas y canales regulares del Estado. En una zona como el Alto Mayo, marginal a la dinámica económica y política del país, la debilidad de la presencia del Estado se suma a la poca consideración de estos programas de las dinámicas poblacionales y el resultado es que la reconstrucción no se produce o se produce por otras vías.

Ese paralelismo entre la actuación del INDECI y las funciones atribuidas al Sistema Nacional de Defensa Civil, por un lado, y la acción de reconstrucción, por otro, desconoce la relación entre los desastres, los procesos de acumulación de vulnerabilidades y el desarrollo.

Los Organismos Internacionales

Los gobiernos extranjeros y demás organismos internacionales participan sobre todo en el momento de la Emergencia. También ellos hacen esa separación entre la problemática del desastre y la del desarrollo. La principal ayuda llega en el momento de la emergencia y es canalizada por el INDECI dentro de los parámetros ya expuestos. Sin embargo, por la iniciativa de una ONG llegaron a comprometerse en programas de reconstrucción.

Los organismos internacionales participan en la gestión del desastre sobre todo a través de los actores nacionales (INDECI, Gobierno, ONGs). En ese sentido, depende de ellos. Es verdad, sin embargo, que no todo depende de los actores nacionales: los organismos internacionales tienen sus prioridades. En general éstas coinciden más con las acciones convencionales que separan emergencia y reconstrucción y, en ese sentido potencian esa línea.

Se puede ver en la participación de los organismos internacionales dos grandes tipos: 1) la participación que se da a través de los canales oficiales, en donde la tendencia de los organismos internacionales frente a los desastres de ayuda a la emergencia se encuentra y se potencia entre sí con la tendencia de los canales oficiales de tratar la gestión de un desastre como una emergencia

²² Actualmente la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina ha iniciado un estudio al respecto.

²³ Cabe destacar cómo en sus publicaciones e, incluso, en la legislación, frases como "reparación de los daños" (Decreto ley No. 19338: Ley del Sistema de Defensa Civil Indeci 1989:2) o "presentando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación, que permitan el desarrollo continuo de actividades en la zona" (D.S 005-88-SGMD:Reglamento del Sistema de Defensa Civil Indeci 1989:17) se expresa su concepto de rehabilitación y de reconstrucción, en la pocas ocasiones en que se usa este último término.

a salvar; y, 2) aquella que se compromete en programas de reconstrucción. Esta segunda se hace por canales diferentes a los del Sistema de Nacional de Defensa Civil, y se produce por la intervención de, sobre todo una, pero también otras ONGs, que intervienen en situaciones de desastres, en otra perspectiva. Este tipo de participación de los organismos internacionales en los desastres es minoritaria y relativamente nueva y aún son muy escasos los programas que se han implementado. El éxito de estos pocos proyectos, sin embargo, son suficientes para comprender hasta qué punto un nuevo enfoque de gestión de desastres puede ser de gran significado para estos actores.

Otro aspecto a destacar es que en las agencias de la Iglesia Católica y de otras iglesias se encuentra con frecuencia una disponibilidad a innovar que a veces no se encuentra en igual medida en otros organismos. Nuevamente la cercanía al medio y sus necesidades resulta un factor determinante. Es posible que estas agencias vinculadas a las iglesias den mayor cabida a los diagnósticos y propuestas que llegan desde sus administradores nacionales que otras que deben responder más a la línea de sus gobiernos y centros, más condicionados por las realidades y tendencias en sus propios países. Sin embargo, hay otras agencias y ONGs internacionales que se encuentran también en la misma disposición. Cabe destacar también que éstas son justamente las que llevan más tiempo en la problemática de los desastres y que ven que la cooperación en el momento de la emergencia no sólo no llega a ser lo suficientemente adecuada sino que no cambia las condiciones que hacen que éstos sigan produciéndose. Poco a poco van encontrándose las instituciones más ligadas al medio desde la problemática del desarrollo y las más ligadas a la problemática de los desastres.

Los Gobiernos Locales

El principal papel que parecen cumplir los Concejos o gobiernos locales es el de cabeza de los Comités de Defensa Civil. En ese sentido destaca también su papel en la emergencia. Su función como gobierno local, sin embargo, lo obliga a asumir un papel en la rehabilitación de los servicios públicos. Cuando esta rehabilitación se hace con donaciones extranjeras canalizadas a través del INDECI, este papel sigue teóricamente vinculado a su papel de presidente del comité local. Pero este comité no tiene necesariamente que funcionar para que el fondo sea ejecutado. Poco a poco el comité pierde sentido y deja de funcionar. El gobierno local, en su forma convencional, lo reemplaza. Y vuelven a ser marginadas las organizaciones sociales de base.

Durante la Emergencia los gobiernos locales parecen cumplir el papel de enlace entre el Estado y la sociedad local. El Estado, a través del INDECI, canaliza la ayuda a la sociedad local. El Gobierno local parece un lugar muy importante en la gestión de los desastres. De su comportamiento y de su relación con el medio, sus recursos y sus organizaciones, depende mucho. Esto, sin embargo, contrasta con la debilidad de estos gobiernos (presupuestaria, institucional, etc.) Y de allí que, al depender en gran parte toda la participación del Estado de los gobiernos locales (INDECI lleva la ayuda pero los Comités la distribuyen) la participación estatal adolezca de tantas deficiencias.

Esta realidad hace que los sectores del Estado quieran actuar independiente. Sin embargo, tampoco estos tienen ni la capacidad suficiente, ni presencia en la región, ni relaciones con el medio como para obtener una gestión adecuada.

No obstante lo dicho, los gobiernos locales tienen la legitimidad social suficiente para convocar a algunos actores que encuentran allí un canal de participación y que, de otra manera, quedarían al margen. Es el caso de los colegios profesionales, como el Colegio de Ingenieros, que participa en la evaluación de los daños y en la formulación de normas técnicas. Incluso en los municipios más débiles del Alto Mayo, como el de Moyobamba, los vemos participar. En Municipios más dinámicos se logra hacer participar incluso a organizaciones gremiales con mayor tradición reivindicativa como el sindicato de profesores (SUTEP) con mayores lazos con la población de base. El Municipio, como cabeza local del Sistema de Defensa Civil, tiene en gran parte en sus manos la posibilidad de hacer participar a las organizaciones sociales de base y a otras instituciones con presencia local como las iglesias y las ONGs, que podrían colaborar en hacer más adecuada la gestión. En varios casos (Moyobamba, Rioja) los frentes de defensa y las organizaciones sociales de barrio llegaron a tener, especialmente luego del segundo sismo, una participación importante en los comités locales de Defensa Civil. No lograron, sin embargo, pasar más allá del papel de distribuidores de la ayuda o de fiscalización. En Rioja el Frente de Defensa compartió con la Fiscalía Provincial la Comisión de Fiscalización del Comité y en Moyobamba tenía un representante en cada comisión en que se dividió las tareas el comité (recepción de la ayuda, distribución, etc.), pero no accedieron a la posibilidad de instaurar un tipo de gestión distinto que respondiera al conjunto de las necesidades y características de las poblaciones y de la zona. Una cosa así sólo se logró en Soritor, en donde el Frente asumió el liderazgo de la gestión y el gobierno local asumió un papel subordinado. Habana, en donde la gestión fue realizada casi exclusivamente por el Concejo y el Comité local, fue uno de los lugares donde la gestión del desastre fue menos eficaz.

En resumen, la gestión de los desastres en el Alto Mayo de los gobiernos locales fue fundamentalmente pasiva frente a la intervención foránea. Hicieron de receptores y distribuidores de la ayuda a la emergencia y no instauraron ni ejecutaron un programa de reconstrucción.

Las Organizaciones No Gubernamentales

Este estar entrampados del Estado-base social, y sus causas al interior del proceso social, político e institucional, es entendido en general por las organizaciones no-gubernamentales que, justamente, en general en el Perú, han nacido para suplir funciones que se consideran propias del Estado. Actúan haciendo que sus propios recursos científico-tecnológicos, profesionales e institucionales en general, pongan en relación los recursos financieros de ayuda con las necesidades y las poblaciones de base. Esto se hace por canales paralelos a la acción del Estado y de los gobiernos locales mayores, es decir, de los provinciales. Tienen mayor posibilidad de vincularse a los gobiernos locales distritales. Su método de darle espacio a las organizaciones sociales de base (barriales, comunales, etc.) hace, en sólo aparente paradoja, que sus programas obtengan incidencia en toda la región. Comprender a la región como una red de relaciones de

base (económicas, sociales y políticas), la incorporación de estas relaciones a su diagnóstico de la "sociedad real" por sobre la "formal" es lo que le da su eficiencia.

Sin embargo, estas organizaciones no-gubernamentales, prácticamente no participan en la ayuda a la emergencia. Su capacidad institucional y especificidad no se lo permite. Eso aumenta el paralelismo de su acción de reconstrucción frente al Estado, que privilegia la gestión de los desastres como emergencias. No obstante, en el Alto Mayo han habido, por un lado, intentos de coordinación con las entidades estatales en los procesos de reconstrucción: un caso es el convenio múltiple entre UNDRR/PNUD, el ITDG y el ININVI en capacitación para la reconstrucción, otro es el intento de convenio entre el ITDG y el Sistema de Créditos Supervisados de ENACE. En el primero no se logró mucho trabajo compartido, el segundo no logró concretarse y, por otro lado, las ONGs, al encontrarse más presentes en la región, tuvieron un conocimiento sobre lo ocurrido en los momentos de la emergencia y un interés en ella que permitiría pensar en nuevas formas de colaboración. Frente a los gobiernos locales, sus éxitos y recursos técnicos y profesionales les han dado una legitimidad que no debe ser desaprovechada.

El trabajo de las ONGs, por las razones ya señaladas, se realiza en otra matriz. Es justamente la de las relaciones locales en ámbitos menores en donde las relaciones de base le sirven de canal de realización, de soporte y, al mismo tiempo, resultan fortalecidas por la acción. En ese tipo de relaciones también se ubican otras instituciones o actores. Es el caso de las iglesias. Por ello el programa de reconstrucción más exitoso se realizó entre una ONG y la Iglesia Católica, no sólo porque una agencia de ayuda suya se comprometió (Cáritas)²⁴ sino porque el proyecto se sirvió de la organización de agentes pastorales que tiene esta iglesia, que es la más antigua y mayoritaria tanto en el país como en la zona y región. Es posible pensar que ese programa pudo llevarse a cabo sin la participación de la Iglesia Católica, no es difícil imaginar el distinto desarrollo, pero sin duda se puede decir que la colaboración facilitó su eficiencia e incidencia regional. Además de lo cuantioso de la ayuda económica otorgada por Cáritas, que fue un factor también de incidencia, el enraizamiento de la experiencia se debe en gran parte a que se ha realizado con una institución y una estructura permanente en la región y que también ésta ha asimilado la experiencia.

Otra de las experiencias exitosas de las ONGs en el Alto Mayo también tuvo financiamiento de agencias de iglesias. Es el caso de PREDES y las Iglesias evangélicas. Terminado el proyecto, la labor no ha continuado ni se ha insertado en nuevas. Esto indica que, en los proyectos de las ONGs hay también diferencias. Justamente, otro aspecto a resaltar es el hecho de que los proyectos de las ONGs se realizan con mayor éxito allí en donde encuentran organizaciones locales con fuerza. PREDES debió reorganizar o rediseñar las organizaciones que se pusieron a su disposición para que sirvieran al proyecto. No sabemos qué ha ocurrido con esas organizaciones pero es posible pensar que, si se diseñaron únicamente para hacer funcionar el

²⁴ Caritas Internacional sigue siendo una institución de la Iglesia católica en el mundo. En el Perú actualmente hay un proceso por el cual busca convertirse en una ONG nacional independiente de la Iglesia católica para tener mayor libertad de acción y comprometer menos la institucionalidad de esa Iglesia. Seguirá siendo una ONG dirigida por un conjunto de obispos. El cambio es, por ahora, más formal que real, pero indica una nueva proyección.

proyecto, han dejado de funcionar al terminar éste. Retomaremos el tema en el acápite referido a las organizaciones sociales de base, pero es importante señalar que la organización existente es normalmente para las ONGs un criterio importante para seleccionar sus áreas de trabajo. En general, de la consistencia y versatilidad de ellas depende en mucho la continuidad y proyección del trabajo. Los proyectos, sin embargo, pueden potenciar en forma mayor o menor las organizaciones que encuentran.

Finalmente, hay ONGs que logran articularse más que otras con otras similares. Las hay ONGs que, proviniendo de fuera y teniendo presencia en la región, logran asociarse en ciertos trabajos a las ONGs locales. Esto depende, normalmente, de la perspectiva de desarrollo regional que tengan. Cuando piensan en potenciar los recursos institucionales de la región buscan esa asociación.

Las Iglesias

Entre las instituciones locales que más participan en el manejo del desastre se encuentran las iglesias. De ellas hemos hablado bastante en el transcurso del análisis de la respuesta al desastre. Su participación tiene varias características.

En primer lugar se trata de instituciones de larga permanencia en la región. En el caso de la Iglesia Católica, se remonta al siglo XVI y la primera colonización. La mayor parte de la población del Alto Mayo es católica. En el caso de las iglesias protestantes su difusión más significativa se da con la migración de la población serrana a la región. En ambos casos, sin embargo, su resistencia a participar en los canales oficiales de distribución de la ayuda, y gestión de los desastres es evidente. Optan, como las ONGs, por hacerlo en forma paralela al mecanismo oficial. Las ONGs buscan integrarse a la matriz local y allí se encuentran con las iglesias. Poco a poco las iglesias encuentran en la matriz local a las ONGs. Por otro lado, las ONGs le prestan un recurso técnico, tanto propiamente técnico como de experiencia en programas de desarrollo, que las iglesias locales no necesariamente tienen.

Una diferencia importante con las ONGs es que, en general, las iglesias participan en la ayuda a la emergencia. Esto depende normalmente de los mayores recursos institucionales con que cuentan las iglesias. En general, su organización pastoral, de parroquias y red de agentes pastorales les permite la distribución de la ayuda según criterios cercanos a las necesidades y características locales. Su acceso a instituciones de ayuda internacional, general pero no únicamente de su propia confesión, les permite acceder a la ayuda. Finalmente, tienen una larga tradición de asistencia a las necesidades de la subsistencia. Las iglesias pueden también ser víctimas del socorrismo y asistencialismo. Sin embargo, su propia cercanía a la población y las necesidades de base las hace sumamente permeables a las propuesta de desarrollo desde las situaciones de desastre.

En el caso del Alto Mayo, las iglesias tampoco tiene interés en asociarse ni a los gobiernos locales menores, es decir los distritales, y tampoco a las organizaciones sociales de base, que tienen una participación directa en los movimientos sociales. Su temor a verse envueltos en

conflictos que dificultarían su acción pastoral y de ayuda a la reconstrucción, es quizá el factor determinante. Siempre ejecutan sus acciones a través de sus propias organizaciones. En ese sentido han sido las ONGs las que, por su más fácil acceso a esas organizaciones sociopolíticas, han cumplido en la práctica un papel de enlace entre las iglesias (en particular la católica) y esas organizaciones. Así también las ONGs pueden hacer de enlace entre la larga experiencia de las iglesias y las propuestas de desarrollo que pueden ser promovidas por las ONGs entre esas organizaciones sociales. La relación de las ONGs con las iglesias, por otro lado, les da a las ONGs una legitimidad adicional frente a la sociedad regional y frente a los gobiernos locales en esas propuestas de desarrollo.

Las Organizaciones Sociales de Base

Las organizaciones sociales de base son de diferentes tipos. Tenemos, en primer lugar, las más tradicionales. Un caso típico es el Club del barrio de Lluylucucha, que no asume en un primer momento del desastre ninguna acción al respecto. Será la inacción de la representación política formal, el estímulo de un grupo de jóvenes y el asesoramiento externo de una ONG con presencia regional la que transformará su función. A partir de su convocatoria se crean nuevas organizaciones ("Comité de Reconstrucción del barrio de Lluylucucha") y luego comités de sectores más pequeños al interior del barrio para la distribución de la ayuda. La organización tradicional del barrio, en cuyo interior responde a la solidez de las relaciones cara a cara, de la tradición e incluso mitología barrial, es la que sirve de soporte a una nueva organización. La nueva organización, pero sobre la anterior base, inicia la reconstrucción y hace explosionar un proceso que se extenderá a toda la ciudad e incluso asumirá necesidades nuevas: nacen los comités de pavimentación de calles que antes del sismo no estaban pavimentadas, etc. Son las necesidades del desastre las que las crea sobre bases antiguas y permanentes y adquieren nuevos roles.

Un segundo caso son las organizaciones que ya existían cumpliendo funciones respecto a la subsistencia y surgidas por la crisis económica. Es el caso de los clubes de madres, comités de mujeres, comités del vaso de leche y comedores populares. Estos son convocados por los gobiernos locales (caso Rioja) y se acercan al Comité de Defensa Civil pidiendo ayuda (caso Moyobamba). Existían antes del desastre y cumplen una función en la distribución de la ayuda durante la emergencia. A veces nacen en la emergencia para hacerse beneficiarios de la ayuda. Cuando han nacido antes es fácilmente comprensible que continúen luego; cuando nacen para hacerse beneficiarios de la ayuda, también, porque es la necesidad la que las ha creado sobre la base también de relaciones de vecindad. También son relaciones cara a cara. Pero es más comprensible aún que, en el caso de los que nacen en la emergencia, permanezcan después porque también los ya existentes, una buena parte de ellos por lo menos, han nacido a partir de programas de ayuda anteriores (de entidades privadas, de los Concejos, etc.) Cuando se acaba la ayuda (tanto fuera o dentro de la situación creada por el desastre) estos comités siempre continúan, agenciándose recursos propios, buscando nuevos. La diferencia con el caso de Lluylucucha es que cumplen un papel más restringido a la subsistencia: alimentación, salud, etc. Son necesidades de la subsistencia, antes que de reconstrucción.

Lo que equipara a estas organizaciones es que en ambos casos surgen, en primer lugar, de una necesidad, ya más permanente en el caso de los de la subsistencia, nueva en el caso de la reconstrucción; y, en segundo lugar, que se trata de organizaciones que usan los recursos de relación que son propios de la población. Pero también es muy importante destacar en ambos casos la influencia externa. En el caso de los comités ligados a la subsistencia hay una ayuda alimentaria que llega que viene a concitar su creación y a sostener en un primer momento su formación. En el caso de Lluyllucucha hay un asesoramiento externo (una ONG) que los pone en contacto con un recurso del Estado (ENACE). Esto es importante para no concebir a la sociedad como un todo abstracto (que en concreto está dividido en una población y su organización que no tiene nada que ver con el centro), sino en partes y procesos que tienen conexión entre sí. Las acciones vienen a profundizar las fisuras o a establecer puentes. Normalmente el problema está en la existencia de incomunicación entre los recursos sociales.

En términos de la gestión del desastre, en ambos casos hay también una diferencia. Las organizaciones que nacen en el desastre tienen un manejo más activo. El "Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha" llega a liderar; remplaza al gobierno local en el liderazgo. Y, en su liderazgo, llega a dar espacio a los comités de la subsistencia a cumplir una función. Es el caso de los clubes de madres que organizan ollas comunes en la Jornada Cívica de limpieza de la ciudad de Moyobamba. El Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha llega a articular incluso a la Iglesia Católica, una de las instituciones que más se resiste a participar en el comité local, y al Sistema de Defensa Civil. Son las organizaciones de grado superior capaces de poner en movimiento el conjunto de los recursos de la sociedad, las que son necesarias, y la experiencia de Lluyllucucha lo hace patente. Surgen a partir del fracaso o inacción de la representación política formal: los gobiernos locales. Por eso es que el análisis de la gestión de los desastres en el Alto Mayo demuestra que la gestión de ellos es un problema fundamentalmente de representación política, capaz esta última de representar y canalizar ese conjunto de recursos sociales. Cuando hablamos de representación política no nos referimos tanto a los partidos políticos como a la participación del conjunto de los actores en las decisiones y gestión; en el caso de los desastres, en la gestión de los problemas que plantea.

El caso de Soritor no expresa sino lo mismo. El Frente nace para reivindicar frente al Estado un conjunto de derechos de la población. Subsume al gobierno local porque éste no ha logrado hacer lo que el Frente se propone. Cuando llega el desastre se encuentra en un momento de revitalización que le permite cumplir las funciones que debiera cumplir el gobierno local. Logra hacerlo porque también se basa en relaciones locales. Sabe quién representa a quién. Sabe del conflicto de intereses y lo asume en función de la colectividad, lo cual teóricamente es propio también del gobierno local. Esto lo hace a través de un ejercicio riguroso de la democracia.

Finalmente, este otro aspecto no debe perderse. Las organizaciones que remplazan a la representación política formal son organizaciones democráticas. En cierto sentido los gobiernos locales también lo son. Son elegidos por la propia población, pero dentro de procesos en los que hay factores que no son controlados por ella y en donde los intereses más cercanos a su realidad cotidiana se pierden. Se trata entonces de una democracia de base que probablemente no sea posible de desarrollar en el centro o cúspide de organismos mayores. Por eso es necesario la incorporación de estas otras organizaciones, como tales, en organismos mayores como los

Concejos Los procesos más eficientes de gestión de los desastres en el Alto Mayo se dan, justamente, cuando este tipo de democracia de base se da. Ese tipo de democracia es el que permite conectarse con los procesos de base en donde se encuentran las necesidades y los recursos, sin los cuales la gestión local es sólo respuesta pasiva a la ayuda externa. La ayuda externa deja de ser respuesta y pasa a ser insumo de la gestión cuando se conecta con ellos.

Finalmente, la permanencia o no de las organizaciones nacidas como respuesta a los desastres y que participan en la gestión, vuelve a plantear el problema de la gestión como uno de representación política. Es decir, cómo hacer para que las formas institucionales que el país tiene para la gestión de los desastres asegure la conexión cuya existencia hemos descubierto como determinante en los procesos de gestión más eficientes. Asimismo, pensamos que la conexión con estos procesos es la única o, por lo menos, la principal condición para que la gestión del desastre deje de ser diversa y llena de paralelismos que acrecienten su inadecuación y le resten eficiencia para que sea una integrada. Una en donde los distintos actores sean capaces de colocar y poner su especificidad en función de una gestión colectiva.

Siglas usadas en este capítulo

CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CISMID	Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres
ENACE	Empresa Nacional de Edificaciones
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
IGP	Instituto Geofísico del Perú
INADUR	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIE	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
ININIVI	Instituto Nacional de Normalización de la Vivienda
ITDG	Intermediate Technology Development Group
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organización No Gubernamental

PRADAM	Programa de Asistencia a los Damnificados del Alto Mayo
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
SENAPA	Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
USE	Unidad de Servicio Educativo