



HISTORIAS POR DENTRO

sobre desarrollo compatible con el clima

Alianza Clima y Desarrollo

Junio 2017

Mensajes clave

- Lima, con 9 millones de habitantes, es la segunda ciudad más grande del mundo asentada sobre un desierto. En las últimas décadas ha sufrido un crecimiento espontáneo y poco articulado sobre el territorio.
- La exposición a riesgos cotidianos y episódicos tiene un impacto severo en la vida diaria, medios de vida y bienes de la población urbana en situación de pobreza y en el futuro de los ecosistemas, el medio construido y socio-economía de la ciudad.
- Las trampas de riesgo, son las amenazas ambientales y desastres a menor escala que generalmente no son registrados, se van acumulando en forma invisible y producen impactos sobre el conjunto del territorio urbano.
- Para optimizar la gestión de riesgos, ofreciendo soluciones estructurales y desagregadas es necesario considerar diversas escalas, frecuencias y tipos de impactos, incluyendo tanto los eventos naturales y de gran magnitud como los desastres de escala menor, extensivos y cotidianos.
- La combinación de condiciones deficientes de vivienda, accesibilidad física e inadecuado acceso a servicios básicos, exponen a los residentes locales a múltiples y simultáneos peligros
- Mediante el anclaje genuino y la inclusión de pobladores formales e informales en la formulación de políticas públicas de gestión de riesgo urbano y su implementación, es posible promover un desarrollo urbano ambiental y socialmente justo que apoye las aspiraciones de la gente para alcanzar el buen vivir.

Autores:

Adriana Allen, Silvia de los Ríos, Carlos Escalante Estrada, Liliana Miranda, Linda Zilbert, Marco Kamiya, Rita Lambert, Rossana Poblet, Teresa Belkow, Julia Wesely y Ian Langdown, Andrew Hudson-Smith, Muki Haklay.

Edición: María Jose Pacha (CDKN)

Clima sin Riesgo: Interrumpiendo 'trampas de riesgo' urbano en Lima Metropolitana

Clima sin Riesgo es un proyecto de investigación-acción que examinó las condiciones que producen y reproducen círculos viciosos de acumulación de riesgo o 'trampas de riesgo' urbano en Lima Metropolitana. Específicamente se enfocó el proyecto en Barrios Altos, en el distrito cercado histórico de Lima, y José Carlos Mariátegui, en la periferia de la ciudad. El proyecto exploró por qué se generan esas trampas, cómo impactan en la vida de las personas y cómo los esfuerzos e inversiones realizados por la ciudadanía y las agencias públicas para mitigar los riesgos muchas veces incrementan paradójicamente las amenazas. Entre sus principales logros se destacan una mejor comprensión de las causas y manifestaciones de trampas de riesgo y la creación de herramientas de mapeo que pueden ser aplicadas a mayor escala y adaptadas a otras ciudades del país y la región.

Clima sin Riesgo contó con el financiamiento de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) y fue ejecutado por la Unidad de Planificación del Desarrollo (DPU) de la Universidad de Londres y Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA); Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP) y Foro Ciudades para la Vida (FCPLV) (Perú).

Lima Metropolitana, un proceso de urbanización que genera y acumula riesgos

Lima, la única capital costera en el Océano Pacífico de América del Sur, es una de las ciudades más dinámicas de Latinoamérica con un legado milenario y colonial que ha influido en su diversidad cultural y ecológica. El área metropolitana, atrae procesos migratorios a nivel nacional e internacional y constituye la segunda concentración de población más alta en el mundo asentada sobre un desierto y que cuenta en la actualidad con más

de 9 millones de habitantes. El tipo de urbanización de Lima Metropolitana en las últimas décadas se ha caracterizado por un crecimiento espontáneo y poco articulado sobre el territorio. Este modelo, que ha priorizado el desarrollo económico postergando el desarrollo humano, produce procesos de alto impacto sobre los ecosistemas e incrementa la producción y reproducción de riesgos exacerbados por la presencia del cambio climático.

La degradación ambiental, la limitada planificación y gestión proactiva de la ciudad y las condiciones altamente

restrictivas de acceso a la tierra y a una vivienda digna generan patrones de asentamiento orientados a enfrentar retos como falta de agua potable y saneamiento, acceso a condiciones habitacionales dignas y seguras, inseguridad alimentaria y proliferación de enfermedades. Este tipo de urbanización genera una serie de amenazas biológicas, físicas y socio-económicas interrelacionadas, tanto en términos espaciales como sociales creando una población vulnerable y expuesta a riesgos que impactan severamente y de manera reiterada en los medios de vida y bienes de la población urbana en situación de pobreza así como en el futuro ambiental y socio-económico de la ciudad. Los ciclos del riesgo se repiten y reproducen a medida que la gestión de la ciudad privilegia procesos especulativos y no provee alternativas reales de acceso a la tierra, vivienda y servicios para amplios sectores de la población.

La gestión tradicional del riesgo en Lima Metropolitana prioriza la preparación de la población ante la amenaza natural de desastres de gran escala pero reciben escasa atención la prevención y reducción de los riesgos cotidianos sobre la salud y seguridad de las personas y sobre los desastres episódicos de menor escala que amenazan tanto las condiciones de vida de la población de menores recursos como el desarrollo sustentable de la ciudad y su infraestructura natural y construida.

El cambio climático exacerba los ciclos de acumulación de riesgo

Perú es altamente vulnerable al cambio climático, debido a la incidencia de El Niño-Oscilación Sureña (ENSO) en la intensificación de deslizamientos de tierra, huaycos¹ e inundaciones. Aproximadamente, 3 millones de personas habitaban en laderas empinadas en las periferias de Lima Metropolitana en 2011, muchas de ellas expuestas a huaycos y períodos bruscos de caída de lluvia como los acontecidos en los años 1970, 1998, 2012 y 2017 por el efecto de El Niño, con severos daños a viviendas, servicios e

infraestructuras básicas. La incertidumbre climática también exacerba la incidencia de enfermedades relacionadas al agua, como cólera, diarrea, dengue y malaria, que han ocasionado impactos a nivel nacional equivalentes a US\$ 3,500 millones en 1997-98².

Las ‘trampas de riesgo’ urbano en Lima

En Lima la exposición a riesgos cotidianos y episódicos tiene un impacto severo en la vida diaria, medios de vida y bienes de la población urbana en situación de pobreza y en el futuro de los ecosistemas, el medio construido y socio-economía de la ciudad. Las trampas de riesgo, son las amenazas ambientales y desastres a menor escala que generalmente no son registrados, se van acumulando en forma invisible y aunque afecten con mayor

intensidad a localidades particulares producen impactos sobre el conjunto del territorio urbano. Lo más grave de toda esta situación es que este tipo de riesgo es escasamente entendido y prevenido en la planificación de las políticas públicas lo que implica su invisibilidad en el proceso de gestión y planificación del territorio urbano y su desarrollo.

Las causas de las ‘trampas de riesgo’ incluyen diversos factores como bajos ingresos, planificación e infraestructura inadecuada, carencia de servicios básicos, vacíos legales, estigmas sociales y procesos inmobiliarios especulativos, entre otros. Para las mujeres y hombres que viven en condición de pobreza, estas circunstancias representan una mayor exposición a peligros, además de generar impactos negativos para el futuro de la ciudad. Por otra parte, las ‘trampas de riesgo’ debilitan los esfuerzos e inversiones





hechos por la gente y las agencias públicas para mitigar impactos actuales, en la misma forma en que las trampas de pobreza urbana producidas por complejas condiciones de privación urbana, debilitan los beneficios potenciales que ofrece vivir en las ciudades. Existen algunos registros de desastres episódicos en sectores céntricos de Lima³, pero poco ha sido registrado en la periferia.

El riesgo en el centro histórico de Lima

Barrios Altos configura un espacio significativo para la historia y la identidad de los limeños. Declarada Patrimonio Mundial por UNESCO en 1991, el área ubicada al este del centro histórico, en el distrito del Cercado de Lima, concentra infraestructuras en estado de obsolescencia, inmuebles en proceso de deterioro y un gran número de inquilinos vulnerables. El vecindario está expuesto a una compleja red de transformaciones que producen y reproducen condiciones de vida inequitativas. Existen en el sector

predios y edificios de la etapa colonial en peligro de colapso, habitados por familias de bajos ingresos, principalmente inquilinos que con frecuencia enfrentan situaciones de desalojo debidas a la especulación del mercado inmobiliario por la ubicación estratégica del sector en el centro de la ciudad. Muchos habitantes de Barrios Altos enfrentan riesgos físicos, sociales, ambientales y económicos y están expuestos a múltiples amenazas, tales como el colapso de redes de agua y desagüe, incendios por cables eléctricos dañados y conexiones precarias y derrumbes de estructuras, entre otros. Muchos desarrolladores locales del sector privado construyen ilegalmente dentro de las quintas y detrás de las fachadas protegidas por la UNESCO.

El riesgo en el borde de la ciudad

José Carlos Mariátegui es parte del distrito San Juan de Lurigancho, el más poblado y pobre de Lima, con asentamientos informales en continuo proceso de

expansión ubicados sobre terrenos que fueron originalmente lomas costeras, un ecosistema único y valioso. Desde finales de 1990 se han sucedido diversas oleadas de ocupación colectivas e individuales sobre las pronunciadas quebradas secas del distrito. En la actualidad un alto porcentaje de los residentes vive sin acceso a servicios básicos y sin seguridad de tenencia, dependiendo de la asistencia esporádica de organizaciones externas y del estado. La periferia de la ciudad presenta una situación paradójica por la cual la poca inversión inicial requerida para ocupar un terreno en estas áreas se multiplica ya que las familias deben invertir cada día costos más elevados para crear condiciones de habitabilidad en territorios de fuertes pendientes. Los desastres de menor escala que se producen a menudo en este contexto tienden a acumularse e intensificarse en el tiempo, exacerbando los retos experimentados por la población marginal en situación de pobreza y empujándolos más hacia 'trampas de riesgo' que no pueden ser revertidas por respuestas individuales.



Ejes de trabajo para comprender las trampas de riesgos

La ejecución del Proyecto se realizó teniendo en cuenta los siguientes ejes de trabajo:

Redefinición del riesgo. Para analizar el posible impacto de riesgos frecuentemente invisibles, inexplorados y poco abordados fue preciso reformular el concepto de 'riesgo urbano'. Estoy ayudó a cambiar la actitud respecto a las intervenciones reactivas, proponiendo un nuevo enfoque que revele cómo las trampas urbanas de riesgo son producidas y reproducidas por procesos de desarrollo urbano inequitativos e insostenibles. Para contestar estas preguntas se realizaron 700 encuestas entre y con los habitantes más desfavorecidos del centro y la periferia de Lima.

Mapeo de riesgos cotidianos y episódicos. Con el objetivo de capturar espacialmente las condiciones biofísicas (natural y antrópicas) y diversos grados de vulnerabilidad, se decidió adoptar procesos de mapeo participativo del riesgo, que produzcan información

cuantitativa y cualitativa y desarrollen herramientas para impulsar el diálogo entre vecinos y decisores de políticas.

Esto se definió como una necesidad importante ya que el mapeo de riesgos de desastres realizados tradicionalmente por el Estado tiene una mirada técnico-científica focalizada en los aspectos físicos y sin interactuar con la población que vive en la zona y experimenta de modo directo esas problemáticas. Para contribuir a un diagnóstico espacial más preciso y holístico sobre las trampas de riesgo urbano, Clima sin Riesgo adoptó una metodología que impulsó la participación de diferentes actores que produjeron distintos tipos de conocimiento a lo largo de todo el proceso de la investigación-acción desde el diseño metodológico, la recopilación, el análisis y la interpretación de datos hasta el co-diseño de acciones preventivas.

Evaluación de flujos de inversión en mitigación de riesgos. Se examinaron detalladamente los programas públicos e intervenciones recientes y se realizó una estimación de las inversiones actuales de los habitantes para mejorar sus viviendas a fin de enfrentar los riesgos.

En los análisis económicos y financieros de gestión de riesgos hay una valoración errónea del riesgo...es preciso entender tanto las inversiones de la gente como las del estado ya que en la capacidad de acción para enfrentar los riesgos hay recursos importantes pero funcionan en forma paradójica. Muchas veces lo que se invierte para mitigar el riesgo, lo reproduce o lo desplaza a otros sectores.

Adriana Allen, Coordinadora general de Clima sin Riesgo.





Se realizaron entrevistas, encuestas de hogares y talleres de grupos focales que ofrecieron una mayor comprensión de la contribución relativa de la exposición, vulnerabilidad y capacidad para responder a los impactos y causas de los desastres diarios y episódicos. Por otra parte, esta información sirvió para diseñar mecanismos innovadores de financiamiento de manera más efectiva.

Acción estratégica y planificación de escenarios. Los talleres sobre acciones estratégicas y planificación de escenarios brindaron la oportunidad para evaluar múltiples variables de 'que pasaría si', capturar la diferencia entre un futuro 'con o sin riesgo' y definir acciones estratégicas.

Esto permitió el desarrollo de mecanismos co-diseñados y co-financiados para apoyar una construcción resiliente a través de intervenciones estratégicas concertadas entre los residentes de Barrios Altos y José Carlos Mariátegui y las agencias públicas para elaborar planes de desarrollo y de gestión del riesgo a través de la acción cooperativa.

Fortalecimiento de lazos a nivel institucional. El trabajo en Barrios Altos y José Carlos Mariátegui promovió una mejor comprensión de las causas y manifestaciones de trampas de riesgo y dinamizó la relación de los habitantes de estos barrios con las diversas instituciones de Lima que poseen competencias en temas de gestión de riesgos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, renovación urbana, agua y saneamiento, políticas y presupuesto público para la gestión de riesgos.

Clima sin Riesgo generó conocimiento conceptual, empírico y metodológico

Los conocimientos y herramientas desarrolladas durante la ejecución de este proyecto establecieron un precedente significativo para la promoción de un desarrollo urbano social y ambientalmente justo, que puede contribuir a una planificación más eficiente de la infraestructura resiliente al clima y al co-diseño de mecanismos de financiamiento y acción innovadores en Lima y en otras ciudades de la región.

Uno de nuestros logros ha sido la combinación de diferentes perspectivas respecto a la pobreza urbana, los problemas ambientales y los escenarios climáticos en relación con los riesgos cotidianos. Esta combinación de entradas ha sido innovadora y ha planteado un reto importante.

Liliana Miranda,
Directora del Foro Ciudades para la Vida.

- **Propuso un nuevo enfoque en la gestión de riesgos**

Esta investigación-acción reveló que los riesgos cotidianos y desastres episódicos no son considerados por la mayoría de las instituciones públicas que generalmente definen sus estrategias de gestión del riesgo a partir de estadísticas sectoriales, desactualizadas y no georeferenciadas, lo que dificulta una mirada integral de la distribución espacial del riesgo en el territorio y su acumulación a través del tiempo.

Para optimizar la gestión de riesgos, ofreciendo soluciones estructurales y desagregadas es necesario considerar diversas escalas, frecuencias y tipos de impactos, incluyendo tanto los eventos naturales y de gran magnitud como los desastres de escala menor, extensivos y cotidianos.

El propio concepto de 'trampas de riesgo' es una innovación conceptual acuñada en esta investigación-acción para nombrar los peligros acumulados en los 'ciclos de riesgo' a través de los cuales las amenazas ambientales, episódicas, repetitivas y desastres de menor escala se multiplican en el tiempo en localidades particulares, afectando en forma desproporcional a los sectores sociales más vulnerables.



Exposición y vulnerabilidad en el centro de la ciudad: Barrios Altos

- Los riesgos físicos se manifiestan por el mantenimiento inadecuado de las viviendas y de la infraestructura del barrio con más de 300 años de existencia. Casi dos tercios de los hogares encuestados nacieron en la zona y viven en condiciones de tugurio, sin seguridad de tenencia y con infraestructura deteriorada.
- Alrededor del 83% de las viviendas están construidas en adobe y/o quincha y 75% de las construcciones en ladrillo en Barrios Altos tienen niveles altos de humedad; 53% de las viviendas relevadas requiere algún tipo de mejora.
- De las 158 quintas encuestadas, el 25% registra uso mixto de suelo dentro del lote. Muchos de los procesos que restringen la calidad de vida actual suceden en pequeños almacenes y depósitos detrás de fachadas protegidas como patrimonio histórico.
- El uso generalizado de las quintas para almacenar materiales inflamables, incrementa el riesgo de incendio, entre otros peligros. Paralelamente, estos riesgos son frecuentemente utilizados como justificación para el desplazamiento forzado de aquellos residentes sin seguridad de tenencia.
- La mayoría de las quintas están conectadas a la red de agua, pero un tercio de los hogares encuestados carece de conexiones individuales; dependiendo de conexiones comunales o de la compra de agua a proveedores externos. Menos de un tercio de los hogares encuestados consideran sus conexiones de desagüe adecuadas.
- Gran parte de los hogares encuestados identificaron a las enfermedades respiratorias y gastrointestinales como el segundo riesgo más severo, especialmente para mujeres, niños y ancianos.



Exposición y vulnerabilidad en la periferia de la ciudad: Jose Carlos Mariátegui

- Las familias pobres de otras partes de la ciudad y del país que no pueden acceder al mercado formal de vivienda están siendo empujados hacia las partes montañosas donde sólo 14% de los residentes tienen títulos de propiedad. La mayoría de los hogares sólo tienen 'Constancia de Posesión' otorgada por las organizaciones comunitarias locales, lo cual reduce su capacidad de articular solicitudes al Estado.
- Más de un tercio de los hogares encuestados han sido afectados por caídas de rocas debido a la inestabilidad del terreno, la pobre calidad de las 'pircas' o muros de contención y de las viviendas así como la pobre habilitación de vías de acceso.
- Sin embargo, solo 11% ha logrado invertir en reducir estos riesgos.
- Numerosas familias experimentan frecuentemente lesiones al subir y bajar por las laderas y caídas de rocas cuando se comienzan a habilitar terrenos encima de sus lotes.
- Otro peligro frecuente es el colapso de viviendas debido a su precaria construcción, así como de enfermedades respiratorias, consecuencia de la falta de aislamiento térmico.
- 60% de los encuestados dependen de soluciones colectivas para acceder al agua y usan pilones públicos, compran agua a vecinos y proveedores privados.
- Los hogares con conexiones a las redes de agua y desagüe dentro de sus viviendas son una minoría que vive en las partes bajas y consolidadas de la quebrada, mientras que las zonas altas habitadas más recientemente dependen de pozos ciegos y silos – pozos superficiales cercados por plásticos para dar privacidad al realizar sus necesidades – ubicados en las zonas aún no habitadas.
- La mayoría de los hogares encuestados tienen instalaciones eléctricas dentro de la vivienda que crean riesgos debido a la precariedad de cajas eléctricas y cables expuestos. Afuera, la falta de iluminación pública en combinación con malos accesos incrementa el riesgo de accidentes.



- **Generó evidencia y produjo conocimiento empírico sobre exposición y vulnerabilidad y sobre el destino de las inversiones públicas y privadas para enfrentar los riesgos**

A través de encuestas participativas y georeferenciadas a nivel de vivienda y barrio - quintas o unidades residenciales multi-familiares en Barrios Altos y agrupaciones familiares u organizaciones comunitarias en Juan Carlos Mariátegui, se evaluaron las características socio-demográficas, las condiciones de la vivienda e infraestructura, la experiencia de riesgo y de eventos de peligro.

Compartiendo diferentes miradas sobre el riesgo y territorio urbano, se desarrollaron capacidades y espacios de diálogo para entender ¿cuáles son los riesgos en el centro y la periferia de Lima?, ¿cómo son mapeados dichos riesgos?, ¿cuáles son los resultados de dicho mapeo?, ¿qué otras metodologías contribuyen al proceso de mapeo de riesgos?

Entrevistas, encuestas de hogares y talleres de grupos focales permitieron un

entendimiento comprensivo sobre cómo se mapean los riesgos y cómo la gestión del territorio se manifiesta espacialmente en la producción y reproducción de ciclos acumulativos de riesgo en ámbitos específicos comprometiendo el desarrollo de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

- **Clima sin Riesgo promovió una metodología innovadora para mapear trampas de riesgo**

Los mapas de riesgo juegan un rol clave en la planificación urbana y en el diseño e implementación de políticas puesto que permiten evaluar la distribución espacial de impactos, definir políticas, programas y acciones de mitigación y/o prevención y la asignación de fondos públicos. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Perú establece entre sus requisitos la evaluación y mapeo de riesgos en los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Es así que los mapas de riesgo influyen la toma de decisiones, por ello es importante cuestionar qué capturan y qué omiten y con qué consecuencias.

El aspecto más innovador del proyecto estuvo vinculado a la generación de conceptos innovadores que permiten capturar la complejidad de los procesos de acumulación de riesgo y de visualizar quién es afectado, dónde y por qué. Esta información es esencial para posibilitar la articulación de saberes populares y expertos e informar nuevas miradas y rutas de acción estratégica.

Adriana Allen,
Coordinadora general de Clima sin Riesgo.

El proceso de mapeo, análisis y visualización de la información utilizado por Clima sin Riesgo fue participativo, interdisciplinario e interinstitucional lo que permitió construir miradas sobre la gestión de riesgos a diversas escalas, aspectos y temporalidades y favorecer la concertación para la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones más específicas para interrumpir efectivamente las trampas de riesgo.

- **Clima sin Riesgo contribuyó a la construcción de nuevas rutas de acción estratégica para interrumpir las trampas de riesgo urbano**

En base al diagnóstico participativo desarrollado en Barrios Altos y Jose Carlos Mariátegui, la última etapa de Clima sin Riesgo promovió la búsqueda de respuestas a través de acciones estratégicas relevantes para éstas y otras áreas de la ciudad.

Miradas retrospectivas. Para evaluar cómo el cambio climático agudiza la reproducción de trampas de riesgo urbano, el proyecto convocó una serie de talleres multi-actorales cuyos resultados confirmaron que el impacto de lluvias intensas y repentinas, sequías y olas alternadas de calor y frío agravarán los riesgos cotidianos y episódicos actuales y aumentarán sus impactos, sobrepasando la capacidad de acción de las poblaciones locales y organismos estatales relevantes.

Mirar hacia adelante permitió a los participantes apreciar cómo y por qué las trampas de riesgo serán exacerbadas por cambios en la temperatura y precipitaciones.

Plataformas de aprendizaje-acción.

Clima sin Riesgo dejó instalados tres observatorios que serán coordinados por los socios locales: uno, en la periferia de la ciudad, alojado en el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA); el segundo, en el centro histórico, en el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP); y el tercero, centrado en las intervenciones necesarias a escala metropolitana, coordinado por Foro Ciudades para la Vida (FCPV).

El objetivo de estos observatorios es divulgar y actualizar los resultados de la investigación y, al mismo tiempo, ampliar las alianzas y estrategias necesarias para interrumpir las trampas de riesgo urbano. Los observatorios garantizan que el legado de Clima sin Riesgo siga vivo más allá de la finalización del proyecto, expresa Adriana Allen.

Una iniciativa promovida desde los observatorios fue una Expo-feria organizada por CENCA junto a la Municipalidad Distrital de Juan Carlos de Lurigancho que permitió a los residentes locales conocer los proyectos diseñados por organizaciones comunitarias en José Carlos Mariátegui para prevenir y reducir los riesgos cotidianos. Asimismo, Foro Ciudades para la Vida organizó un encuentro con varias entidades públicas y expertos en gestión del riesgo de desastres en el Congreso de la República para compartir los resultados de Clima sin Riesgo y la manera en que los observatorios pueden contribuir a enfrentar el reto de las trampas de riesgo y apoyar la reorientación de intervenciones públicas.

Herramientas participativas para desarrollar acciones estratégicas.

Para facilitar el monitoreo sistemático de riesgos, Clima sin Riesgo desarrolló la plataforma en línea ReMapRisk, una herramienta que permite a los residentes locales documentar y monitorear cómo y dónde se materializan los ciclos de acumulación de riesgo a lo largo del tiempo y a diferentes escalas.

Mecanismos de financiación

asequibles. Un estudio realizado por Clima sin Riesgo⁴ identificó mecanismos financieros para apoyar la reducción y prevención de riesgos a través del acceso asequible a tierra, vivienda y servicios.

El esquema de financiación desarrollado aborda cinco áreas claves: adquisición de terreno/lote, titulación del terreno, preparación del terreno, construcción de vivienda y acceso a servicios públicos.

El observatorio de las laderas es interesante porque aporta experiencia en dos niveles. Por un lado, enriquece el propio espacio de José Carlos Mariátegui donde se trabajó con lideresas comunales, en un proceso de reflexión sobre sus propios problemas de ocupación del territorio y luego en la identificación de los riesgos cotidianos.

También servirá para homologar esas miradas en otros espacios oficiales y académicos a fin de tener una lectura que permita una incidencia de mayor envergadura.

Carlos Escalante Estrada,
Coordinador de CENCA.

Lecciones aprendidas

- **La construcción de riesgos cotidianos sucede de manera incremental e invisible**

Sucesivas intervenciones en el entorno construido, tanto formal como informal, frecuentemente crean 'trampas de riesgo' o ciclos viciosos de acumulación de riesgos que son exacerbados por condiciones de variabilidad climática y a menudo resultan en desastres. Las políticas y programas públicos necesitan ser acompañados por esfuerzos de monitoreo local, por ejemplo en forma de observatorios urbanos o plataformas de aprendizaje-acción, para visualizar su impacto real sobre la calidad de vida de las personas. Asimismo, es clave reconocer que aquellos hogares que están atrapados en ciclos de riesgo, requieren de acciones concertadas, estratégicas y vigorosas por parte del Estado.

- **Las inversiones estatales destinadas a la gestión y reducción del riesgo deben re-evaluarse**

En Perú como en otros contextos, generalmente se consideran sólo las inversiones públicas efectuadas en respuesta directa a la gestión del desastre pero no se toman en cuenta las realizadas en respuesta a riesgos cotidianos generados por la inadecuada provisión de vivienda, servicios e infraestructura.

La evaluación de los esfuerzos dirigidos a la gestión de riesgos debe considerar no sólo las inversiones públicas sino también el conjunto de pequeñas inversiones realizadas por residentes locales de bajos ingresos y su acumulación gradual y efectos a lo largo del tiempo.

La re-evaluación de esfuerzos públicos y comunitarios también debe considerar los impactos de intervenciones que paradójicamente aumentan el riesgo, tales como el mejoramiento de vías que promueven la ocupación de áreas riesgosas; y también los impactos de la no-inversión en mejoras que podrían prevenir la vulnerabilidad de la gente a los riesgos cotidianos.

- **Los niveles de vulnerabilidad y riesgo son altamente heterogéneos, incluso entre grupos sociales que viven en la misma zona**

Factores como el género del jefe/a de hogar, la razón de dependencia socio-económica, nivel de ingresos, ubicación de la vivienda y la historia del asentamiento explican la susceptibilidad de diferentes hogares a quedar atrapados en ciclos de acumulación de riesgo e influyen como dichos hogares internalizan o externalizan los posibles fenómenos peligrosos.

Mientras que las políticas y programas focalizados espacialmente son valiosos para identificar áreas de prioridad, los mismos necesitan ser lo suficientemente

flexibles para responder a las condiciones específicas del contexto y de los beneficiarios, identificando quiénes son vulnerables, a qué tipo de riesgo y bajo qué capacidades para actuar.

- **Paradójicamente muchas de las inversiones públicas dirigidas a reducir la brecha social en diferentes áreas de la ciudad reproducen y/o aumentan la vulnerabilidad y riesgo de desastre**

Las inversiones públicas deben ser evaluadas tomando en cuenta sus impactos directos e indirectos en la reducción y prevención de riesgos a corto, mediano y largo plazo para atacar las causas estructurales de la vulnerabilidad.





Conclusiones

Los casos contrastantes de Barrios Altos y José Carlos Mariátegui ejemplifican la diversidad de amenazas, necesidades, vulnerabilidades y capacidades de la población para actuar que se articulan en el desarrollo urbano de Lima Metropolitana. Mediante el anclaje genuino y la inclusión de pobladores formales e informales en la formulación de políticas públicas y su implementación, es posible promover un desarrollo urbano ambiental y socialmente justo que apoye las aspiraciones de la gente para alcanzar el buen vivir. Desde una perspectiva económica, estos principios pueden ayudar a reducir falencias recurrentes de inversiones que no logran afrontar las vulnerabilidades, ni los daños o pérdidas de la gente, evitando cargas adicionales sobre las capacidades de inversión de residentes locales y entidades públicas.

La planificación de escenarios y el uso de materiales de soporte como mapas, imágenes generadas por drones y modelos ayudan a planificar frente a un futuro incierto exacerbado por los impactos del cambio climático.

- **La gran capacidad que poseen los residentes de bajos ingresos para mejorar sus condiciones de vida en la ciudad es frecuentemente muy poco reconocida**

Los esfuerzos individuales y las políticas públicas que promueven intervenciones individualizadas son insuficientes para responder a las causas estructurales de las trampas de riesgo urbano. Sin embargo, existe un potencial significativo en los esfuerzos individuales y colectivos de aquellos afectados por la acumulación de riesgos cotidianos y desastres episódicos.

Su reconocimiento y fortalecimiento requieren la adopción de enfoques participativos en la gestión del hábitat y la inclusión del conocimiento y recursos de ciudadanos comunes para reforzar tanto logros inmediatos como beneficios a largo plazo para las mujeres y los hombres que viven en riesgo.

Es preciso vincular los riesgos de desastres con los flujos de inversión

La evaluación de políticas gubernamentales muestra que existen planes y programas de gestión de riesgos a nivel nacional, regional y local junto a un presupuesto incrementado y un marco legal proactivo para promover la reducción y prevención de riesgos de desastre. Sin embargo, la brecha entre la asignación presupuestaria a autoridades locales y las intervenciones requeridas a nivel local, realzan la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para utilizar los existentes, aunque escasos, recursos financieros con mayor eficiencia para llegar a los grupos necesitados en forma más efectiva. Es preciso vincular lo que se invierte en reducir brechas de pobreza con lo que contribuye a disminuir riesgos. Si bien en el país ha cambiado la normativa y la legislación, esta óptica aún no se comprende cabalmente en los entes que hacen desarrollo. (Linda Zilbert, Experta independiente asociada al Buro de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas).

El legado de Clima sin Riesgo quedará en los múltiples espacios de aprendizaje colectivo generados y en la labor de los observatorios, las capacidades locales e institucionales forjadas y las alianzas con colegios profesionales, municipalidades, universidades, sociedad civil, expertos e instituciones científicas, aprovechando los espacios y procesos en curso para trabajar hacia un desarrollo urbano alternativo, justo y sin riesgos.

Links de sitios de internet

- Blog. www.climasinriesgo.net
- ReMap Lima: <http://remaplima.blogspot.co.uk/>
- Mapa parlante de Barrios Altos: <http://arcg.is/1FkV5MD>
- Mapa parlante de Jose Carlos Mariategui: <http://arcg.is/1hCMRcV>

Notas

1. Un huayco es flujo de detritos que se desplaza a velocidad rápida confinados a lo largo de un canal y cauce con pendiente pronunciada. Se originan en los cauces de las quebradas y a medida que baja incorpora bloques de roca de varios tamaños. Son causados por precipitaciones intensas sobre un terreno seco.
2. Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) (2015) Compendio Estadístico. Preparación, Respuesta y Rehabilitación ante Emergencias y Desastres. INDECI, Lima.
3. www.desinventar.org/es/database
4. Kamiya, M. and J. L. Arango, (2016), Resilient Housing Finance for Vulnerable Population: Cases of Lima, Perú – Barrios Altos and José Carlos Mariátegui, UN-HABITAT Urban Economy and Finance Branch, Nairobi.



Financiado por:



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

www.cdkn.org

[e: enquiries@cdkn.org](mailto:enquiries@cdkn.org)

t: +44 (0) 207 212 4111

Este documento es el resultado de un proyecto encargado a través de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). CDKN es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. Las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID, la DGIS o las entidades encargadas de la gestión de la Alianza Clima y Desarrollo, quienes no podrán hacerse responsables de dichas opiniones o información o por la confianza depositada en ellas. Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma. La gestión e implementación de CDKN está a cargo de la PricewaterhouseCoopers LLP, y una alianza de organizaciones conformada por la Fundación Futuro Latinoamericano, LEAD Pakistan, el Overseas Development Institute y SouthSouthNorth.