

Gobernanza y riesgos cotidianos en el corazón de Lima



Authors: Alexander Stone (autor de correspondencia), Nicolle Aspee Quiroga, Fadumo Mohamed, Milimer Morgado, Federica Risi, Melissandre Varin, Jean-Baptiste Vincent and Alicia Winter

- Esta investigación tuvo el objetivo de comprender la relación entre riesgo cotidiano y desarrollo urbano en el distrito de El Agustino.
- Se identificaron tres áreas críticas para la acción: tierra y vivienda, agua y espacios comunes
- Con base en talleres, grupos focales y entrevistas se desarrollaron estrategias para irrumpir los ciclos de riesgo.
- El éxito de estas estrategias depende de una gobernanza local fortalecida, formando una visión integrada.
- Un mayor reconocimiento de las necesidades de las y los vecinos en El Independiente y Santa Isabel, así como en asentamientos vecinos, puede conducir a barrios más inclusivos y equitativos.

Mientras que Lima aspira el reconocimiento de 'ciudad global' el céntrico distrito de El Agustino continúa, hasta ahora, al margen de esta visión. A pesar de haber sido una de las primeras ocupaciones informales de la ciudad, cuenta con asentamientos como Santa Isabel y El Independiente que reciben poca atención por parte de las autoridades. El acceso limitado a servicios básicos, viviendas precarias y una topografía extrema, son características de estos asentamientos cuya población está expuesta al riesgo cotidiano, al tiempo que dispone de capacidades limitadas para hacer frente a esta situación. El presente documento resume factores históricos y territoriales que influyen en cómo el riesgo afecta al barrio. En segundo lugar, identifica estrategias transformadoras en tres campos: vivienda, agua y espacio comunal, incluyendo participantes, oportunidades para el cambio y acciones recomendadas. Finalmente, este trabajo deposita su esperanza en que el reconocimiento de la comunidad se haga más patente mediante una gobernanza local más fuerte, para conseguir una transformación real de la misma, así como un entorno más inclusivo y seguro.

Reflexionando sobre el pasado y construyendo en el presente para un mejor futuro

El Agustino, situado en la parte centro-oriental de la ciudad, es el resultado de una serie de aglomeraciones urbanas que empezaron a mediados de la década de 1940.

A los inmigrantes les atrajeron, principalmente, las áreas planas de la zona debido a las oportunidades de empleo que se ofrecían en el mercado "La Parada", establecido en 1945. Con el tiempo, pueblos jóvenes continuaron ocupando la tierra, y finalmente, las partes más altas de las colinas se fueron urbanizando de manera informal.

El distrito se convirtió en una entidad política reconocida en 1965, cuando la Ley 15353 declaró la creación de El Agustino (CENCA, 2004). Sin embargo, la Ley Orgánica de Barrios Marginales, aprobada en 1965, supuso la "remodelación, saneamiento y legalización" de los asentamientos formados antes de 1960. Es por ello que no se incluyeron todas las casas de El Agustino, y algunas de ellas todavía carecen de reconocimiento formal.

Al modelo de urbanización de El Agustino le acompañó la formación de varias asociaciones de vecinos, organizadas en torno al objetivo de mejorar el acceso de la comunidad a los servicios básicos.

Posteriormente, las iniciativas de gobierno locales como la de las Micro Áreas de Desarrollo (MIADES) en la década de 1940 procuraron renovar las áreas del distrito ocupadas informalmente, mediante la coordinación de los esfuerzos de las numerosas organizaciones de vecinos, implementando para ello una planificación y un presupuesto participativo. Sin embargo, debido a un cambio político a nivel municipal y central, el proyecto fue finalmente abandonado (Tanaka, 1999; Schonwalder 1998).

La alta densidad de población y una combinación de vivienda precaria y topografía extrema, se suman a la falta de acceso a servicios esenciales, lo cual expone a los

residentes de El Agustino a riesgos socio-ambientales de diferente envergadura. Estos riesgos se solidifican y perpetúan debido a factores sociales asociados con las trampas de pobreza, y tienen un impacto desigual en el bienestar de los residentes dependiendo de su ubicación, edad y género. En particular, los pobladores más recientes, que se sitúan principalmente en las zonas superiores, deben enfrentarse a un acceso más difícil a los servicios básicos, lo cual supone una mayor exposición al riesgo cotidiano, junto a mecanismos de supervivencia más limitados.

Estos riesgos cotidianos se definen generalmente como condiciones amplias

Figura 1. ¿Dónde juegan los niños? Uno de los pocos lugares de juego en El Independiente



y recurrentes de baja intensidad que pueden ser exacerbadas por la pobreza y un entorno urbano injusto (Lavell et al, 2003). En las áreas de estudio de nuestro caso práctico, definimos riesgo cotidiano de la siguiente manera:

Una serie de recorridos transversales y talleres pusieron de relieve cómo los riesgos físicos derivados de una mala estructura de la vivienda, la humedad, escaleras derruidas, basura sin recoger, y el acceso limitado al agua, impactan de modo negativo la vida diaria de los residentes. Paradójicamente, mientras que los riesgos relacionados con el entorno urbano solían ser asimilados por los habitantes, la inseguridad social y los problemas relacionados con la delincuencia eran identificados por la comunidad como los riesgos más inmediatos a los que debían enfrentarse.

Los pobladores de las partes altas de las laderas se enfrentan a amplias trampas de riesgo. Además, se encontró durante esta investigación que las mujeres y los niños constituyen los grupos más vulnerables, en parte debido a que pasan la mayor parte del tiempo en casa y dentro del propio barrio, donde no sólo están más expuestos a los riesgos físicos mencionados, sino que también se exponen a riesgos menos palpables relacionados con la degradación socio-ambiental, como por ejemplo la criminalidad.

Durante los talleres, las mujeres explicaron cómo en las zonas superiores ellas se sentían invisibles ante la mirada de la municipalidad - sin acceso a agua, sin recolección de basura, sin Vaso de Leche (programa nacional de apoyo en la infancia), sin comedores, y con una marcada ausencia de protección policial. Todo esto, junto al problema de acceso a los servicios locales relacionados con la seguridad y la salud, también les hacía sentir que sus necesidades no estaban siendo tomadas en cuenta por la Junta Directiva.

Por medio de la cartografía creativa y otras técnicas orales y visuales para obtener información, los participantes en los talleres fueron capaces de ilustrar las rutas alternativas que tenían que tomar con el fin de evitar tanto la delincuencia como entornos deteriorados. De igual manera, pudieron dibujar su barrio ideal. La falta de acceso a espacios seguros, limpios y adecuados para hacer vida social, así como la relación entre estos factores y el comportamiento

antisocial, fue el tema planteado con más frecuencia en estos talleres, lo cual fue confirmado posteriormente por medio de entrevistas con actores institucionales. Estos hallazgos llevaron a la creación de los siguientes posibles canales hacia un cambio transformador.

Visión de futuro

La visión conjunta, construida mediante la investigación secundaria, recorridos transversales, entrevistas y talleres con los residentes de los asentamientos de El Independiente y Santa Isabel, muestra a El Agustino como un barrio abierto, seguro y saludable para todos, donde los residentes son finalmente reconocidos plenamente como ciudadanos de Lima. Para lograr esto, es necesario reconocer los riesgos y las dificultades existentes tanto en el barrio como a un nivel metropolitano más amplio. Sin que esto ocurra, la negligencia pública y privada continuaría agravando las trampas de riesgo que afectan a los residentes.

El potencial de las instituciones gubernamentales locales para actuar como mediadores entre las comunidades y los municipios ha sido identificado como un factor clave para el éxito de las siguientes estrategias.

Con el objetivo de diseñar soluciones estratégicas que sean tanto específicas al contexto de nuestro caso práctico como ampliables a niveles distrital y metropolitano, las oportunidades de transformación propuestas son influidas por el trabajo que se lleva a cabo a estos distintos niveles.

Se abordarán ahora las pautas de acción específicas. Las áreas de importancia fundamental como la vivienda, el agua y los espacios comunes en El Agustino han sido identificadas como condiciones sine qua non para conseguir esta visión, y están vinculadas entre sí a través de los mecanismos de gobierno local.

Tierra y vivienda

Según revelan las entrevistas con el Instituto de Defensa Civil (INDECI), la organización Servicios Educativos El Agustino (SEA) y el Gobierno Distrital de Salud (GODISA), en El Agustino existe un vínculo muy claro entre la vivienda, la posesión de la tierra y la salud. La combinación de una alta densidad de población, una construcción inestable y la falta de seguridad en la posesión de la tierra hace que los residentes sean más vulnerables a riesgos tales como deslizamientos de

tierra episódicos, derrumbamiento de las casas, y al contagio de enfermedades infecciosas como la tuberculosis.

Con el fin de hacer de El Agustino un barrio más resiliente, donde a los grupos vulnerables se les otorga poder en su capacidad para hacer frente a los riesgos cotidianos, se deben llevar a cabo las siguientes líneas de acción.

Sacándole el máximo partido a los proyectos existentes, realizados por el municipio local y otras organizaciones se pueden establecer procesos de planificación para la toma de decisiones que sean más inclusivos. En este sentido, se solicita a la municipalidad que:

1. Se adhiera a los planes de acción del "Proyecto de Gestión de Riesgos de Desastres" dirigido por el INDECI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
2. Se haga uso de la información técnica y espacial elaborada por la Red de Mujeres, SEA, y el proyecto desarrollado por la OFDA, USAID, INDECI, y el PNUD, para cumplir con el "Objetivo 16" diseñado por el Ministerio de Finanzas (MEF) con el fin de recibir la financiación asignada. Así, el presupuesto del proyecto se puede utilizar para el refuerzo de áreas de mayor riesgo, por ejemplo, con la instalación de muros de contención.
3. Se movilice para que los residentes adquieran la titularidad de la tierra, un requisito esencial para acceder a un "Bono de reforzamiento estructural" ofrecido por el "Fondo Mi Vivienda".
4. Unirse a la asociación de los "Cerros Unidos" para pedir un programa de renovación urbana, el cual tiene como objetivo que se reconozca el derecho a una vivienda segura, así como el potencial que va unido a ello para asegurar la posesión legal.

Agua

A pesar de que la sede de SEDAPAL está en El Agustino con sus reservorios a escasa distancia de los asentamientos en el cerro de El Agustino, muchos de los residentes tienen acceso limitado al agua, con tan solo cuatro horas por día, mientras que algunos residentes incluso cuentan con apenas una hora. Este servicio de agua tan desigual supone para los residentes una carga psicológica y física extra, que va acompañada de mayores riesgos cotidianos. La falta de acción para abordar los problemas ya existentes y la falta de una planificación de largo plazo han teni-

do como resultado que los proyectos de rehabilitación de redes de distribución no se terminen, y debido a ello, se ha generado desconfianza hacia SEDAPAL. Para lograr un sistema de abastecimiento de agua más equitativo es necesario que se le reconozca a los residentes el estatus de ciudadanos y no sólo de clientes, que se reconozca su acceso limitado al vital recurso y que exista un compromiso por parte de todos los actores involucrados para mejorar la situación. Esto consistiría en un mejor acceso a agua de mejor calidad, con tarifas y precios con base en criterios socio-económicos y en niveles precisos de consumo. Los planes para privatizar aún más SEDAPAL han generado un ambiente de miedo y preocupación respecto a alzas de tarifas, a una menor calidad del servicio, y a una disminución de las responsabilidades.

Con el fin de lograr lo anterior, se recomienda:

1. Mejorar la comunicación entre SEDAPAL, las Juntas Directivas y los residentes, para permitir que se puedan tomar acciones preventivas antes de que ocurran desastres como la pérdida de vidas por enfermedades relacionadas por la falta de agua y saneamiento adecuados.
2. Aumentar la transparencia en cuanto al desarrollo de proyectos futuros, como por ejemplo la posibilidad de que SEDAPAL instale medidores de agua.
3. Invitar a ingenieros de SEDAPAL y a los miembros de Cerros Unidos a las ya existentes mesas de concertación para acordar planes futuros, según las necesidades más urgentes de los asentamientos, incluyendo el hecho de comprometerse con la continuidad de los proyectos.
4. Establecer vínculos con otros barrios y grupos de comunidades que luchan por un mejor acceso al agua, por ejemplo, sumándose a la campaña para enmendar la Constitución peruana a fin de que incluya el agua como un derecho humano.

Espacios comunes

La urbanización no planificada de las colinas de El Agustino a través de la auto-construcción ha dado lugar a una lucha por el espacio común, especialmente el espacio al aire libre. Ejemplos de espacios comunes incluyen escaleras, pasillos, patios, y carreteras.

El impacto negativo por el pobre acceso a espacios comunes que además se encuentran por lo general en mal estado, ya ha sido cubierto. Nuestra investigación reveló que los residentes asocian la reducida cantidad de espacios comunes y el

mal estado en el que se encuentran con un aumento en comportamientos antisociales, así como con un mayor número de accidentes de tráfico, la contaminación y las malas condiciones de saneamiento. Diversos estudios también establecen una relación con altos niveles de tuberculosis.

Con el fin de revitalizar las áreas comunes en el distrito, haciéndolas más seguras y abiertas, es de vital importancia desarrollar un plan de acción integrado que haga hincapié en la renovación. Dada la escasez de terreno disponible, los esfuerzos deben estar orientados a la mejora de los espacios que ya existen, en lugar de crear espacios adicionales.

Teniendo en cuenta el compromiso expresado por SEA hacia esta visión y la responsabilidad compartida por parte de las municipalidades de Lima y de El Agustino en la gestión de los espacios al aire libre, el plan de acción integrado recomienda:

1. Mejorar la coordinación entre las Juntas Directivas y las direcciones municipales.
2. Incluir espacios compartidos y zonas verdes en los temas de las Mesas de Concertación, ya que su estado y su uso están relacionados con los temas de discusión ya existentes para mejorar la salud y reducir la violencia.
3. Promover iniciativas ecológicas, como las puestas en práctica por "OCUPA tu Calle" y por el programa "Barrio Mío", además de incluir al Servicio de Recuperación de Espacios Públicos (REP) como un posible contratista.
4. Desarrollar planes integrados con fechas, presupuestos y responsabilidades concertadas, en lugar de poner en marcha proyectos aislados.

Cuadro 1: Visión integrada

Ordenanza No. 525: La Municipalidad de Lima es responsable de la conservación y del aumento de las áreas verdes de la ciudad, mientras que la Municipalidad de El Agustino, está a cargo de la implementación directa a nivel del distrito.

PLAM Lima y Callao 2035: Busca lograr 'un sistema metropolitano de espacios públicos y zonas verdes como áreas para reunir a la comunidad'.

SEA: Pasillos y escaleras más verdes como una forma de revitalizar espacios comunales.

Gobernanza local

Teniendo en cuenta la administración local como la unificación de las estrategias previamente formuladas para la vivienda, el agua y los espacios comunes, esta sección estudiará más a fondo los requisitos, actores y oportunidades. Las Juntas Directivas, organizaciones locales, tales como SEA y Red de Mujeres, así como los organismos nacionales, entre ellos el INDECI y SEDAPAL, son responsables en distintas formas de la gestión del riesgo en El Agustino.

Estos actores y su trabajo suelen estar desvinculados y poco coordinados y suelen ser invisibles para los decisores a un alto nivel, lo que resulta en proyectos incompletos y servicios ineficientes, que permiten que el círculo del riesgo se perpetúe.

Un mayor reconocimiento de los pobladores y sus necesidades no sólo es benéfico por el aumento de la eficiencia de los procesos del gobierno, también puede ser transformador en sí mismo, al otorgar poder a los residentes y mejorar la confianza en el seno de grupos históricamente marginados.

La celebración de compromisos por escrito, como el Pacto de Gobernabilidad, y la presencia del alcalde en actos y celebraciones de la comunidad, demuestra la existencia de una relación cercana y un interés en el desarrollo de los asentamientos. Esta relación puede ser vista como una oportunidad para impulsar un mayor reconocimiento, y por lo tanto un mayor apoyo, por parte de los municipios de Lima y El Agustino. Las plataformas para el diálogo existentes, tales

Cuadro 2: Diversidad en los barrios

La población de los asentamientos no participa en su totalidad ni en la Junta Directiva ni en las asambleas mensuales. Por eso, la diversidad de opiniones sobre el futuro de estos no están plenamente representadas, como por ejemplo con la propuesta de construir un teleférico. En la actualidad, los miembros de las Juntas Directivas son principalmente hombres entre 50 y 60 años. La Junta general del Independiente está formada por 10 hombres y sólo 2 mujeres, sin representantes de la juventud. La diversificación de la composición de las Juntas Directivas aseguraría un fiel reflejo de las necesidades de las personas.

Figura 2. Los pilares del cambio transformativo para El Agustino.



Cuadro 3: El derecho a la ciudad

Proyectos como el teleférico propuesto tienen como fin la presentación de Lima como una ciudad de orden mundial, en lugar de satisfacer las necesidades urgentes de los ciudadanos. Por eso, es importante la activación del derecho a la ciudad mediante el reconocimiento de:

- La existencia. Santa Isabel y El Independiente y sus habitantes tienen más de 60 años de historia en el centro de Lima y forman una parte importante de la ciudad.
- Los bienes y males, fortalezas y debilidades, y deseos, así como las necesidades.
- La participación - libertad de la población de ser parte de los procesos de toma de decisiones.
- La democracia urbana - democratización del gobierno a diferentes escalas y participación de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones.
- Luchas comunes - entre y dentro de los distritos
- La seguridad de la tenencia de espacios abiertos, y de calles

como las Mesas de Concertación, que reúnen a importantes actores locales y nacionales, son la clave para aumentar la conciencia sobre las necesidades de los asentamientos, y en última instancia, su reconocimiento.

Agradecimientos

Extendemos nuestra gratitud a todos los actores institucionales, grupos de la sociedad civil y las mujeres, hombres y niños de El Agustino por su activa y valiosa participación en esta iniciativa. Un agradecimiento especial a nuestros socios (en orden alfabético) Andres Alencastre Calderon (consultor independiente), Carlos Escalante Estrada del Instituto de Estudios Urbanos- CENCA, Liliana Miranda Sara del Foro Ciudades para la Vida, Rossana Poblet Alegre (consultora independiente), Silvia de los Rios del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional-CIDAP, Carmen Robles Aranade Servicios Educativos el Agustino-SEA, Linda Zilbert Soto (consultora independiente), los pasantes de cada grupo y a Etienne Von Bertrab del DPU como nuestro tutor, por sus valiosos aportes de conocimiento y orientación.

Referencias

- Instituto de Desarrollo Urbano CENCA (2004). La vivienda en los cerros de El Agustino. Serie: Estudio de casos emblemáticos. Lima, Peru: CENCA, in collaboration with ASP-PEM, FIP, and OXFAM GB.
- Lavell, A., et. al. (2003). "Local risk management: notions and precisions on concepts and practice". Geneva, Switzerland: Coordination Centre for the Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPRENAC) and United Nations Development Program (PNUD).
- Municipalidad Metropolitana de Lima MML (1961). Ley Organica de los Barrios Marginales. Ley No 13517.
- MML (2003). "Regimen de Intangibilidad, Protección, Conservación, Defensa y Mantenimiento de las Áreas Verdes de Uso Publico de Lima Metropolitana". Ordenanza No. 525.
- MML (2012). Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2052 - 2029. Lima Somos Todos. Lima, Peru: Instituto Metropolitano de Planificación IMP.
- MML (2015) Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao PLAM 2035. Lima, Peru: IMP.
- Schonwalder, G. (2010). Linking Civil Society and the State: Urban Popular Movements, the Left, and the Local Government in Peru, 5980-5992. Pennsylvania: Penn State University Press.

Contactos

Maestría Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Adriana Allen: a.allen@ucl.ac.uk

Rita Lambert: rita.lambert@ucl.ac.uk

Autor de correspondencia: Alexander Stone, alexander.stone.14@ucl.ac.uk

Las imágenes son realizadas por los autores a menos que se especifique otra fuente.

