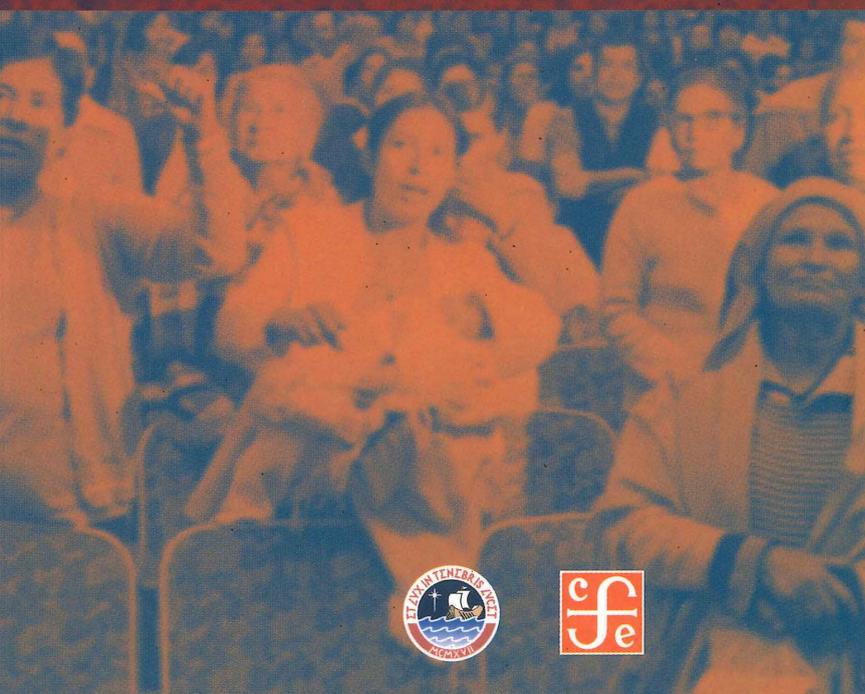


SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR

Aldo Panfichi
(coordinador)

Capítulo 18



Primera edición, 2002

ANDÉS Y CONO SUR y democratización en América Latina

Alfonso Pastor
(coordinador)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: editor@fce.com.mx
Conozca nuestro catálogo: www.fce.com.mx

D. R. © 2002, FONDO EDITORIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

NATURALEZA Y SOCIEDAD EN PERÚ: EL NIÑO DE 1997-1998

ANTONIO ZAPATA VELASCO

INTRODUCCIÓN

El último Niño es un caso único, ya que por primera vez las agencias meteorológicas internacionales anticiparon esta gran alteración de la naturaleza. Este pronóstico fue asumido de modo diverso por la sociedad y el gobierno peruanos, que tomaron distintas medidas para mitigar sus efectos. El propósito del ensayo es presentar estas respuestas a partir de su causalidad y dinámica.

Desde el 6 de junio de 1997, las instituciones oficiales emitieron pronósticos sobre el Niño. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), así como el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP), advirtieron sobre la proximidad del acontecimiento cálido y extremadamente húmedo. Al comenzar el otoño de 1997, los meteorólogos notaron modificaciones en los indicadores climáticos habituales, percibiendo que continuaba el calor propio del verano. Paralelamente, los biólogos pertenecientes a la Red sobre Impacto Biológico de los Eventos de El Niño (Riben) percibieron cambios significativos en la población de moluscos bentónicos.¹ Igualmente, la preocupación de la sociedad civil y la prensa también fue manifiesta. Esta inquietud expresaba las lógicas preocupaciones de quienes recordaban el anterior *Meganiño* de 1983 (Revesz *et al.*, 1996; Mariátegui *et al.*, 1985). ¿Cuán fuerte sería el próximo Niño? La pregunta desató una polémica que fue seguida con interés por la opinión pública. En la costa norte temían un diluvio y en la sierra sur una sequía —expresiones del evento de 1983—. En todos los Niños anteriores, los gobiernos reaccionaron frente a la emergencia cuando la situación ya se había desbordado. En esta ocasión, por el contrario, el gobierno se anticipó; luego vino la “etapa de la emergencia” —que

¹ Sostienen que las poblaciones bentónicas perciben primero el calentamiento porque el océano se conecta más rápido por las profundidades y que sólo posteriormente se registran cambios superficiales de la temperatura del mar. Una conferencia de expertos reunidos en la Universidad de Piura confirmaría este punto de vista.

incluyó el verano de 1998, enero-marzo—; por último, se tuvo la “etapa de la reconstrucción”, aún en marcha.

Los actores de esta historia han sido múltiples. Además del gobierno central, participaron los gobiernos municipales y, por último, la sociedad civil. Nos interesa presentar sus metas explícitas y reflexionar sobre sus objetivos, su forma de trabajo, así como la estructura interna del Poder Ejecutivo y su eficiencia frente a las emergencias. Nos preguntaremos por el tipo de instituciones implicadas e intentaremos observar las dinámicas de las asociaciones de productores y sus diferencias respecto de aquéllas de los colegios profesionales, universidades y organismos no gubernamentales.

Las preguntas fundamentales de este estudio son: cómo reacciona el Estado y la sociedad ante una amenaza natural, qué tipo de planes se ejecutan, quién toma las decisiones, cuáles son sus criterios, qué perspectivas de largo plazo se vislumbran. La ventaja comparativa del análisis radica en que las catástrofes naturales —como las guerras— sacan a relucir rápidamente tendencias políticas que normalmente tardarían lustros en revelarse.

LA PREVENCIÓN

El Poder Ejecutivo

La primera característica destacable de la acción pública fue su dinamismo. Tal celeridad se debe a que la clase política aún recordaba las consecuencias de El Niño de 1983. A partir de éste, el segundo gobierno de Fernando Belaúnde quedó seriamente dañado; nunca recuperó ni su prestigio ni su legitimidad. Este recuerdo actuó como acicate para que el presidente mostrase la eficiencia y autoridad de su estilo gubernamental. Fujimori es un personaje principal de esta historia porque decidió conducir directamente la nave del Estado.² Pero éstos son sólo factores coyunturales.

Hay otros elementos de orden estructural que guardan relación con las funciones esenciales de todo Estado. En efecto, uno de sus papeles es brindar seguridad a los ciudadanos. Si bien en un inicio se tuvo una noción exclusivamente militar de la seguridad, desde la década de 1930 existe en el país el concepto de la “defensa civil”, el cual, entre avances

² Aprovechó para publicitar su imagen para un tercer mandato. Apareció en todas las dimensiones imaginables: chofer de maquinaria, portavoz gubernamental, estratega y administrador de recursos, etc. Sus partidarios han visto su actuación como magistral; sus críticos han denunciado sus intenciones políticas y el uso indebido de los fondos.

y retrocesos, se ha abierto paso en el panorama institucional del Estado. Así, en 1972 se promulgó el decreto ley que creó el sistema de defensa civil —modificado en las décadas de 1980 y 1990—, y que es todavía la base de la política del Estado ante los desastres (Franco y Zilbart, 1996). Su misión define sus virtudes y sus límites, porque no opta por la prevención sino por el socorro. Si la palabra “prevención” se integra a su concepción, lo hace en tanto “logística”, como parte de las funciones de almacenamiento y bodega. Según esta idea, la educación del pueblo para reducir los riesgos es función del Ministerio de Educación. Así concebido, el Sistema Nacional de Defensa Civil ha tenido un papel poco prominente en el seno del Ejecutivo.

Las transformaciones emprendidas por el Estado durante la década de 1990 no han cambiado sustantivamente ni la función ni la posición del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), organismo encargado de conducir el sistema integral de defensa civil, y cuyos jefes siempre han sido oficiales del Ejército peruano.³ En provincias se halla una estructura semejante dependiente del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), que ejerce el mando del Poder Ejecutivo en los departamentos de Perú.

Esta estructura central dependiente de las diversas CTAR no es la única que prevé la ley de defensa civil para las provincias. Un reglamento de la ley (1988) ordena que los gobiernos locales constituyan oficinas de defensa civil para sus respectivas jurisdicciones. Aquí se halla una de las mayores incongruencias del sistema: por un lado encontramos a la burocracia central integrada por jefes militares —en las provincias depende de las CTAR—; por el otro, tenemos oficinas dependientes de alcaldes electos democráticamente. Los primeros son los representantes por excelencia del Ejecutivo, mientras que los segundos generalmente expresan a los poderes locales. La coordinación entre ambos componentes es escasa; por ende, un sistema basado en una colaboración pasiva y subordinada —de los alcaldes respecto de los militares— no puede funcionar con fluidez, de ahí que su ineficiencia operativa sea elevada y que, en vísperas de El Niño, menos de 50% de sus oficinas estuvieran formalmente instaladas.

Por otro lado, el ejército no cuenta con una especialidad en defensa civil: los oficiales que llegan al Indeci carecen de una preparación específica para sus nuevas tareas, son cambiados cada dos años, y la escasa experiencia en la materia de parte de sus jefes genera una gran inestabilidad institucional, constituyendo una característica estructural del Indeci;

³ Pertenece al pliego de la Presidencia del Consejo de Ministros. Una pequeña burocracia civil permanente tiene su sede en Lima, donde un grupo de coroneles tiene la responsabilidad de conducir la institución.

así, ésta es una institución poco visible en el fluido panorama institucional del Estado peruano.

El régimen de Fujimori ha producido modificaciones sustantivas del Estado durante el decenio de 1990. En primer lugar, sus recursos se han multiplicado.⁴ Así, el Estado continúa siendo un gran agente económico; ha dejado de funcionar a través de empresas públicas, retornando a la condición de gran contratista, cuyas demandas dinamizan a un buen grupo de empresas y sectores líderes de la actividad económica nacional.

Igualmente, el Ejecutivo ha sido objeto de un proceso de reestructuración interna. Se han conformado nuevos organismos que controlan la mayor parte de los recursos de inversión. Varias de estas nuevas instituciones se agrupan en el Ministerio de la Presidencia (Mipre), que aparece como un "superministerio": en el ejercicio de 1999 controló un tercio del presupuesto público.⁵ Por ello, el Mipre interviene en todas las funciones del Estado y sus labores cruzan las áreas especializadas de los otros ministerios —p. e., paga las planillas de los empleados públicos en provincias, ejerciendo un control centralizado sobre las dependencias del Ejecutivo a través de las CTAR.

A inicios de septiembre de 1997, el entonces ministro de la Presidencia, Daniel Hokama, informó al Congreso sobre las medidas de previsión adoptadas por el Ejecutivo desde junio de ese año. Sostuvo que el gobierno se había preparado para el peor escenario posible, descartando visiones optimistas que sustentaban que el Niño sería leve o moderado. El gobierno asumió que sería idéntico al evento de 1983, y ese simplismo tuvo consecuencias desastrosas para ciertas provincias peruanas que apenas se vieron afectadas por el anterior Niño, y sí fueron fuertemente golpeadas durante el último.

La meta del plan gubernamental era facilitar el drenaje protegiendo a las ciudades para evitar su inundación. La lógica era sencilla: si se espera una crecida extraordinaria de los ríos, debía facilitarse su evacuación hacia el mar. Esta meta simple y efectiva le dio coherencia y dirección al plan gubernamental. En este esquema, una primera prioridad estaba constituida por la limpieza y descolmatación del sistema de riego y drenaje, que durante años había sido descuidado y presentaba grandes acumulaciones de troncos y lodo. Asimismo, se emprendió la construcción de defensas ribereñas para evitar la inundación de las ciudades. Finalmente,

⁴ El presupuesto de 1992 fue de 5 000 millones de soles, y el de 1999 superó los 32 000 millones. En términos constantes, el Estado triplicó sus ingresos durante la década de 1990, algo que la mayoría de ciudadanos no pudo hacer.

⁵ Por ejemplo, las carteras de Industria y Pesquería manejaron 0.2 y 0.4% del presupuesto de 1998, respectivamente.

el gobierno compró cámaras de bombeo para evacuar las aguas que inevitablemente se iban a acumular en las partes bajas de las ciudades.

Sin embargo, el plan gubernamental registraba una lamentable ausencia. El gobierno asumió su responsabilidad realizando una gran obra de ingeniería civil para proteger a la población, pero no se preocupó por las condiciones económicas de la gente. Todo apoyo directo a los productores le pareció sinónimo de “populismo”, con lo que se perdieron oportunidades económicas. En general, el gobierno fue muy renuente a manejar los impuestos y los créditos para favorecer a los productores de las áreas afectadas.⁶ La prioridad gubernamental no estuvo en la producción, sino en la “ingeniería civil”. Si bien las obras eran necesarias, el apoyo a la producción era indispensable para evitar una recesión económica y la generalización de la pobreza.⁷

La ejecución de las obras civiles padeció de un conjunto de deficiencias que fueron motivo de grandes tensiones. Muchas empezaron tarde, y ese retraso fue responsable de su ineficiencia práctica. El presidente actuó muy rápido, pero incluso a él le costó poner en marcha los engranajes del Ejecutivo. Por ejemplo, en Piura, las obras para los nuevos drenes no empezaron sino el 9 de agosto. Habían pasado ya siete semanas desde el inicio de la emergencia, y aún no se habían emprendido las obras prioritarias en el departamento que se sabía era el foco del Niño. Otras obras concebidas como parte del sistema de drenaje no fueron terminadas hasta que comenzaron las lluvias y, por ende, se transformaron en diques que represaron el agua provocando grandes desembalses.

El proceso político abierto por El Niño revelaba un elevado nivel de centralismo. Todos los presupuestos, transferencias y decisiones económicas importantes se adoptaron en Lima, y la autonomía operativa de las mismas CTAR fue muy escasa —el dinero que manejan es fundamentalmente para gasto corriente—. El dinero para inversiones se halla, como vimos, concentrado en las nuevas agencias centralizadas en Lima; por ello, los presidentes de las CTAR tenían que viajar a la capital a negociar las transferencias para cumplir con el plan de obras de prevención.

Las tensiones políticas locales fueron canalizadas hacia una dificultosa conciliación durante esta etapa. El aparato del gobierno central, las ins-

⁶ Por ejemplo, en la pesca se sabía que la anchoveta desaparecería y que sería remplazada por otras especies de aguas más calientes, cuya extracción requería de nuevos equipos. Para ello, los pescadores necesitaban créditos especiales: sólo se destinaron 30 000 dólares.

⁷ En Estados Unidos todo desastre natural es afrontado con paquetes de ayuda económica a los ciudadanos. Las diferencias de política no obedecen al contraste entre las capacidades económicas de un país rico y uno pobre; se trata de un problema de concepción. El objetivo gubernamental durante las emergencias es que la maquinaria económica no se detenga (Franco [1999]).

tuciones sociales y los municipios concertaron algunos acuerdos durante 1997. Por ejemplo, en Piura se constituyó un Comité de Fiscalización para atender las quejas contra las obras ejecutadas por el gobierno. Tal comité permitió que existiesen puentes entre el poder central y la sociedad regional;⁸ lo propio se dio en Chiclayo. Sin llegar a la total armonía, la concertación entre el Estado y la sociedad atravesó su mejor momento durante la etapa de prevención (Rocca, 1999: 23).

El Indeci realizó un simulacro de El Niño entre el 10 y el 16 de agosto. Los resultados fueron pobres: 80% de la población no sabía cómo afrontar el riesgo; así, la tarea de difusión cobró gran importancia para una serie de actores locales. En algunos departamentos no se avanzó coordinadamente —La Libertad y Lambayeque—, pero en Piura los Ministerios de Educación y Salud lograron conformar una comisión integrada por ONG, como ITDG (Intermediate Technology Development Group) y CARE, la Universidad Nacional de Piura (UP), Sencico (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción) y Defensa Civil. Esta comisión trabajó en forma concertada, y abarcó todo el departamento en jornadas de capacitación dirigidas a líderes sociales y en coordinación con los municipios locales.

Por otro lado, al observar con atención el panorama institucional del Ejecutivo, encontramos un elevado grado de dispersión de responsabilidades. En efecto, las áreas de intervención no están bien delimitadas ni asignadas a instituciones permanentes y estables. Por el contrario, se registra una gran superposición de responsabilidades y mucha movilidad institucional. Sucede que las instituciones públicas no se cancelan cuando se crean otras nuevas, sino que permanecen medio dormidas esperando mejores momentos. La maquinaria estatal es centralizada, pero también desordenada y dispersa en su interior (Zapata y Sueiro, 1999). La tradición política en Perú conduce al intercambio de obras por lealtades y, así, el principio que guía a la autoridad parece ser el deseo de reelección.

Los municipios

Como señalan diversos autores, los municipios son parte del aparato estatal, constituyen su “último peldaño” y, por tanto, están situados al alcance de las instituciones sociales de la población. Sin embargo, en Perú

⁸ El comité fue presidido por Óscar Cantuarias, arzobispo de Piura, e integrado, entre otros, por el rector de la Universidad de Piura, Antonio Mabres. El arzobispo fue un importante factor de estabilización; declaró que las obras se realizaban mejor que en 1983, y reclamó la confianza de la población en sus autoridades (*El Tiempo*, 4 de octubre de 1997).

durante muchas décadas carecieron de autonomía y sus autoridades eran nombradas por el Ejecutivo. Después de 1980 han recuperado un origen democrático y han evolucionado desde una preocupación exclusiva por los servicios públicos hacia un mayor interés por los temas del desarrollo local.⁹

La mayoría de los municipios enfrenta realidades poblacionales agrarias y rurales. Así, de los 1 800 municipios distritales peruanos, menos de 400 registran poblaciones dedicadas mayoritariamente a actividades manufactureras, o de comercialización y servicios. En otras palabras, en 1 400 municipios distritales, más de la mitad de la población se dedica a actividades agropecuarias. Esta realidad se traduce en un sistema municipal que sigue muy escasamente la distribución efectiva de la población. Esta falta de sincronía entre el panorama institucional y la distribución de la población afecta también la operatividad y solidez de la institución edilicia en el país.

Al estudiarse los municipios peruanos debe destacarse un proceso político bastante complejo: hay muchos municipios por habitante. Entre nuestros vecinos, el municipio equivale a lo que los peruanos denominamos municipio provincial. En Perú tenemos 200 municipios provinciales y, además, 1 800 distritales, con el consiguiente enorme universo de autoridades locales electas —entre regidores y alcaldes se llega a 20 000 autoridades—. Ésta es una de las numerosas paradojas de Perú: tenemos muchos municipios y pocos recursos para su funcionamiento (Revesz, 1998); esto tiene consecuencias positivas y negativas para el proceso democrático. Por un lado, el mayor número de autoridades conduce a una mayor cercanía con la población; por otro, es también indicador de una gran fragmentación —la cual le sirve al Ejecutivo para someter a los municipios.

Los recursos municipales son escasos y su poder de realización económica es limitado. Asimismo, debemos considerar su gran dependencia de las transferencias económicas provenientes del poder central. Las finanzas municipales peruanas se caracterizan por la reducida capacidad para generar rentas propias —concentrada en las ciudades—. Adicionalmente, se encuentra una muy limitada autonomía municipal para administrar los fondos provenientes de las transferencias, falta capacidad legal para fijar el monto de sus tributos. Estas transferencias se canalizan a través del denominado Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), que establece que 80% de los fondos obtenidos por este concepto

⁹ La falta de continuidad democrática es uno de los factores más poderosos para explicar la escasa tradición y la debilidad de las estructuras municipales en Perú.

deben utilizarse en gastos de capital y sólo 20% en gastos corrientes. Esta estructura es considerada excesiva por la mayor parte de los alcaldes distritales, sobre todo por los rurales. Ellos saben que sus municipios prácticamente viven del Foncomun, y que es imposible solventar un gasto tan elevado en bienes de capital contando con montos tan exigüos para los gastos corrientes.

Esta norma de distribución es un ejemplo de las leyes nacionales pensadas exclusivamente desde la realidad de los municipios urbanos, donde el criterio tiene más lógica porque existen recursos propios. En el caso de las ciudades, la ley quiere obligar a los municipios a aportar mano de obra pagada con recursos propios, para complementar obras que deben ser realizadas con las transferencias. Pero la mayoría de los municipios distritales rurales no puede respetar esta norma y, en consecuencia, muchos incurren en malversación de fondos, lo cual los coloca en la ilegalidad. En un contexto de Poder Judicial poco independiente, esta irregularidad es una poderosa arma política en manos del Ejecutivo.

Durante toda la coyuntura de El Niño, los municipios lucharon porque se les permitiera usar los recursos del Foncomun para gastos de emergencia —y no sólo para gastos de capital—. Se les autorizó el cambio de partidas en marzo de 1998, cuando ya la prevención había terminado e incluso la emergencia estaba por concluir. Por ejemplo, al comenzar la etapa de prevención, el alcalde de Piura declaró que ni siquiera estaba autorizado para modificar su presupuesto de 1997, adecuándolo a la nueva situación de El Niño, porque carecía de base legal. No obstante, para aquel entonces Fujimori, había ordenado a todas las dependencias del Ejecutivo que procedieran a realizar dicho reajuste.¹⁰ Sometidos a tantas restricciones, los municipios no pudieron realizar grandes obras y dejaron esa responsabilidad al gobierno central, limitándose a ejecutar obras puntuales. Así, los municipios se han especializado en ser “tramitadores” de proyectos y obras para sus localidades.

Por tanto, la primera responsabilidad de los municipios durante El Niño ha sido la elaboración de planes de protección para someterlos a las CTAR, planes que frecuentemente fueron trabajados en foros y seminarios con participación de profesionales provenientes de ONG y universidades. En estos foros, muchos técnicos de las oficinas regionales del Ejecutivo se presentaron como ponentes. Estuvieron en contacto con pobladores organizados y, en este intercambio, elaboraron planes concertados que sustentaban la ampliación de espacios para la participación so-

¹⁰ Página web del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), 28 de agosto de 1997.

cial. La fase de planificación siempre parece más adecuada para estimular la participación que la fase de gestión, en la que se han detenido numerosas buenas intenciones de abrir el gobierno local a la población.¹¹

Como señalamos, los municipios tienen una responsabilidad específica en la organización de la base del Sistema Nacional de Defensa Civil, la cual los llevó a numerosas actividades en la fase previa a El Niño. Por un lado, se formaron brigadas locales, integradas las más de las veces por jóvenes que recibieron preparación en cursos organizados conjuntamente por Defensa Civil y las municipalidades. Pero las tensiones entre ambos fueron bastante fuertes; incluso en esta primera fase, que fue la más fácil para el entendimiento, las resistencias dieron origen a conflictos públicos. Por ejemplo, el general Homero Nureña, entonces presidente del Indeci, declaró que sus conflictos y descoordinaciones con los alcaldes obedecían a “problemas económicos con algunas implicancias políticas”. Es decir, el Ejecutivo, en este caso representado por el Indeci, controlaba el dinero y tenía problemas de distribución cuyos fundamentos e implicancias eran políticos.

Si los municipios son parte del Estado tomado como conjunto, su posición es el “último escalón”, detrás de los otros niveles que integran la maquinaria estatal. Este papel los coloca muy cerca del siguiente escalón: las instituciones de la sociedad civil. Este puesto de los municipios dentro del ordenamiento sociopolítico moderno ha favorecido su actuación durante la década de 1990, porque les ha tocado actuar en un momento crucial, cuando el Estado central reforzó su poder notablemente debido a sus éxitos en la lucha contra la inflación y contra Sendero Luminoso. En ese momento, la sociedad civil pareció puesta de lado, casi desintegrada por la gran crisis económica y el ciclo de violencia política. En esas circunstancias, los municipios fueron puentes que permitieron la inicial recuperación de las instituciones civiles.

La sociedad civil

Las instituciones de la sociedad civil han perdido fuerza durante el proceso político peruano de las dos últimas décadas. La crisis económica de la deuda externa, desatada al comenzar la década de 1980, primero las es-

¹¹ Como la reunión de los alcaldes norteños realizada en Piura, que fue bastante temprana y se organizó por iniciativa de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (Ampe). En ella, los alcaldes escucharon la opinión técnica del Indeci antes de aprobar un plan que, posteriormente, fue presentado al gobierno central (página web de Cipca, 4 de julio de 1997).

timuló —aumentando el número de organizaciones populares, sus niveles organizativos y dinamizando sus actividades—, pero en un segundo momento las instituciones populares se desmoralizaron al percibir que su actividad llegaba a un atolladero y que no solucionaban los problemas por los que se habían organizado; al contrario, se profundizaban. La espiral hiperinflacionaria terminó de estremecer las estructuras de las organizaciones populares: sus fundamentos no tenían antigüedad ni solidez. Los sindicatos eran más antiguos que las organizaciones barriales, pero no prestaban servicios más allá del pliego de reclamos. Por el lado de las organizaciones barriales, la creatividad y novedad institucional estaba acompañada por la improvisación. Asimismo, en los barrios populares el tejido organizativo era extenso en las bases, pero tenía grandes dificultades de centralización y representación colectiva.

Hacia fines del decenio de 1980, el avance de Sendero Luminoso planteó dificultades adicionales que no pudieron soportar las instituciones populares. La estrategia del grupo armado de llevar la guerra civil a las organizaciones de base las trastornó. Cuando la penetración senderista se tradujo en asesinatos selectivos, los cuadros medios se dispersaron produciendo la mayor diáspora organizativa de la historia del tejido social peruano, que había comenzado en el campo andino afectado por la violencia durante la década de 1980. Al final de esa década, y durante los primeros años del decenio de 1990, ese retroceso organizativo se presentó también en las ciudades, especialmente en Lima.

Además, es necesario tomar en cuenta la reorganización neoliberal de la sociedad peruana de la década de 1990. Esa nueva opción ha liderado ideológica y políticamente a la sociedad imponiendo un nuevo sistema de valores, donde es muy escaso el peso de la solidaridad y la ayuda mutua —valores que constituyen el fundamento moral de la institucionalidad social y son cruciales para su desarrollo—. La crisis económica, sumada a la guerra civil, desembocó en la reforma neoliberal que no sólo rebajó la importancia funcional de la sociedad civil, sino que terminó con sus fundamentos ideológicos, con su propuesta ética. Ese mundo que desaparecía en Perú nunca había sido muy sólido, como lo demuestra su caída sin gran resistencia. Pero era un tejido social que avanzaba sostenidamente desde por lo menos la década de 1950.

Después del colapso de las organizaciones sociales, reaparecieron instituciones puntuales y específicas que trababan relaciones con agentes políticos externos para la realización de pequeñas obras de impacto local. La política del Estado fue fundamental para producir ese efecto. Las nuevas agencias públicas encargadas de la política social del régimen, como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes),

priorizaron el trabajo con instituciones populares ejecutoras de pequeñas obras civiles de apoyo social que han sido amigas del régimen en lo político y puntuales en lo organizativo. El caso es que reaparecieron las instituciones sociales, algunas veces trabajando con los programas gubernamentales de asistencia social, otras veces coordinando con los municipios, dando así sus primeros y vacilantes pasos hacia una reubicación en el escenario político nacional.

El neoliberalismo también provocó un realineamiento interno del mapa institucional del tejido social. Cierta tipo de instituciones perdió importancia mientras que otro desempeña funciones más preeminentes que en décadas anteriores. Entre éstas se hallan las organizaciones de pequeños productores que remplazaron a las organizaciones reivindicativas, como los gremios. Durante la década de 1990, en el campo costero cobraron importancia las Juntas de Usuarios de Aguas de Riego (entrevista a Teresa Oré), que tuvieron un papel prominente durante El Niño en las provincias.

Tales juntas existen desde hace mucho y solía considerárselas una herencia de la reforma agraria, pero Teresa Oré, estudiosa de estas organizaciones, las vincula con instituciones semejantes de la época de los hacendados. Ellas administran el agua de riego, y como en la costa proviene de fuentes controladas por represas y sistemas integrados, el sistema organizativo de las juntas sigue la lógica de las cuencas hidrográficas. Estas juntas tienen dos niveles organizativos: la junta misma que administra la cuenca, y sus bases —conocidas como Comisiones de Regantes, que constituyen la organización de los llamados distritos de riego—. Un tercer nivel está dado por una integración al Estado a través de el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade), organismo del Ejecutivo que administra las represas y el sistema mayor de distribución del agua en cada una de las cuencas costeñas. Así, los canales y drenes de segunda y tercera categoría se hallan a cargo de las juntas, y llegan finalmente a los agricultores y les proveen del agua de riego. Las juntas cobran por ello, y aunque es desigual su capacidad de cobro y de mantenimiento de padrones de afiliados, las juntas institucionalmente más desarrolladas funcionan como empresas de servicios para sus miembros (entrevista a Carlos Monge).

Las juntas poseen maquinaria pesada que, junto con la estatal, estuvo trabajando intensamente en la obra física de la prevención. La junta más destacada por los expertos es la del valle Chancay-Lambayeque, donde se halla la ciudad de Chiclayo. Ésta incluso administra la represa de Tinajones en convenio con el Inade, mientras que en los otros casos el Inade conserva el control de la fuente del sistema de regadío. Los integrantes de las juntas son mayoritariamente pequeños propietarios

herederos de la reforma agraria. Por ejemplo, en los valles del Medio y Bajo Piura es muy evidente el predominio de la pequeña propiedad.¹² Sus dirigentes muchas veces son sus representantes directos, pero se encuentra líderes provenientes del estrato de agricultores medianos. Hoy en día, las juntas no son organizaciones empresariales del tipo de las sociedades nacionales y cámaras de comercio, sino de tipo intermedio, a medio camino entre una empresa típica y una asociación social de base.

Por su parte, las asociaciones de propietarios en provincias apenas figuraron durante El Niño.¹³ Así, las cámaras de comercio se han limitado a integrarse como parte de la dinámica de promover foros, congresos y seminarios sobre El Niño, y no han tenido mayor capacidad de inversión propia. Algunas élites económicas se hallan muy debilitadas, como la piurana, que ni siquiera ha participado exitosamente de la reprivatización de algunas empresas públicas regionales (entrevista a E. Cruzado).

Como señalamos, la organización de seminarios y foros ha sido muy intensa durante El Niño; en efecto, fue un mecanismo generador de planes consensuales. Muchas veces los municipios tuvieron la capacidad suficiente de convocatoria para reunir universidades, ONG, colegios profesionales y también asociaciones de propietarios.¹⁴ Estos seminarios y congresos interinstitucionales dieron origen a frentes de ancha base social en favor de una reconstrucción concertada.¹⁵ Estos foros han sido de calidad muy desigual. Entre los más significativos se encuentra el seminario organizado en Cusco por la ONG Arariwa en junio de 1997, con el fin de reflexionar sobre la prevención en la sierra sur, que en el territorio peruano constituye el escenario principal de las teleconexiones de El Niño.¹⁶ Debido a este proceso se asumía que la sierra sur sufriría

¹² Entre campesinos minifundistas y pequeños propietarios de superficies menores a las ocho hectáreas se halla 95% de los integrantes de la junta respectiva (entrevista a Edgardo Cruzado).

¹³ Sobre estas instituciones se halla el sugestivo trabajo de Rocca (1999) acerca de los efectos de El Niño en Lambayeque durante los tres megaeventos del siglo XX (1925, 1983, 1998). Cuenta que en 1925 las obras civiles ejecutadas fueron conducidas por ingenieros que trabajaban para los grandes hacendados, quienes aportaron el dinero en cantidades superiores a las invertidas por el gobierno. Por ejemplo, en 1925, Tumán, célebre hacienda azucarera propiedad de la familia Larco, invirtió en la protección y defensa de su sistema de riego una suma superior a la empleada por el gobierno de Leguía para la protección de la ciudad de Lambayeque.

¹⁴ Uno de los primeros seminarios fue convocado por la Asociación de Productores y Exportadores de Aceituna Peruana (APEAP), reflejando los problemas de un sector de agricultores cuyos productos se malograron a causa del inusual calor del invierno de 1997 (página web del Centro Peruano de Estudios Sociales, Cepes).

¹⁵ Sobre el papel de las ONG durante El Niño, véase Ferradas (1999).

¹⁶ El Niño, además de sus efectos directos sobre la costa norte por el calentamiento del mar adyacente, provoca efectos indirectos a través de modificaciones en la atmósfera que afectan a regiones serranas alejadas del mar.

de sequías —igual que en 1983—, pero en 1998 el régimen de lluvias fue cerca al habitual y no se registró una gran sequía. En este seminario se diseñó una estrategia que consistía en la construcción de reservorios de agua, canales de derivación y siembra de forrajes. La idea era que los pastos naturales iban a estar secos y el ganado moriría de hambre o sería sacrificado por los campesinos. Esa dinámica fue seguida en toda la sierra sur.

Estos programas fueron también asumidos por el gobierno central, que por su cuenta desarrolló un programa de pastos en el departamento de Puno. Este programa incluía la construcción de una represa en la localidad de Inquilla y un avanzado sistema de canales y reservorios. La meta del plan gubernamental era sembrar en Puno 15 000 hectáreas de forrajes antes de enero de 1998. Dado que la sequía no se produjo, parecería lógico pensar que fracasaron; pero, por el contrario, en general han sido bastante exitosos. Fueron programas suficientemente flexibles como para ser útiles en diferentes circunstancias. La gran dependencia de pastos naturales constituye uno de los problemas clásicos de la ganadería serrana. Por lo tanto, cualquier intento para disminuir esa dependencia tiene efectos positivos en el corto y el largo plazos.¹⁷

En el caso de la costa norte hubo un interesante trabajo de sensibilización de la élite empresarial local organizado por el Instituto Geofísico del Perú, junto con la Universidad de Piura (UP), que realizaron un seminario para discutir las nuevas oportunidades abiertas por El Niño. El estudio presentado en este foro lo financió Norbank, un banco regional, y lamentablemente se basaba en un pronóstico muy optimista que establecía unas lluvias moderadas, benéficas para la agricultura regional. Pero más allá del error de anticipación, la apertura de estos científicos fue notable. Tendieron puentes y se expresaron en un lenguaje que respondía a las preocupaciones de diversos segmentos de la sociedad regional.

Al evaluar los pronósticos de los científicos debe resaltarse la presencia de un grupo de expertos locales que en general estuvieron más acertados que los de Lima. Es el caso de los meteorólogos de Senamhi en Huancayo y Puno, quienes vieron con claridad que las lluvias serían normales en la sierra, mientras los modelos matemáticos de los institutos de Lima habían correlacionado al 100% la presencia de diluvios en la costa norte con sequía en la sierra sur.¹⁸

¹⁷ Página web de Arariwa.

¹⁸ Asimismo, se halla el caso de Norma Ordinola de la UP y de los biólogos del RIBEN, quienes predijeron un Niño fuerte. Todos estos científicos se encuentran más cerca de los indicadores naturales que los científicos de Lima, quienes tienen pocas ocasiones para

En el caso de Piura debe resaltarse también el esfuerzo excepcional por concertar una política de comunicaciones adecuada. Promovidas por el diario *El Tiempo* y por la Facultad de Comunicaciones de la UP, se realizaron diversas reuniones para concertar una línea informativa común que evitase el sensacionalismo y, más bien, pusiese el acento en la prevención. Por su lado, los medios de prensa limeños contribuyeron a formar la opinión pública sobre el evento natural. Entre ellos no hubo concertación de políticas y se presentaron enfoques distintos. Por un lado, se encuentran medios que tradicionalmente han divulgado información científica seria, como *El Comercio*, que realizó una campaña de buen nivel de presentación del tema. Por otro, se hallan diarios más *partisanos*, que enfocaron el tema de acuerdo con sus opciones políticas, como *La República* y *Expreso*.

En la televisión la innovación más significativa estuvo dada por América Satel, que produjo un noticiero meteorológico dotado de imágenes vía satélite. Igualmente, la radio multiplicó programas de encuentro entre especialistas y público, creando una secuencia informativa que fue fundamental durante la prevención. El problema de los medios es que en ellos predomina la falta de cultura climatológica que impera en Lima, donde el clima es demasiado estable y no motiva grandes reportajes. Debido a esta actitud, El Niño no ha dejado frutos persistentes en la prensa peruana.

Si los científicos no se pusieron de acuerdo, y la prensa no produjo innovaciones sustantivas, la gente común vivió la prevención como un tiempo de angustia. La canalización de estos sentimientos fue variada, y un porcentaje no desdeñable de personas fueron movilizadas por el fatalismo. Una encuesta realizada en medios rurales del departamento de Lambayeque muestra que 87% de la población rural pensaba que la primera prioridad para protegerse de El Niño era rezar. Esa fe en los poderes de la religión se complementaba con una incredulidad sobre la proximidad de El Niño. El 59% de los campesinos lambayecanos no creían que se presentaría el evento. No obstante, al hacerse la encuesta, las obras de prevención estaban en curso y a la vista (septiembre de 1997).

Los meses anteriores a El Niño fueron de una pobreza bastante extensa entre los campesinos de la costa norte. No hubo un mínimo periodo de acumulación que permitiera el ahorro para enfrentar la emergencia. La temporada 1996-1997 fue bastante seca y las lluvias no reaparecie-

observar el cielo. Además, los profesionales de provincias han añadido una amplia conexión vía Internet con los grandes centros de investigación internacionales (entrevista a Norma Ordinola).

ron hasta fines de la primavera de 1997. En Chiclayo continuó la sequía hasta que se precipitó el diluvio. Durante esta temporada seca, previa al impacto de El Niño, los pequeños ganaderos costeños tuvieron que sacrificar buena parte de sus hatos ante la falta de pastos. Lo mismo ocurrió en la sierra sur, donde el gobierno tuvo que hacer grandes compras de carne de alpaca para los almacenes del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa). La pobreza campesina no era el mejor estímulo para preparar la vivienda rural ante las grandes lluvias (Kraft, 1998).

En las ciudades era muy visible la tradicional indisciplina peruana que provocaba que las autoridades tuvieran que reiterar las medidas colectivas de prevención, pues la población las ignoraba en forma sistemática. Por ejemplo, en Piura encontramos la incesante reiteración de la prohibición para evacuar las aguas de lluvia por los buzones de desagüe, puesto que el agua de lluvia arrastraba troncos y basura que podían hacer colapsar el alcantarillado. Lo cierto es que la disciplina colectiva no fue una virtud que haya brillado en el Perú de 1997-1998. Esta indisciplina iba de la mano con un nivel significativo de pasividad. La sociedad civil regional norteña no registró en este último evento el mismo nivel de actividad de 1983. Era imposible que así fuera. Las transformaciones de la década de 1990 que hemos revisado no lo permitían. Asimismo, había aumentado significativamente el asistencialismo del poder central. La ingeniería civil de grandes obras y el reparto de alimentos conformaban un programa que no estimulaba la ayuda mutua.

EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN

Al finalizar el año 1997, las lluvias se precipitaron sobre la costa norte. En el mes de diciembre, llovió torrencialmente en Tumbes, alcanzando los 300 mm —dos veces lo habitual para todo el año—. En el anterior Meganiño de 1983, el régimen de lluvias había sido muy distinto. En esa ocasión, las lluvias empezaron poco a poco y se prolongaron durante siete meses. En cambio, en el último Niño las lluvias empezaron algo más temprano y terminaron pronto. Por ejemplo, en Tumbes, en mayo de 1998 ya casi habían terminado las lluvias, alcanzando solamente 70 mm; mientras que en 1983, mayo fue el mes más lluvioso (1 250 mm). La vez anterior, la característica principal de las lluvias fue lo anormalmente prolongado del periodo húmedo y la concentración de las grandes lluvias al final del ciclo. En esta oportunidad, la característica más sobresaliente fue la gran magnitud de las lluvias en un ciclo más corto. A casi

idénticas intensidades, el tiempo ha sido clave; esta vez el efecto ha sido mayor, redoblándose su capacidad destructiva (CTAR-Piura, 1998).

Mientras las lluvias se hacían intensas y la población sufría sus iniciales consecuencias, muchos científicos pasaban apuros. En efecto, la mayoría de las instituciones científicas del Estado habían pronosticado un Niño de intensidad moderada; progresivamente se fueron dando cuenta de su error y comenzaron a interpretarlo.¹⁹ El más franco fue Ronald Woodman, quien sustentó en un congreso académico las falencias de su modelo matemático y la ausencia de datos certeros sobre el mar peruano. Esta visión optimista era compartida por Marco Espino, director de investigaciones científicas del Imarpe, y un reconocido biólogo que tiene como una de sus habilidades el análisis de las fotografías provenientes del satélite del Océano Pacífico, principal innovación visual producida en ocasión del último Niño. Sus análisis y las fotos fueron publicadas por *El Comercio*. Él encontró, a fines de enero de 1998, una modificación sustantiva en las fotografías, que interpretó como el inicio del proceso terminal del evento caliente. Los periódicos externaron su opinión en grandes titulares: "Imarpe anuncia el fin de El Niño". Sin embargo, en ese mismo momento se vivía el periodo de mayor intensidad.

¿Qué estaba ocurriendo? En sentido estricto, en el momento de mayor intensidad se percibe un primer signo de declive, que da paso a la fase fría denominada "La Niña" —parte del mecanismo con el cual la naturaleza recupera su normalidad—. Lo que había visto Espino era ese primer signo de declive. Pero esa señal más bien anunciaba que el calentamiento había entrado a su mayor intensidad, coincidiendo, obviamente, con la canícula de febrero en el hemisferio sur. Ahora bien, ¿por qué fue interpretado y presentado de esa manera por algunos diarios? Porque había presión política para mostrar que El Niño era un evento bajo total control, y que el plan de prevención gubernamental había sido un éxito. El optimismo no provenía de los científicos sino del gobierno, y tenía por fundamento la propaganda de su eficiencia.

Al promediar diciembre de 1997, el presidente Fujimori destacó que se hallaba muy satisfecho por las obras en Tumbes, puesto que las primeras lluvias habían mostrado que funcionaban a la perfección. El 11 de enero, culminando una visita de dos días a Piura, Fujimori declaró que gracias a las obras de prevención los daños no llegaban a 1% de los sufridos en 1983. No obstante, Tumbes se inundaría posteriormente seis veces. El temprano optimismo gubernamental tenía por fin resaltar su eficiencia como agente político de la prevención.

¹⁹ Los problemas que enfrentan los científicos para dialogar con los políticos en los términos que les interesan a estos últimos, son ampliamente discutidos en Glantz (1996).

Avanzando enero los problemas se multiplicaron. Huaicos* e inundaciones provocaron desastres en todo el territorio nacional. Además, no sólo llovía en la costa norte, sino también en la ceja de selva, donde se produjo un alud y la consiguiente inundación de la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu, la mayor catástrofe del ciclo de El Niño de 1998. La acumulación de desastres en el territorio nacional llegó a un momento de gran tensión cuando ocurrió la inundación de Ica. Era el 27 de enero de 1998 cuando una gran crecida del río Ica sobrepasó las defensas ribereñas urbanas, que no habían sido reforzadas, y se volcó sobre la ciudad alcanzando a las dos terceras partes del casco urbano. Esa inundación originó además el colapso del alcantarillado y otros servicios urbanos. Inmediatamente se produjo una gran tensión política. Los opositores del régimen subrayaron que esta tragedia era una muestra de notable imprevisión.

Asimismo, el tema de la ayuda a Ica se politizó rápidamente. Los diputados de oposición se presentaron en la ciudad sureña y demandaron sensibilidad al gobierno. En medio de esta tensión, el alcalde provincial de Ica se sintió atrapado; era un alcalde independiente más o menos identificado con la oposición. Producido el desastre, creyó que su única posibilidad de canalizar una ayuda significativa provenía de alinearse políticamente con el gobierno central; así, pasó a integrar diversos comités oficiales encargados de las obras de reconstrucción. El caso de Ica constituye una destacada y temprana muestra de *clientelismo* municipal, que se haría general después de las elecciones municipales de 1998. En efecto, el gobierno ha sido muy hábil para acercarse a alcaldes independientes y ponerlos de su lado con la promesa del financiamiento de obras de impacto local.

Las lluvias originaron una presión redoblada hacia el centralismo del Ejecutivo. En el caso de Chiclayo, Luis Rocca encuentra que, durante la prevención, los diversos foros le dieron ocasión a la municipalidad y a las ONG para sugerir una idea que fue bien vista por la CTAR. Esa idea era sencilla: elaborar un plan común y repartirse las tareas asumiendo cada cual sus responsabilidades, incluyendo el financiamiento de los compromisos adquiridos. Ese pacto concluyó durante la emergencia porque la tensión generada por las lluvias llevó al presidente a apretar todas las tuercas de la CTAR, a empujar su maquinaria desde adentro. Ya no había tiempo ni interés por la coordinación con la sociedad civil (Rocca, 1999).

* Los huaicos son avalanchas de lodo que se desplazan hacia el valle desde las montañas, debido a la temporada de lluvias (de diciembre a marzo). [N. del E.]

El enfrentamiento entre poderes del Estado se hizo característico de la fase de emergencia. Por ejemplo, el entonces ministro de la Presidencia, Tomás González Reátegui, declaró que no se transferirían recursos públicos a los municipios, medida incesantemente reclamada por algunos de éstos. Entre muchas otras autoridades locales, el entonces alcalde de Cajamarca, Luis Guerrero, quien era presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (Ampe), había reclamado que el fondo de emergencia manejado por la Presidencia del Consejo de Ministros fuera transferido a los municipios. Dicho sea de paso, esos fondos constituyen apenas una reducida fracción del total de recursos que manejó el poder central durante la emergencia. Pero, además de negarse, el ministro explicó sus razones. Según él, de producirse la transferencia, los alcaldes usarían políticamente ese dinero, haciendo proselitismo electoral en vez de buenas obras, como las hechas por el gobierno central.²⁰ Sin comentarios.

Asimismo, hubo una marcada preferencia política en la selección del destino de la ayuda gubernamental durante la emergencia. Los alcaldes claramente opositores fueron puestos al margen sin contemplaciones. Otro fue el trato para los partidarios del régimen. Incluso algunos alcaldes independientes de ciudades clave fueron apoyados en forma sostenida, como parte de una iniciativa para atraerlos al bando gubernamental. Así, por ejemplo, el alcalde de El Callao, Alex Kouri, quien siempre se ha mantenido a prudente distancia tanto del gobierno como de la oposición, encontró que esa postura era excelente para canalizar inversiones gubernamentales a la provincia constitucional. Es decir, antes incluso que una rendida sumisión, los alcaldes encontraron que el "bamboleo" era la actitud vista por el gobierno como más interesante. El caso de Kouri es muy revelador, porque durante El Niño recibió un apoyo directo de la Corporación de Desarrollo de Lima y El Callao (Cordelica), una agencia del gobierno central que puso en marcha un plan integral de seguridad en el puerto.

La ruptura del frágil consenso político que había dominado la fase de la prevención fue simultánea en toda la costa norte. En Piura, por ejemplo, el obispo Cantuarias se desmarcó de la comisión de verificación que había aceptado presidir por encargo de la CTAR. Por esos días declaró que el plan gubernamental había olvidado a los marginados y que los pobres de Perú seguían esperando; su enojo era particularmente evidente cuando comentaba el retraso en la construcción de refugios para los damnificados que perdían su vivienda. En Piura, la ciudad para dam-

²⁰ Página web del Cepes, febrero de 1998.

nificados denominada La Niña no tenía para cuándo quedar habilitada. Al terminar enero, los pobladores que perdían su vivienda ocupaban locales escolares y centros comunales, al llenarse éstos, se les empezó a trasladar al desierto (*El Tiempo*, 4 de febrero de 1998).

En el tema de la vivienda popular el balance es mixto. En primer lugar, los principales programas gubernamentales fueron canalizados por el Banco de Materiales (BM), institución que pertenece al Ministerio de la Presidencia y es una herencia del segundo gobierno del arquitecto Belaúnde (1980-1985). Su política crediticia confirió notable prioridad a la ciudad en contraste con el cuasi abandono del campo. Incluso los propios estatutos del BM establecen que su área exclusiva de trabajo son los medios urbano-populares, y sólo en febrero de 1998 recibió autorización para realizar préstamos en el área rural. No obstante las críticas por su lentitud, la labor del BM fue simple y masiva, contribuyendo a que el ciudadano común y corriente pudiese defender su vivienda.

Asimismo, en la defensa de la vivienda popular participaron otros actores. Por ejemplo, hubo una destacada actividad de Sencico, una escuela práctica en construcción civil vinculada a la Cámara de la Construcción, y participación de los trabajadores sindicalizados a través de su federación nacional. Esta institución envió instructores especializados a la costa norte a impartir cursos de reforzamiento ligero de techos y paredes. Uno de estos instructores recuerda que el proceso fue bien conducido, pero que todo el programa estuvo demasiado concentrado en techos (entrevista a Walter Luna).

Durante la emergencia de 1998, la gente tuvo menos problemas para conseguir alimentos que en 1983, cuando al quiebre de la red carretera le sucedió el aislamiento de las ciudades de la costa norte. En este último Niño, las cosas no llegaron a tanto; sin embargo, se registró una gran cantidad de quejas contra los comerciantes que especulaban y aumentaban los precios. La prevención de 1997 permitió que Pronaa, entidad gubernamental perteneciente al Ministerio de la Mujer, distribuyera alimentos desde almacenes repartidos por la costa norte; asimismo, entregaron unas mil cocinas semindustriales a los clubes de madres. Luis Rocca sostiene que en Lambayeque los alimentos repartidos fueron muchos y que se notaba su influencia sobre el mercado regional de alimentos.²¹ Él tiene una evaluación bastante negativa de la ayuda alimentaria gubernamental, afirmando que el asistencialismo provocó la pasividad ciudadana. Por su lado, el gobierno también sostiene que la ayuda alimentaria fue enorme y positiva, puesto que evitó la hambruna.

²¹ Página web del Cipca, 22 de enero de 1998.

En el caso de Piura, la crisis alimentaria no llegó a los niveles críticos de 1983 gracias a la sostenida estabilidad de la carretera Paita-Piura, que conecta la capital departamental con el puerto de Paita. En 1983 esta vía quedó completamente fuera de uso. Afortunadamente, al reconstruirse se hizo a cierta altura y evitando, gracias a un rodeo, la gran laguna de Congora; en 1998 la laguna volvió a formarse en el mismo lugar de 1983, pero el trazo de la nueva carretera la evitaba. Esa conexión vial es fundamental para Piura porque permite el cabotaje marítimo. De este modo, los alimentos continuaron ingresando, incluso cuando se quebró en muchos puntos el sistema carretero de la Panamericana Norte. La carretera a Paita fue una de las escasas reconstrucciones bien hechas después de El Niño de 1983, y merece ser destacada.

Uno de los éxitos más significativos del plan gubernamental de defensas ribereñas fue la formación de la laguna denominada La Niña, en el desierto de Sechura. Para ello se construyeron defensas que guiaron hacia el desierto a ríos normalmente secos y que no llegan al mar. Los ríos La Leche, Olmos y el mismo río Piura fueron conducidos hacia la zona de las lagunas Ñaupique y Ramón, que siempre se forman en ocasión de los Niños. Se trata de dos hondonadas que reúnen aguas salidas de cauce, formando un ojo de agua extenso y poco profundo.

A mediados de febrero de 1998, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), banca nacional de "segundo piso", aprobó un préstamo por cien millones de dólares para las cajas rurales y municipales. Tal crédito fue una de las pocas acciones con las que el Ejecutivo apoyó a la institucionalidad edilicia. En efecto, estas cajas municipales constituyen bancos populares que durante la década de 1980 recibieron el apoyo de la GTZ alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) para favorecer su modernización. En muchas capitales departamentales se organizaron bien, y su vinculación a los municipios, de los cuales dependen, permitió que estas instituciones no fueran barridas de la escena económica por el neoliberalismo del decenio de 1990, como fue el caso de la banca promocional y el sistema cooperativo. Además, aunque cada banca municipal es independiente y depende de su respectiva municipalidad, funcionan como un sistema y, por lo tanto, es uno de los pocos mecanismos que refuerzan a los municipios como poder de conjunto.

Pero ese mismo préstamo de Cofide expresaba una característica crucial de la recesión económica que se avecinaba en Perú. En efecto, 1998 fue un año muy difícil para todo el Tercer Mundo. En primer lugar, hubo fuertes retrocesos en los países orientales denominados los "nuevos tigres asiáticos". Posteriormente, la onda recesiva llegó a Bra-

sil y se trasladó al conjunto de América Latina. En Perú esta recesión se expresó como una crisis de liquidez bancaria, misma que paralizó progresivamente los negocios particulares que habían crecido moderadamente durante la expansión previa. Esa crisis estremecería al sistema económico peruano a consecuencia de El Niño, y al final del periodo sería sorteada gracias a masivos apoyos crediticios a los bancos particulares. La respuesta del gobierno a esa crisis fueron los préstamos bancarios vía Cofide. Por ello, ese crédito para las cajas municipales fue el antecedente de una política pública bastante discutida por diversos analistas. En efecto, si el gobierno en aras del liberalismo se abstuvo de apoyar con créditos a los productores, ¿por qué fue legítimo otorgar créditos a los bancos?

Por otro lado, para el común de los peruanos la moralidad gubernamental no depende del grado de politización de sus programas. Para la gente común y corriente, todos los gobiernos han buscado provecho político en las obras que realizan y, por tanto, otros son los hechos que la llevan a formarse una opinión sobre la moralidad de un gobierno determinado. En ese sentido, el caso de corrupción del general Homero Nureña —presidente de Indeci— fue espectacular. Durante la prevención esta institución manejó un elevado presupuesto para obras de emergencia. Desde junio de 1997, cuando el gobierno central la decretó en siete departamentos, los contratos del Estado no seguían los procedimientos habituales. Por el contrario, la emergencia significó un régimen legal excepcional, uno que evitó la licitación y permitió otorgar la buena pro a quienes ganaban un concurso simple por invitación. Ese régimen permitió la práctica extensa de un sistema de “corrupción por contratos”.

Diversos parientes y amigos del general Nureña formaron empresas constructoras apresuradamente y ganaron buena parte de las obras contratadas por el Indeci —seguramente otorgándole una participación “debajo de la mesa” al general—. Luego, su impericia técnica contribuyó a que algunas obras fueran completamente inútiles para contener al Niño. Lo sorprendente fue la velocidad de la caída del general y los elementos políticos que jugaron en ella. En efecto, una campaña periodística del diario *El Comercio* sacó a relucir un enorme conjunto de irregularidades. Por su parte, el presidente Fujimori había ido encolerizándose debido a que las obras contratadas por el Estado funcionaban mal, otorgándoles armas a sus adversarios políticos. Por eso, percibió que se abría una oportunidad para realizar un escarmiento público y liquidó al general en pocas semanas. Primero lo acusó ante una comisión investigadora formada en el Congreso y presidida por el oficialismo, para luego quedar encerrado en una prisión militar en espera de un juicio por co-

rupción. Finalmente, fue condenado a seis años de prisión efectiva. Fujimori mostró la importancia del chivo expiatorio para el funcionamiento del sistema político. En ocasiones de mucha visibilidad, como era el caso de El Niño, no podía permitir que la opinión pública percibiese que la corrupción alcanzaba al gobierno entero. Era preciso cortar, y el presidente lo hizo a su manera acostumbrada: rápido y sin volver la mirada atrás.

La corrupción se hace más sencilla porque nunca queda claro quién tiene la responsabilidad; además, porque las cuentas tampoco son claras y un ciudadano no puede formarse una idea cabal de cómo y en qué se ha gastado el presupuesto. Por ejemplo, el Ministerio de la Presidencia (Mipre) entregó las cuentas de lo gastado durante la prevención de El Niño al Congreso en dos ocasiones: primero en septiembre de 1997, y luego en marzo de 1998. El problema es que estas cuentas no son congruentes. La primera clasifica el gasto por ministerios, por instituciones ejecutoras. Además, en esa ocasión el Mipre asumió el papel de coordinador de todo el Poder Ejecutivo e informó, por consiguiente, por la totalidad de ministerios. En la segunda ocasión el gasto se clasificó por funciones, es decir, por ítems distintos a los anteriores —en vez de ministerios encontramos alimentos, vivienda, maquinaria, infraestructura, etc.—. Además, en esta segunda ocasión, el Mipre no jugó el mismo papel de coordinador del Ejecutivo, sino que el informe oficial se limitó a su actuación individual como ministerio.²² Distinto ámbito y distinto criterio. Así, no se pudo saber a ciencia cierta qué estaba pasando. La sociedad carece de facilidades para llevar cuentas. Vistas las cosas de esta manera, la principal función de la superposición de responsabilidades era contribuir a oscurecer las cuentas, a dificultar la visibilidad de las rendiciones (véase Basadre, 1981).

El desorden de las responsabilidades también dificulta el entendimiento con la sociedad civil. En principio plantea un problema operativo, puesto que el Poder Ejecutivo carece de tiempo para coordinar con instituciones situadas fuera de su ámbito. Asimismo, es difícil concertar porque no hay posibilidad de acuerdos estables en medio del desorden característico del Ejecutivo. La línea de mando y la autonomía institucional nunca son completamente claras entre las organizaciones del poder central.

La relación Estado-sociedad en Perú registra diversas combinaciones, que El Niño ha sacado a relucir. Para hacer un balance hay que

²² Oficio 054-98-CP/CR, "Informe sobre el Fenómeno de El Niño, acciones y medidas adoptadas por el Ministerio de la Presidencia y entidades públicas del sector", marzo de 1998.

presentar diversas situaciones y después evaluar, puesto que casos como el del sector salud parecen marchar en dirección opuesta a los presentados. En efecto, el sector salud parece un ejemplo avanzado de concertación con participación del Estado. En primer lugar, el sistema de cobertura del ministerio se basa en una red de postas médicas que llega hasta las pequeñas comunidades. Esta cobertura es tanto o más extensa que la del Ministerio de Educación. Además, la red básicamente es atendida por personal paramédico muy numeroso, cuya percepción es que buena parte de las enfermedades en Perú son sociales y tienen que ver con la extensión de la pobreza que se halla frente a sus ojos. Incluso el personal médico atraviesa durante su formación profesional por la experiencia de las postas, y se ha formado entre los trabajadores del sector un espíritu que trasciende a los diversos gobiernos, el cual impregna las relaciones entre Estado y sociedad civil.

El tema de la concertación visto desde los municipios arroja un balance complejo. Dada la actitud general del gobierno central, es bastante difícil concertar “por arriba”, y la única opción es hacerlo “por abajo” y relacionarse preferentemente con la sociedad civil; pero concertar “por abajo” implica repartir entre varios el pequeño poder que el gobierno central le ha dejado al alcalde. Sucede que no todas las autoridades edilicias están dispuestas a aceptar ese reparto. Buena parte de los alcaldes reclaman participación y concertación en sus relaciones con el poder central, pero no están tan dispuestos a concederla a su base social. En el caso del municipio provincial de Piura, durante el ciclo de El Niño no se halla registro de ninguna estructura de participación popular efectiva puesta en marcha por la municipalidad. Este municipio se limitó a reclamar. El municipio provincial de Piura estaba en manos del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y sus enfrentamientos con Fujimori fueron muy intensos; el presidente siempre ignoró al alcalde, y jamás lo invitó durante sus numerosas visitas. El alcalde reclamó y fiscalizó, pero no hizo nada. Por ello perdió las elecciones de 1998.

Por el contrario, en el caso de Trujillo, José Murguía, también militante aprista, fue reelecto por cuarta vez consecutiva en las elecciones de 1998. El contraste es notable porque afecta los liderazgos provincianos de este tradicional partido de sólidos apoyos históricos en la costa norte. ¿Qué hizo de diferente el alcalde trujillano? Aquí el municipio actuó a través de juntas vecinales estables, cuya función fue conectarlo con los vecinos. Las juntas son 44 y sus autoridades son formalmente electas, aunque no se realizan elecciones vecinales desde 1996. Cuando se realiza una obra en su sector, la junta fiscaliza a la municipalidad o a su

contratista. A su vez, la junta tiene derecho a iniciativa, a plantear obras y estudios al municipio. En este espacio, las juntas se coordinan con la dirección de participación vecinal. En Trujillo hay muchas quejas referidas a la extrema politización de las juntas vecinales y al manejo carismático y vertical de Murguía, pero esas mismas críticas parten de reconocer la importancia política local de dichas juntas (entrevista a Carlos Vargas).

Esas juntas vecinales trujillanas desplegaron numerosas iniciativas durante El Niño y marcaron la diferencia en la actitud política de estos municipios. En el caso piurano fue la queja impotente, mientras que en Trujillo se encuentra una dinámica social generada por las juntas. Fueron muy activas liderando la organización de defensa civil y a los brigadistas juveniles —algo que les corresponde por ley—. Este sistema de defensa civil lo hemos visto aparecer varias veces en esta historia como un terreno de encuentro, pero sobre todo de disputa entre el poder central representado por el Ejército y los municipios, supuestos encargados de los comités provinciales y distritales del sistema. En Trujillo las juntas vecinales intervinieron activamente en los comités de base del sistema, y al liderarlos le dieron a la municipalidad un papel de primera línea durante la emergencia. Quizás ese manejo estaba subordinado a la autoridad vertical del alcalde, y también politizado en favor de su partido, pero daba la imagen de eficiencia, cumpliendo una función activa en la conservación de la disciplina y la unidad social.

Ésta era una meta autoimpuesta por los líderes regionales, y el municipio aparecía como el instrumento capaz de concretarla. A diferencia de lo ocurrido en 1983, no hubo sorpresa y, por lo tanto, disminuyeron las opiniones radicales. Los líderes de opinión provincianos buscaron aplicar planes racionales que evitasen la transformación de El Niño en un desastre. En las elecciones municipales de 1998, los electores juzgaron la eficiencia municipal en el cumplimiento de esta meta de la disciplina social. La gente calificó la capacidad de la gestión local para mantener la unidad social, la vida en comunidad urbana amenazada por una catástrofe natural.

Asimismo, en Piura las congestiones de tránsito fueron monumentales y la municipalidad demoró notablemente en aplicar un plan de ordenamiento vehicular. En Trujillo el tránsito no pasó por los problemas de Piura. Ese resultado tan diferente quizá se debió simplemente a la geografía urbana. En Piura el río corta en dos la ciudad, y los puentes que se cayeron eran vitales para la circulación y el transporte urbano, pero desde el comienzo se hizo perceptible la lentitud del municipio piurano para manejar el tránsito. Por el contrario, gracias a diversos mecanismos, el

municipio trujillano controló la ciudad y colaboró con sus brigadas formadas por las juntas para mantener la unidad del cuerpo social.

Esta mayor presión hacia la planificación y la acción racional se expresó también en foros, cuya importancia ya resaltamos. Durante la emergencia, esa dinámica se interrumpió por unas semanas, pero pronto reapareció para tratar las perspectivas de la reconstrucción. Por ejemplo, a fines de marzo de 1998, la Municipalidad de Lima convocó a un seminario de creatividad y competitividad municipal frente a El Niño, que contó con la participación conjunta de expertos que pocas veces dialogan —ingenieros, economistas, científicos sociales—. Fue un periodo de fértil tratamiento de políticas públicas, un campo que en décadas anteriores estuvo velado por un exceso de ideologización del debate político. Estos seminarios empezaron a difundir la idea de que la reconstrucción debía estar vinculada al tema del desarrollo nacional; la reconstrucción fue vista como un momento para definir prioridades del desarrollo económico regional y, secundariamente, como una etapa de reposición de la infraestructura que permitiría aprovechar las oportunidades post-Niño, cuando la tierra queda húmeda y el desierto se vuelve verde por unos años. En esta dinámica, los foros de la reconstrucción volvían a mostrar la importancia de la asociación entre municipios, universidades regionales y ONG, que ya habíamos encontrado durante la prevención. La cooperación extendida entre profesionales locales venía por esa vía.

Estos foros regionales concluyeron con propuestas explícitas, algunas muy orgánicas. Por ejemplo, el Consejo de Piura del Colegio de Ingenieros del Perú presentó en julio de 1998 una propuesta de reactivación agraria para el departamento. En ella se solicitaba que el gobierno financiara un fondo de garantía para que la banca privada prestara 74 millones de dólares para invertir en una campaña agrícola grande y una chica. Adicionalmente, se calculaba el costo de ambas campañas y los ingresos que generaría. Los ingenieros piuranos pensaban que se podía pagar en el transcurso de tres años y medio. Dos elementos saltan a la vista: estas propuestas tienen un énfasis en dos instrumentos de política económica: créditos y tributos, como mecanismos que la sociedad civil pedía al Estado. Éste debía prestarle a la gente simple, al pequeño agricultor, y dejar de cobrarle tributos tan altos como los habituales (Boza *et al.*, 1998).

Pero el gobierno no pensaba igual. La reconstrucción oficial había sido pensada como una prolongación de la obra de ingeniería civil de la prevención; se trataba de reponer la infraestructura perdida. En junio de 1998, el gobierno formó el Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño (CEREN), que estuvo presidido por el entonces ministro de Trans-

portes Alberto Pandolfi, quien ocupó diversas carteras en varios gabinetes del gobierno Fujimori. El CEREN no ejecutó la obra física sino que licitó entre las empresas privadas, y luego entregó las obras a la sociedad. El presidente Fujimori definió el papel del Estado durante la reconstrucción "como contratista", negando otras posibilidades.²³

La dinámica gubernamental ha sido tan lenta que ni siquiera alcanza a reponer lo destruido. Mucho menos han pensado en vincular la reconstrucción con el desarrollo regional. Incluso se hallan muchas decisiones contradictorias. Por ejemplo, el caso del arroz es particularmente significativo. Este producto se cultiva regularmente en la costa norte y su extensión depende de la cantidad de humedad de la que se disponga. Al ser el año de El Niño, y el siguiente un periodo de intensa humedad, es lógico suponer que los agricultores han de producir más arroz que nunca. Incluso el presidente Fujimori lo vio de esta manera y el 15 de enero de 1998 declaró, como ejemplo de los efectos benéficos que traería El Niño, que se reduciría la importación de arroz a cero gracias a la abundancia que se veía venir. Pero 1998 fue un año de abundancia no sólo en Perú, sino también en el mundo entero. Además, los países asiáticos, afectados por una profunda recesión, vendieron reservas y, por ende, en Perú el precio del arroz cayó hasta por debajo del costo de producción, que es relativamente más alto porque las vías de comunicación no son muy buenas. Además, la agricultura funciona sobre la base de pequeños propietarios minifundistas, quienes producen arroz con grandes inconvenientes derivados de la pequeña escala y la difícil aunque imprescindible coordinación entre productores. El almáximo de arroz ha de estar permanentemente bajo agua no estancada sino corriente, por lo que la coordinación del sistema de riego y drenaje es fundamental para una producción eficiente. Así, los agricultores peruanos no tienen los precios más bajos del mercado mundial. En el contexto de una economía neoliberal, donde el Estado se niega a proteger mercados, la abundancia de producción peruana fue seguida por una masiva importación de grano oriental y la caída espectacular del precio interno. Lo que ha llevado a muchos agricultores a la ruina, justo el año en que depositaron sus esperanzas en la producción de arroz.

Así, no obstante la reconstrucción de la infraestructura de riego y drenaje, la temporada post-Niño ha sido fatal para la agricultura del norte peruano. Los problemas económicos de la coyuntura han agravado los problemas de largo plazo. Si bien la región está bien dotada de recursos

²³ Entre otras opciones descartadas se halla la de formar una institución estable de reconstrucción, como en Ancash después del terremoto de 1970, o en Cusco y Arequipa, luego de los terremotos de la década de 1950.

económicos, tanto en la agricultura como en la pesca, no se ha formado un mercado regional capaz de acumular por sí mismo. Todos los referentes son con la capital, y existe escasa interdependencia entre los departamentos y sectores productivos regionales (González, 1998). Ese desbalance fue fruto de un mercado regional poco estructurado (Cruzado, 1999).

Los problemas a corto y largo plazos se manifiestan también en otro plano. La vulnerabilidad del país se juega a largo plazo, mientras que la posibilidad de mitigación se resuelve a corto plazo. Por ello, la reconstrucción es un momento fundamental. Es cuando se han de adoptar las decisiones que han de afectar el futuro del país a largo plazo. Sería bueno que los proyectos fueran muy claros y los objetivos muy precisos. Por el contrario, el CEREN contrata obras específicas, sin que medien discusiones previas ni planes debatidos con la sociedad. Además, nadie le sigue la pista de manera ordenada, y los frentes regionales que se formaron desde la sociedad civil después de la emergencia no se han logrado sostener.

Estos frentes de defensa regional tuvieron una actuación destacada durante El Niño de 1983. En aquel entonces la sociedad civil peruana aún seguía expandiéndose y no había llegado la etapa de declinación que registra la década de 1990. Los frentes regionales se habían formado en todo Perú a fines del decenio de 1970, y para 1983, conocieron un periodo de gran actividad en la costa norte. Los de 1998 fueron de menor significado, aunque se hayan planteado los mismos objetivos; esto es, elaborar propuestas de reconstrucción y acumular fuerza social que permitiera ganar consensos en favor de sus proposiciones. Los fines eran parecidos y los métodos también: foros de debate y manifestaciones de respaldo ciudadano a sus propuestas; pero los tiempos habían cambiado.

CONCLUSIONES

El estudio del último fenómeno de El Niño en Perú ha permitido radiografiar la actitud de la sociedad y el Estado frente a los desastres naturales. Hemos analizado la actuación de actores ubicados en distintos escenarios, así como las relaciones y contradicciones entre ellos, para lograr un panorama de las diversas racionalidades en juego.

En primer lugar, tenemos el análisis del Estado. Fujimori supo que el destino de su segunda presidencia estaba comprometido y jugó sus cartas con decisión. Del vértice del poder emergió una racionalidad autoritaria y reeleccionista que enfrentó dificultades para movilizar el aparato del poder central. La pesadez del Estado para enfrentar emergencias naturales deriva de la carencia de una institución eficiente y de

una clara definición de su misión. Una reforma institucional debería definir su papel de manera moderna y adecuar su organización interna a los requerimientos de la dinámica social peruana. Finalmente, la política de reconstrucción seguida por el gobierno no parece la más adecuada. La característica dominante de su accionar ha sido la lentitud e ineficiencia, lo que ha provocado numerosas frustraciones.

Por su parte, las organizaciones científicas del Estado tampoco presentan un panorama institucional eficiente. Separadas en diversos pliegos ministeriales, su organismo de coordinación institucional, el Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (Enfen), no parece muy estable. Una mayor capacidad de pronóstico puede significar poco si no va acompañada por líneas de comunicación adecuadas. Por otro lado, el diálogo entre científicos y políticos tampoco parece demasiado fluido. Aquéllos carecen de mecanismos para hacerse oír por los políticos; éstos consideran que los científicos no merecen una atención considerable.

La comunidad empresarial, gravemente afectada por El Niño, no ha recibido una atención prioritaria del gobierno; su capacidad de reacción tampoco ha sido elevada. En las provincias se constata la debilidad de las burguesías regionales que no han podido participar del esfuerzo económico de la prevención, y menos de la reconstrucción, esfuerzo que ha recaído casi completamente en el gobierno central.

Los foros y seminarios agruparon sobre todo a los profesionales provincianos y fueron un mecanismo efectivo de reorganización de la élite política y social en las provincias, así como un canal de un precario compromiso entre el gobierno central y las instituciones regionales. En algunos casos, como la comisión de educación y salud de Piura, dieron por resultado colaboraciones fecundas que se prolongaron durante la emergencia. Sin embargo, en la mayoría de casos, la concertación entre la sociedad civil y el Estado, mediada por los profesionales de ambas esferas, se extendió solamente a la fase de prevención.

Estos foros dieron paso a frentes regionales de desarrollo que intentaron pactar la reconstrucción. No obstante estas intenciones, el gobierno central ni siquiera ha discutido compromisos de largo alcance. Los reclamos de los frentes regionales —movilizaciones, mítines y paros— no lograron movilizar a las grandes mayorías provincianas; sin embargo, no han desaparecido del todo. Su racionalidad consiste en la búsqueda de consensos sociales, y su forma de acción política ha sido la protesta razonada para imponer reivindicaciones populares.

Por su lado, los municipios constituyen los instrumentos de poder provincial mejor afiatados y con mayores tradiciones institucionales. Su poder de convocatoria y realización es bastante superior al de las

instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, su autonomía económica, política y legal no es muy elevada, pues dependen del gobierno central para realizar buena parte de sus iniciativas. Su lógica de toma de decisiones es la del negociador que busca márgenes de autonomía en medio de diversas presiones del poder central, a cuyas instancias necesariamente debe acudir. Al otro lado tienen a la población y sus instituciones. Así, los alcaldes son figuras tensionadas, y su única posibilidad de eficiencia se basa en un sistema permanente de negociación y búsqueda de consensos.

Las tensiones regionales expresan problemas derivados del centralismo, que concentra todas las decisiones y ventajas en Lima, rasgo que constituye uno de los círculos viciosos más enraizados en la cultura política nacional, pues buena parte del apoyo al centralismo proviene del interior. El poder central puede someter a muchos en las provincias. Para resolver este problema será preciso construir una fuerza descentralizadora desde las provincias mismas; reto complejo que implica transformar la fuerza local en proyecto nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Basadre, Jorge, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*, Lima, Milla Batres, 1981.
- Boza M., Mario *et al.*, *Propuesta de reactivación agraria del departamento de Piura*, Piura, Colegio de Ingenieros del Perú, 1998.
- Cruzado S., Edgardo, "El fenómeno del Niño en Piura 1997-1998 y el rol del Estado: consecuencias sectoriales y sociales", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.
- CTAR-Piura, "El fenómeno del Niño en la Región Grau", informe al Congreso de la República, marzo de 1998.
- Ferradas, Pedro, "El fenómeno del Niño y los desastres: enfoques y estrategias de las ONG", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.
- Franco, Eduardo y Linda Zilbart Soto, "El sistema nacional de defensa civil en el Perú o el problema de la definición del campo de los desastres", en Allan Lavell y Eduardo Franco (eds.), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*, Lima, La Red, 1996.
- , *El Niño en el Perú, hacia una contextualización de las respuestas sociales al Niño 1997-1998*, inédito [1999].
- Glantz, Michael, *Corrientes de cambio: el impacto de El Niño sobre el clima y la sociedad*, Santiago de Chile, Cambridge University Press, 1996.
- Gonzales de Olarte, Efraín, "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en Bruno Revesz (ed.), 1998, pp. 123-147.

- Kraft, Karen, *Evaluación de las respuestas de la sociedad civil y del gobierno frente al fenómeno El Niño*, Piura, CARE-Perú, 1998.
- Mariátegui, Jorge, Aurora de Vildoso y Juan Vélez, *Bibliografía sobre el fenómeno del Niño desde 1891 a 1985*, El Callao, Imarpe, 1985.
- Revesz, Bruno (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, Cipca-IEP, 1998.
- , Susana Aldana, Laura Hurtado y Jorge Requena, *Piura: región y sociedad, derrotero bibliográfico para el desarrollo*, Piura, Cipca, 1996.
- Rocca, Luis, "Impactos del Niño en el sector rural", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.
- Zapata, Antonio y Juan Carlos Sueiro, *Naturaleza y política*, Lima, IEP, 1999.