

# Reducción conjunta del riesgo en la periferia



Autores: Priya Bhullar (autor de correspondencia), Fareedah Alqtaishat, Yao Chong, Paula Fournies, Ewa Iwaszuk, Jennifer Lau, Yidi Li

## Mensajes clave

- Las dinámicas áreas de la periferia de Lima requieren de una mayor atención debido a que son las primeras en sufrir los efectos de la expansión urbana. En estas áreas, se pueden reducir los riesgos diarios haciendo frente a dos fuerzas motoras clave; en primer lugar, la promoción de una mayor consolidación de las comunidades y, en segundo lugar, gestionar la expansión.
- Para que las estrategias sean efectivas a la hora de abordar estas fuerzas motoras de una forma adecuada y sostenible, se deberían seguir como guía algunos principios rectores fundamentales, como lo son: Reconocer la capacidad colectiva de actuación; la inclusión de todos los participantes; abordar la transformación gradualmente; ser flexible para adaptarse al cambio.
- Las prácticas locales informales han sido especialmente efectivas a la hora de mitigar el riesgo diario en José Carlos Mariátegui (JCM). Al reconocer esto, dichas habilidades pueden usarse y aplicarse a nuevos enfoques a fin de reducir aún más el riesgo.
- A los grupos más vulnerables de la comunidad así como al medio ambiente, se le debe dar la prioridad adecuada, a la hora de diseñar estrategias destinadas a la reducción de riesgo, ya que generalmente suelen estar infrarrepresentados en los espacios de toma de decisiones.
- Conjuntamente a los principios rectores fundamentales que dan forma a las estrategias de coproducción, es fundamental la existencia de un contexto de ayuda institucional en forma de cooperación, recursos y planificación urbana inclusiva con el objetivo de permitir un cambio que sea realmente transformativo.

## Introducción

Más del 30% de la población de Lima vive en las laderas de las quebradas en el extrarradio de la ciudad, donde las comunidades pobres y marginadas sufren riesgos diarios asociados a la falta de recursos básicos como el agua y prestaciones sanitarias. Estos riesgos también están asociados a desastres puntuales de poca envergadura. En este sentido, JCM es un ejemplo de paisaje de urbanización a la inversa, en el cual la gente primero se asienta y luego construye infraestructura gradualmente, se conecta a los servicios, y adquiere títulos legales. Las áreas de la periferia tales como JCM, nos plantean un reto conjunto tanto para evitar que la expansión horizontal alcance una mayor extensión y proteger la infraestructura ecológica del área de la expansión urbana descontrolada, como para promover simultáneamente la consolidación de las áreas ya urbanizadas a modo de reducir, o incluso mitigar el riesgo diario.

Al respecto, es resulta crítico reconocer las necesidades diferentes e inmediatas de la población, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y ampliar la información que se le proporciona acerca de los procesos que empeoran los riesgos diarios y la expone a trampas de riesgo de modo variable, para lo cual también es fundamental la identificación de barreras que inhiben la consolidación de la comunidad. El informe recomienda tres estrategias coproducidas que van encaminadas a la reducción conjunta del riesgo diario de forma efectiva, dentro de contextos dinámicos en los cuales las circunstancias cambian diariamente.

Al abordar estos complicados factores que influyen en el riesgo, es necesario que las estrategias sigan unos principios fundamentales para que así puedan aplicarse a una amplia gama de situaciones y promuevan un cambio sostenible, a modo que de hecho sean efectivas a la hora de abordar los desequilibrios preponderantes en la ciudad.

## Principios rectores

### Capacidad colectiva

- Reconocer el valor de las habilidades y del conocimiento existente en la comunidad y su potencial activo a la hora de dismantelar trampas de riesgo.
- Reconocer que la producción y actividad comunal proporcionan beneficios más duraderos a todos los actores involucrados.

### Inclusión

- Tomar en cuenta la variedad de opiniones en el proceso de planificación.
- Hacer especial énfasis en identificar y promover las opiniones de aquellos actores con mayores probabilidades de ser socialmente excluidos. En este sentido, la opinión de los socialmente más vulnerables así como la protección del entorno natural, deberán ocupar un lugar prioritario.

### Progresión

- Abordar la transformación en un momento y con un grado de magnitud adecuado a las capacidades de los participantes involucrados.
- Reconocer que los cambios graduales y en pequeña escala pueden ser significativos para la reducción del riesgo.
- Valorar las acciones llevadas a cabo a través de medios informales.

### Flexibilidad

- Incorporar a la estrategia ciertas medidas que permitan adaptarse a cambios que se produzcan en las circunstancias.
- Eliminar barreras a la participación mediante planes que anticipen el riesgo y la incertidumbre, junto a la inclusión de medidas flexibles que se ajusten a la realidad cambiante del lugar.



## Estrategia 1: Encuadrar las lomas

Esta estrategia tiene un doble propósito: limitar por un lado la expansión horizontal y promover la conservación de las lomas, y por el otro promover la capacidad de la comunidad para administrar y beneficiarse de su conservación. Proponemos para ello la creación de una zona ecológica neutral que sea gestionada de forma colectiva, difusa y productiva. Dicha zona estaría situada a lo largo del perímetro de la quebrada a modo de limitar un mayor desarrollo urbano en las lomas.

### Reconocimiento de las lomas – Infraestructura medioambiental

Las lomas mantienen la integridad medioambiental del área. Los riesgos que suponen su abuso tienen un impacto a corto plazo (desestabilización del terreno, lo cual aumenta la probabilidad de que se produzcan desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierra) y a largo plazo (condiciones de hacinamiento y deterioro en la calidad del aire, lo cual limita la capacidad del medio ambiente para reponer el agua subterránea, aumentando así la escasez del vital recurso en toda la ciudad).

### Reconocimiento de las lomas – Potencial productivo

La zona neutral difusa propuesta anteriormente puede ser reinventada y adaptada a diferentes usos. Los miembros de la comunidad de Bio huerto Paraíso, entre los asentamientos a mayor altura de la quebrada, cultivan frutas y vegetales en pequeños jardines fuera de sus parcelas, lo cual demuestra sus habilidades y conocimiento en la producción de alimentos. Por medio de ayuda como formación y materiales, estas habilidades ya existentes pueden ser aprovechadas para extender dichas ventajas a gran escala.

La zona neutral integrada en la comunidad puede proporcionar espacios públicos seguros para la recreación, actividades físicas, y eventos sociales que promuevan la salud, cohesión e inclusión social dentro de la comunidad.

### Estrategia de inclusión – Guardianes de las lomas

En uno de los seminarios que tuvieron lugar en la comunidad, varias mujeres y madres solteras pertenecientes a los grupos identificados como vulnerables, mostraron su interés y disposición de dedicarle tiempo a la preparación, cultivo y protección de la zona neutral anteriormente propuesta, como parte de sus actividades comunitarias semanales obligatorias, conocidas como faenas. Estas mujeres podrían convertirse en “Guardianas de las lomas”, responsabilizándose del trabajo de jardinería y del mantenimiento de la zona neutral. En vista de que el territorio en la cima de la quebrada por los momentos no cuenta con una gobernanza claramente definida por parte de las municipalidades de los alrededores, las Guardianas podrían jugar un papel fundamental en el gobierno de la zona, lo cual incluiría el constante monitoreo del terreno y la prevención de su adquisición ilegal.

### Acción integrada

La puesta en práctica de esta estrategia se sostiene en una serie de participantes. El primer paso se podría aplicar a nivel de la comunidad, donde los individuos participan en ejercicios de creación de mapas y recorridos de corte transversal que podrían ser organizados por CENCA, quienes previamente ya han organizado actividades similares en otras quebradas. El propósito de estas actividades es identificar con claridad aquellos terrenos que puedan ser transformados en una zona neutral difusa, lo cual significa que

aunque el área de protección estaría situada a lo alto de la quebrada, habría pasillos ecológicos que se extenderían a lo largo de toda la zona. Aprovechando las habilidades colectivas que ya se han demostrado en la zona de estudio, las agrupaciones familiares (AF) podrían participar en la creación de pasillos ecológicos y compartir conocimientos sobre prácticas agrícolas durante las faenas semanales. Además, la federación de las AF puede motivar al ministerio de medio ambiente a que declare las lomas en la quebrada como una “zona ecológica precaria”. Un proceso parecido tuvo lugar con éxito en la comunidad de Mandamarca.

## Estrategia 2: Coproducción de medidas mitigadoras de riesgo

El objetivo de esta estrategia es establecer una relación de cooperación entre las instituciones y la comunidad para coproducir obras de accesibilidad y mitigación de riesgo, a través del establecimiento de “Ingenieros Comunitarios” integrados por miembros de la comunidad, ingenieros cualificados y expertos técnicos de diferentes instituciones que trabajen de forma conjunta para identificar, planear y poner en práctica medidas para reducir el riesgo. Las comunidades pueden consolidar su infraestructura de forma más efectiva si las habilidades ya existentes demostradas por la comunidad son complementadas por el conocimiento de expertos.

### Ingenieros comunitarios

Los habitantes de JCM han mostrado habilidades colectivas, y la experiencia para desarrollar soluciones informales que hacen frente y mitigan riesgos cotidianos, por medio de la construcción de infraestructura y la puesta en práctica soluciones para el suministro de servicios básicos a través de las faenas. Estas capacidades y sus resultados pueden ser aprovecharse al vincularlos con mecanismos de ayuda por parte del Estado y demás instituciones competentes en materia de experiencia técnica, asesoramiento, desarrollo de habilidades y acceso a recursos necesarios.

### Coproducción inclusiva – Entre las comunidades y dentro de las mismas

Los ingenieros comunitarios podrían estar conformados por miembros de diferentes AF, las cuales tienen diferentes necesidades específicas en cuanto a su

Figura 1. Estrategia 1



consolidación, pero que sin embargo demuestran una amplia y diversa gama de habilidades en conjunto. Abordar el riesgo de forma conjunta podría mejorar la colaboración entre las comunidades y la incorporación más efectiva de las necesidades de las AF menos establecidas. El trabajo de mitigación de riesgo podría ser parte de las faenas ya establecidas.

El tiempo dedicado, las múltiples habilidades y el conocimiento adquirido por los miembros de la comunidad podrían reconocerse a través de un certificado que permita a los individuos acceder al mercado laboral en otros ámbitos.

**Involucrar a las instituciones**

La participación de expertos tanto de las zonas de riesgo como de las zonas de desarrollo urbano de la municipalidad de SJD, junto a INDECI, CENEPRED y expertos de SEDAPAL y EDELNOR resultaría crítico para llevar a cabo esta estrategia. Las instituciones que ya trabajan con las comunidades de JCM, como por ejemplo CENCA, podrían tener un papel fundamental para apoyar el desarrollo de capacidades, además de la organización y supervisión del proyecto en términos generales.

**Puesta en marcha de la cooperación**

El proyecto se pondría en práctica a lo largo de toda la quebrada, por medio de la incorporación y cooperación de diferentes AF, lo cual requeriría reuniones iniciales entre sus líderes. La prioridad otorgada a la búsqueda de soluciones para mitigar el riesgo podría decidirse en las asambleas de la comunidad.

Existe la oportunidad de obtener financiación para los materiales de construcción de la municipalidad de SJD a través de su Plan de Presupuesto Participativo.

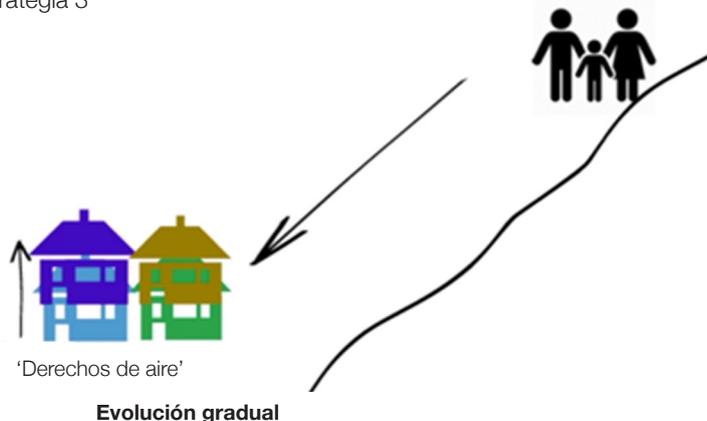
**Estrategia 3: Terreno y vivienda**

La ocupación del terreno y la consecuente construcción de vivienda en el área de estudio, al igual que en muchas otras áreas de bajos recursos económicos a lo largo de Sudamérica, sigue un proceso de incremento gradual, en el sentido en que la estructura del terreno, la infraestructura de la vivienda y la adquisición de servicios y rutas de acceso se desarrolla naturalmente de acuerdo a las necesidades y recursos de la población. La estrategia propuesta se fundamenta en este sistema ya existente y trata de aprovechar el potencial

**Figura 2. Estrategia 2**



**Figura 3. Estrategia 3**



de las capacidades ya establecidas para la financiación, construcción y gestión de las propiedades, mientras que ofrece alternativas a su funcionamiento. Dicha estrategia alivia la continua demanda de expansión horizontal y se distancia del proceso de invasión del terreno al proporcionar una alternativa a los asentamientos en la parte más elevada de las laderas, los cuales colocan a sus habitantes en situación de precariedad y de riesgo. En este sentido, se propone la construcción de forma gradual y vertical en áreas de bajo riesgo de las lomas, a modo de proporcionar alojamiento seguro, convirtiéndose esta en una alternativa para los nuevos pobladores que lleguen al área, pero también para quienes necesiten mejorar sus condiciones de vivienda.

**Derechos de aire**

Uno de los factores más atrayentes para los nuevos habitantes es la oportunidad de poseer terreno y la posibilidad de

adquirir gradualmente un derecho de posesión estable. Esta estrategia requiere que los denominados 'derechos de aire' para construir de forma vertical sean acordados con los propietarios de las casas en las áreas de bajo riesgo. Es necesario que exista un reconocimiento por parte de la municipalidad para respaldar y fomentar los derechos de aire, a modo de garantizar su legitimidad.

**Incremento gradual de la vivienda**

Esta estrategia le permite al sistema de vivienda evolucionar junto a la población del área de una forma gradual. Se proporcionarían modalidades de vivienda que puedan prever futuros cambios paulatinos de infraestructura que se ajusten al panorama cambiante en las necesidades y los recursos de los habitantes con el paso del tiempo.

**Financiación y flexibilidad**

La financiación podría proceder parcialmente de subvenciones y préstamos por

parte del gobierno, pero también de la movilización de los recursos de la comunidad, tanto de ahorros domésticos como de su participación en la construcción de la misma. Las comunidades señalaron que un presupuesto de 24.000 soles (aproximadamente \$ 7.000) de inversiones personales que se emplea actualmente para la mejora de las casas situadas en las áreas más altas de la colina, podría ser invertido de la forma propuesta anteriormente. Aprovechando las habilidades que ya existen en la comunidad, la construcción llevada a cabo por los mismos miembros de la comunidad podría ser una forma de reducir el costo que las familias pagarían por sus nuevas casas. Durante los talleres participativos, la gente se declaró dispuesta a comprometerse a dedicar horas de la faena semanal a la construcción de casas nuevas.

La estrategia respalda alternativas en el proceso de adquisición de la propiedad y permite que el sistema de pago se calcule según las condiciones de cada individuo. Se podría establecer una cuota mensual o sistemas de propiedad colectiva de los derechos de aire, en la que los individuos se unan a mediante un sistema de alquiler colectivo.

### Consideraciones institucionales

Las estrategias propuestas deben ser acompañadas de una mayor planificación por parte de las autoridades e instituciones. Los responsables en la toma de decisiones deberían tener en cuenta los siguientes elementos:

- Facultar a las municipalidades. A nivel institucional, los derechos de propiedad del terreno, así como los límites de todos los asentamientos y distritos deberían estar claramente definidos y registrados en los registros oficiales de la municipalidad, a modo de evitar el tráfico de terreno y la adquisición descontrolada del mismo.
- La cooperación. Al momento de redactar políticas públicas, es necesario adaptar e incorporar las habilidades y prácticas informales propias del lugar para que las mejoras sean duraderas y adecuadas. Los valiosos conocimientos de las comunidades pueden aprovecharse en el marco del trabajo participativo.
- Los recursos necesarios. La distribución de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, la municipalidad metropolitana de Lima, INDEVI, y CENEPRED hacia las municipalidades locales es necesario para proveer a las comunidades de la periferia con los materiales, conocimientos, y asesoramiento técnico necesarios a la puesta en práctica de medidas de reducción de riesgo.
- Planificación urbana incluyente. Un plan de desarrollo urbano exhaustivo que tenga en cuenta las regulaciones del uso del terreno, la expansión horizontal en zonas de alto riesgo y la oferta adecuada de vivienda para grupos de bajos ingresos, debería estar entre las prioridades primordiales en los programas de las instituciones estatales.

### De cara al futuro

El contexto de la urbanización en Lima supone un reto complicado que afecta en especial a las áreas de la periferia como JCM. Se trata de limitar la expansión horizontal para conservar la infraestructura ecológica de la ciudad, pero haciendo frente al mismo tiempo a la demanda de vivienda de una forma que tenga en cuenta la diversidad de condiciones de la población, especialmente las de sus integrantes más vulnerables y menos representados. Los principios que orientan las estrategias trazadas en este informe aspiran a que se logre una quebrada más integrada e incluyente en el área de estudio, que a su vez pueda aplicarse a otras áreas de la periferia.

### Agradecimientos

Extendemos nuestra gratitud a todos los actores institucionales, grupos de la sociedad civil y las mujeres, hombres y niños de José Carlos Mariátegui 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 Adriana Allen and Rita Lambert del DPU como nuestras tutoras, por sus valiosos aportes de conocimiento y orientación.

### Contactos

#### Maestría Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

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

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

Autor de correspondencia: Priya Bhullar, priya.bhullar.14@ucl.ac.uk

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

