

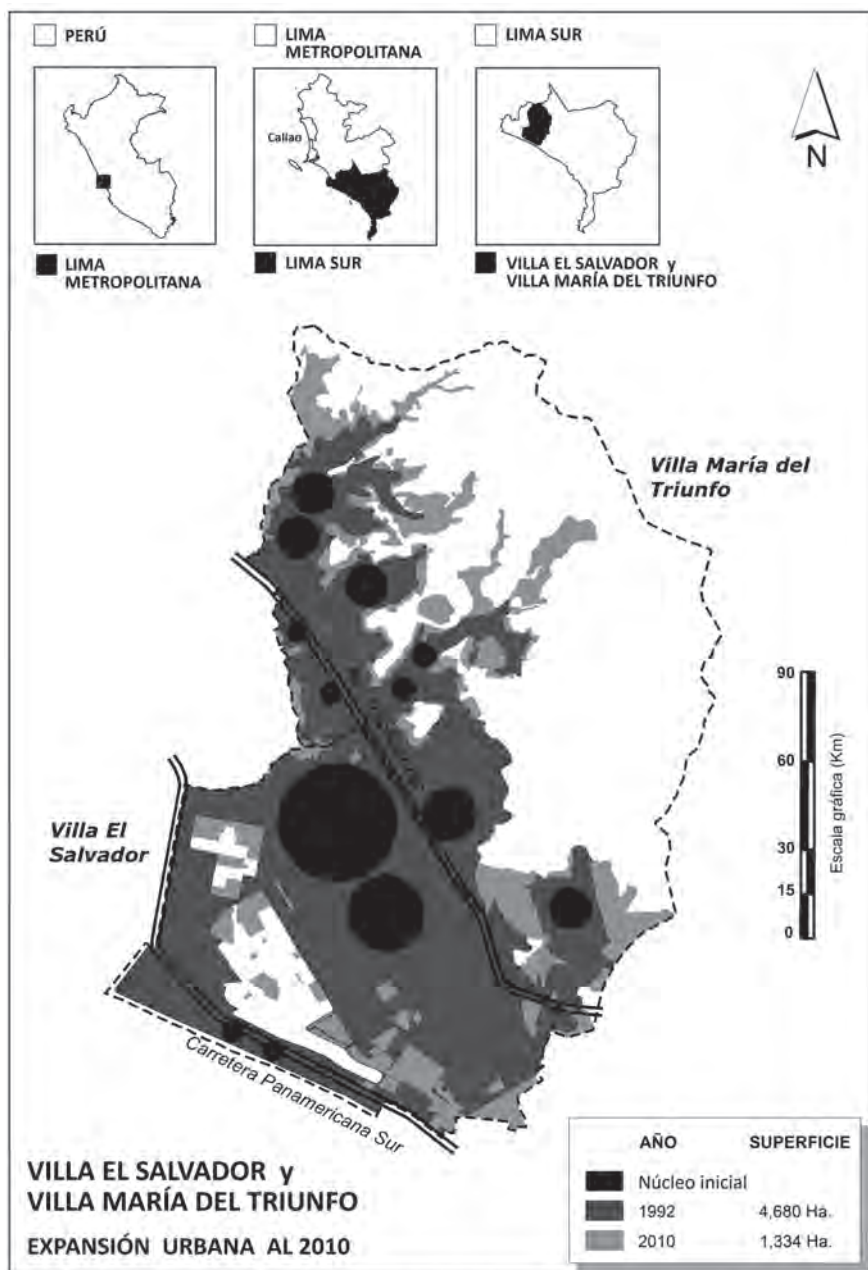
Lima Sur. Esperando el gran sismo

*Jaime Miyashiro T. / Fidel Pizarro A. /
César Orejón R.*

EL CONGLOMERADO URBANO CONFORMADO por las provincias de Lima Metropolitana y El Callao es el centro político, administrativo y financiero del Perú. Entre ambas aportan el 47.88% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional y concentran el 78.35% de participación del PBI macrorregional, representando además el 27% de la población del país con más de 8 millones de habitantes. Estos datos ayudan a dimensionar la magnitud que un desastre producido por un sismo podría significar para la economía y el desarrollo del país.

Si bien el eventual escenario de un gran sismo en Lima funciona como uno de los principales recursos para generar atención pública sobre la necesidad de adoptar medidas para enfrentar los riesgos de desastres, esta no es la única amenaza que sufre la ciudad. La delicada trama de sus nuevos barrios precarios no es solo el escenario proyectado de la destrucción por un cataclismo, sino también el marco real de decenas de pequeños derrumbes y corrimientos de los suelos ganados a los cerros y quebradas que constituyen la geografía característica de las urbanizaciones destinadas a las familias limeñas más pobres.

A partir de una comparación entre dos distritos de Lima Sur -Villa El Salvador y Villa María del Triunfo- el presente texto llama la atención sobre esta realidad, proponiendo una revisión vertical del sistema de gestión de riesgos en el Perú, desde el nivel nacional hasta el local a través de los municipios urbanos.



La gestión del riesgo desde el nivel nacional

A cinco años del sismo que sacudió la costa sur central peruana, conocido como el Terremoto de Pisco¹, la experiencia que podemos rescatar de este evento es que no estamos preparados ni física ni legalmente para afrontar de manera sistémica los riesgos (sean naturales o producidos por el hombre), dando como resultado un desastre que perdura y que inclusive continua en el proceso de reconstrucción. A raíz del sismo de 2007 se logró el cambio de una estrategia orientada hacia la respuesta al desastre (Ley N° 19338)² por otra en donde la prioridad se centra en la prevención, sin dejar de atender a la respuesta (Ley N° 29664)³. Esta nueva ley comprende de siete procesos, para lo cual se crea como organismo público el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), encargado de los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción (tal como dice su nombre); mientras que los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación quedan a cargo del ya existente Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Ambas instituciones tienen como ente rector a la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM).

Con esta nueva ley y dentro de las funciones del CENEPRED se da una nueva mirada a la gestión de riesgos de desastres enfocada en «el antes, el durante y el después» del desastre. En términos operativos, sin embargo, existe cierta superposición de funciones entre el INDECI y el CENEPRED, en tanto son muy sutiles las diferencias en el accionar de una y otra institución. Tomando como ejemplo un tema tan simple como un simulacro de sismo, no está

¹ Un sismo de regulares proporciones azotó la costa sur del Perú. El epicentro se ubicó a 150 km al suroeste de la ciudad de Lima y a una profundidad de 38 km en el mar, con una intensidad de 7.5 en la escala de Richter. Fuente: <http://goo.gl/qDeyY>

² Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil. Vigente desde el año 1972, fue modificada en su totalidad y aprobado su reglamento en mayo de 1988 por el Decreto Legislativo 005-88-SGMD.

³ Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de mayo de 2011.

claro a qué proceso –por tanto, a qué institución– corresponde llevarlo a cabo, en tanto no está definido si el simulacro es una acción de preparación o de reducción de vulnerabilidades.

Lo más importante de la nueva ley y de la creación del CENEPRED, es que dentro de sus funciones principales esta la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Este plan define lineamientos generales que deben estar articulados con todas las instituciones públicas a diferentes escalas, como la nacional, las regionales y las locales. Estas instituciones deben contar con un ente responsable de la gestión del riesgo de desastres.

En relación a la normativa vigente, el Estado peruano promueve la inclusión de dos importantes herramientas, el Ordenamiento Territorial (OT) y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en los procesos de planificación. En 1997 se promulga la Ley N° 26821 que establece a la ZEE como parte integral del proceso de OT. En 2003 la ZEE toma un segundo impulso con la promulgación del Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, que establece el reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala como función de las municipalidades la planificación integral del desarrollo local y del OT, obligando a estas a la elaboración del Plan Concertado de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial de su jurisdicción. A la fecha (octubre de 2012) y a espera de contar con la Ley de Ordenamiento Territorial, solo cinco regiones peruanas tienen concluidos sus procesos de ZEE.

Gestión de riesgos en la visión metropolitana

Para el año 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima calculó una inversión superior a los 260 millones de soles en programas de prevención de riesgos y fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante desastres. De acuerdo a la alcaldesa de Lima Susana Villarán

en cuanto a riesgo sísmico, la prioridad de su administración la tienen las zonas de ladera y pendiente pronunciada con viviendas precarias, los barrios sobre arenales y cercanos al litoral, además de los tugurios y fincas ruinosas en barrios antiguos como Cercado de Lima, Barrios Altos, La Victoria y el Rímac⁴. Sin embargo, no se ha definido la articulación de esta inversión con los esfuerzos de carácter distrital, en la lógica que demanda el funcionamiento del SINAGERD.

El diagnóstico elaborado por el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) en el marco del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012 - 2025, señala entre los principales procesos en curso en la ciudad la «degradación y pérdida acelerada de los ecosistemas y recursos naturales (cuencas y zonas marino-costeras), e incremento de la vulnerabilidad»⁵; mientras que en relación a Lima Sur, los principales retos de gestión identificados en el marco del plan⁶ son, en primer lugar, «resolver las limitaciones viales, en la medida que la carretera Panamericana, una vía de carácter nacional, es la principal vía de conexión para vincularse a Lima Sur» y luego «planificar Lima Sur como área interdistrital, contemplando un adecuado ordenamiento territorial, con énfasis en la protección de los valles de los ríos Chillón y Lurín». Si bien se considera como una característica central de la ciudad el aumento de la vulnerabilidad, la necesidad de implementar políticas de gestión de riesgos no aparece explícitamente. Esta situación,

⁴ Proyecto de ley que declara de interés y necesidad pública las acciones de emergencia en asentamientos humanos ubicados en zonas vulnerables y predios tugurizados de alto riesgo en Lima Metropolitana. Ver en: <http://goo.gl/hlHJm>

⁵ Otros procesos principales identificados por el equipo técnico del plan son: el redimensionamiento del rol económico de la ciudad en el contexto de la globalización y los grandes flujos de capital; la afirmación de la transculturización, diversificación de las expresiones culturales y la interculturalidad; el surgimiento y consolidación de nuevos centros y subcentros urbanos; y el débil ejercicio del gobierno del territorio, de la administración de los servicios y de la gestión del desarrollo local. Ver en: www.planlima.munlima.gob.pe

⁶ Encuentro Interdistrital de Lima Sur. Ver en: www.planlima.munlima.gob.pe

aunque es responsabilidad directa de las autoridades públicas se retroalimenta con la agenda de las organizaciones sociales y vecinales, que ponen en el centro de sus prioridades el llamado saneamiento físico - legal, entendido fundamentalmente como el saneamiento de la propiedad de lotes, programas de titulación y en cierta medida el ajuste a la zonificación de usos de suelo cuando esta resulta un obstáculo para el reconocimiento de un determinado barrio.

La gestión de riesgo en el nivel local

El cambio de enfoque que privilegia lo preventivo sobre lo reactivo, así como la nueva institucionalidad nacional para la gestión de riesgos, no han llegado como lineamientos de políticas a nivel de los gobiernos locales. Los gobiernos locales no solo no tienen claros los roles y competencias de cada institución, sino que está en cuestión si cuentan con la capacidad para dar respuesta a los requerimientos de ambas instituciones. En el caso de la subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de Villa El Salvador, esta depende directamente de la Gerencia de Desarrollo Económico, la que a su vez tiene a su cargo a la subgerencia de Promoción y Desarrollo Empresarial y la subgerencia de Licencias y Defensa del Consumidor. Esta gerencia es la encargada de planificar, ejecutar y supervisar las acciones referidas al desarrollo económico empresarial de la mediana, pequeña y microempresa, así como de las actividades productivas y de transformación agrícola y pecuaria, turística, comercios y servicios de todo el distrito. Visto en esos términos, la función desempeñada por el área de Defensa Civil, ente más cercano al proceso de la gestión del riesgo de desastres, reduce su accionar al control de los planes de evacuación y de mecanismos de seguridad en las instalaciones «comerciales o industriales», dejando muy poco que decir en lo referido a los siete procesos que determina el SINAGERD.

Cabe hacer notar que en el caso del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la Municipalidad de Villa El Salvador, se especifica la necesidad de tres profesionales para la subgerencia de Defensa Civil: un subgerente, un técnico de infraestructura y un técnico administrativo. Habría que preguntarse qué tan eficiente es la designación de tan solo tres profesionales para esta subgerencia, tomando en consideración que Villa El Salvador actualmente bordea los cuatrocientos mil habitantes.

En el caso de la subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, esta depende de la Gerencia de Desarrollo Económico y Cooperación Técnica, la cual tiene también bajo su dirección a la subgerencia de Promoción Empresarial, Defensa del Consumidor y Agricultura Urbana, y a la subgerencia de Fiscalización Administrativa y Control Municipal. Si bien la información oficial de la página web de la Municipalidad de Villa María del Triunfo indica la existencia de la subgerencia de Defensa Civil, el CAP que puede consultarse en la página corresponde al año 2004, donde además no está considerada esta subgerencia, estando pendiente la actualización del instrumento de gestión para responder a esta nueva estructura orgánica. En uno de los párrafos del Plan Operativo Institucional Año Fiscal 2011 del distrito de Villa María del Triunfo, elaborado por la actual gestión, se menciona lo siguiente:

«Unidad Orgánica: Sub-Gerencia de Obras Privadas y Defensa Civil / Objetivo General.- potencializar el sistema de seguridad ciudadana para garantizar la tranquilidad social, reduciendo la criminalidad y delincuencia a través de un trabajo coordinado con la sociedad civil y demás instituciones involucradas en hacer de Villa María un distrito seguro».

Como podemos apreciar, las labores propias de la gestión de riesgo aparecen «licuadas» entre las prioridades de la administración. En el caso de Villa El Salvador, la oficina de Defensa Civil tiene a cargo primordialmente la tarea de fiscalización

de establecimientos para recaudar más ingresos. En el caso de Villa María del Triunfo, la noción de seguridad se asocia a la tranquilidad social frente a la delincuencia, perdiéndose del todo la problemática de la vulnerabilidad físico habitacional que caracteriza al distrito, en tanto su expansión urbana se da sobre las accidentadas quebradas de la zona este.

Respuesta local a los incentivos para la gestión del riesgo

Una de las estrategias que promueve el gobierno para que los gobiernos locales tomen interés en el tema de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), es el Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal (en adelante PMM, por Plan de Modernización Municipal). Dicho plan se orienta a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, basándose en el cumplimiento de metas a cambio de un bono económico. En su primera etapa, las metas se relacionan a la automatización de las finanzas municipales, la mejora de los servicios de gestión ambiental y en la identificación de riesgos para su gestión. El PMM es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la calificación de las metas en el caso de gestión del riesgo corren a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

El PMM cuenta con guías metodológicas dirigidas a los gobiernos locales, de modo que estos puedan reportar el cumplimiento de las metas en cada área. En el caso de las metas de gestión del riesgo, la guía metodológica⁷ establece las pautas para el proceso de identificación de riesgos y vulnerabilidades en un determinado sector seleccionado por el municipio que postule al incentivo. La guía fue elaborada por el MVCS, específicamente por el Programa Nuestras Ciudades (antes Programa de Gestión Territorial) cuyos

⁷ Ver en: <http://goo.gl/BpbEb>

lineamientos se reducen en el lema «Promoviendo la ocupación racional, ordenada y sostenible del territorio nacional». Ni la Municipalidad de Villa María del Triunfo ni la Municipalidad de Villa El Salvador reportaron logros en esta meta. No obstante estar plenamente identificadas las zonas vulnerables de sus territorios –el Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo presentó el año 2009 mapas de vulnerabilidad para ambos distritos⁸–, los funcionarios encargados no emplearon estos materiales que les hubieran permitido cumplir con el requerimiento del PMM y por tanto acceder al beneficio económico. Más aún, el propio MVCS cuenta con mapas de microzonificación sísmica en cinco distritos de Lima, entre ellos Villa El Salvador, mientras que en el caso de Villa María del Triunfo, el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró un diagnóstico de vulnerabilidad y zonas de riesgo.⁹

El Plan de Desarrollo Institucional de Villa El Salvador del 2006 - 2011¹⁰ no comprende dentro de sus líneas estratégicas la GRD. De acuerdo a la línea estratégica de «modernización de la ciudad», se espera reducir el hacinamiento en las viviendas o dar facilidades para acceder a licencias en menor tiempo y costo, pero una proyección a la atención de las vulnerabilidades no ha sido considerada. De otro lado, el Plan de Desarrollo Concertado de Villa El Salvador al 2021, sí prevé un programa de ordenamiento y desarrollo urbano, cuyos componentes son: promover el crecimiento ordenado de Villa El Salvador, el desarrollo

⁸ Miyashiro, Jaime. *Estudios Urbanos. Vulnerabilidad físico habitacional: Tarea de todos. ¿Responsabilidad de alguien?* Lima: **desco**. Programa Urbano, 2009. Ver en: <http://goo.gl/QqLbK>

⁹ Proyecto 00058530 «Preparación ante Desastre Sísmico y/o Tsunami y Recuperación Temprana en Lima y Callao», ejecutado por el PNUD e INDECI, con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) y con la participación de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo. Ver en: <http://goo.gl/KlybX>

¹⁰ Ver en: <http://goo.gl/05H3h>

y la mejora de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones), además de buscar la mejora de la infraestructura de servicios y de recreación. En dicho documento también se menciona que los instrumentos clave para estos procesos son: el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Vial, entre otros, que se complementan con la formulación de normas de regulación y control en materia de zonificación de usos del suelo, impacto ambiental y protección y seguridad por riesgos naturales. Todo ello resulta siendo muy auspicioso, sin embargo no se conoce el nivel de ejecución de los planes anteriormente citados, si están vigentes o en procesos de elaboración, en la medida en que el gobierno local no cuenta con documentos técnicos con indicadores medibles y verificables que den cuenta del nivel de avance en la GRD.

Una experiencia de gestión local del riesgo

Los barrios asentados en los arenales y dunas de Villa El Salvador, así como aquellos ubicados en las quebradas y laderas de los cerros de Villa María del Triunfo, forman parte de los llamados «nuevos barrios», forma característica de expansión urbana a partir de la década del noventa. Estos barrios carecen de servicios básicos de agua y alcantarillado, las viviendas son precarias y las condiciones de hábitat deficientes¹¹. Los nuevos barrios de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador fueron el área de intervención de un reciente proyecto ejecutado por *desco*¹² destinado a promover en los actores locales –gobierno local, comunidad organizada y empresa

¹¹ Ver: Ramírez, Daniel y Riofrío, Gustavo. *Estudios Urbanos. Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: *desco*. Programa Urbano, 2006. Encontrar en: <http://goo.gl/J9MIL>

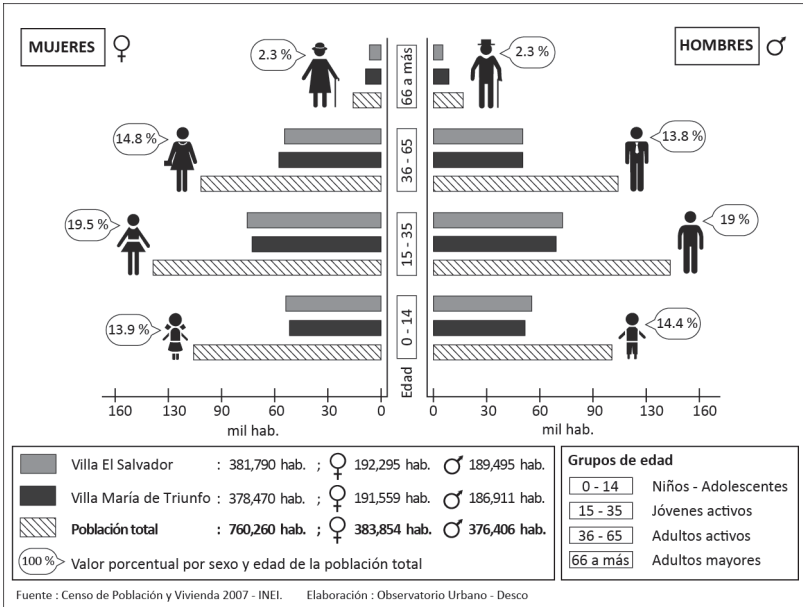
¹² Gestión participativa del riesgo, mitigación de vulnerabilidades y prevención de desastres en los nuevos barrios de Lima Sur, ejecutado entre abril de 2009 y marzo de 2012, con el apoyo de MISEREOR.

privada- la gestión participativa de un sistema de atención al riesgo, mitigando vulnerabilidades y previniendo desastres.

El territorio de Villa María del Triunfo se caracteriza por su morfología abrupta, con pendientes moderadas a muy pronunciadas y suelos rocosos. Su población supera los 378 mil habitantes en una extensión de 30.08 hectáreas. En este distrito, el proyecto tuvo lugar en la zona denominada Quebrada Santa María, en el sector Nueva Esperanza. La quebrada, progresivamente ocupada desde la década de 1990, es el límite entre la zona urbana y las estribaciones andinas. Sobre estos suelos de pronunciada pendiente y roca fracturada, se encuentran los asentamientos: Santa María, Juan Valer, Virgen de las Mercedes, Héroes del Cenepa, Alex Rafael Chacón y Ampliación Villa de Lourdes. La población de la Quebrada vive en situación de pobreza y pobreza extrema. Las viviendas no cuentan con servicios básicos de agua y desagüe y al haberse construido sin asistencia técnica se encuentran en grave riesgo ante un eventual sismo de gran magnitud. Así mismo, estas viviendas sufren las consecuencias de las lloviznas y la humedad que producen deslizamientos de las precarias pircas.

Más al sur, Villa El Salvador tiene una morfología plana y un suelo arenoso que brinda poca estabilidad a las construcciones. Su población supera los 381 mil habitantes en una superficie de 24.23 hectáreas. En este distrito el proyecto se llevó a cabo en Parque Metropolitano, sobre un área originalmente reservada por su proximidad al Santuario Arqueológico de Pachacamac, poblada entre los años 1992 y 1998. Los barrios que se ubican sobre suelos arenosos son actualmente once (11): Las Brisas de Pachacamac, Max Uhle, Virgen de la Candelaria, Ampliación Las Brisas de Pachacamac, Aires de Pachacamac, Ampliación Los Aires de Pachacamac, Ampliación Max Uhle, Las Lomas de Mamacona, Víctor Chero Ramos, 20 de Octubre y Villa Unión.

Piramide poblacional



Los tres resultados esperados del proyecto se relacionan a la participación de (a) la comunidad organizada, (b) las autoridades locales y (c) el sector privado.

- (a) *La comunidad organizada de Quebrada de Santa María y Parque Metropolitano gestionan un modelo comunal para la mitigación del riesgo articulado a los programas municipales existentes.* Como resultado se cuenta con mapas de vulnerabilidad por riesgo sísmico elaborados con la comunidad, útiles tanto para sensibilizar sobre la exposición al riesgo como para iniciar un proceso de Plan de Mitigación de Vulnerabilidades en los barrios. De acuerdo a dicho plan, en cada barrio se conformó un Comité Vecinal de Defensa Civil (COVEDECI), una iniciativa innovadora que vinculó el nivel barrial a la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

Además se señalaron espacios públicos y vías de circulación identificadas en el plan como zonas seguras donde evacuar en caso de sismo.

- (b) *Las autoridades y funcionarios(as) de los gobiernos locales de Villa María del Triunfo (VMT) y Villa El Salvador (VES) lideran la gestión del riesgo, mitigación de vulnerabilidades y prevención de desastres en los nuevos barrios de Lima Sur.* En este eje se logró conformar la Comisión de Defensa Civil de la Asociación de Municipalidades del Área Sur de Lima (AMASUR), en el marco del cual se han realizado simulacros de sismo, videos de recomendaciones técnicas, manuales y propuestas de ordenanza, además del desarrollo de una plataforma virtual basada en un sistema de información geográfica. Asimismo, se ha brindado asesoría y soporte técnico sobre gestión del riesgo en las áreas de defensa civil para que las municipalidades de Pachacamac y Villa El Salvador postulen a los recursos estatales del PMM.

El proyecto ha propiciado el diálogo entre el Programa de Gestión Territorial (hoy Programa Nuestras Ciudades) del MVCS y el programa Ciudades Sostenibles del INDECI, para el intercambiado de información y trabajo conjunto para visibilizar como tema de agenda en las administraciones municipales la gestión del riesgo.

- (c) *Actores estratégicos para el desarrollo local (empresa privada, universidades, entre otros) participan en el sistema de gestión participativa del riesgo, mitigación de vulnerabilidades y prevención de desastres en los nuevos barrios de Lima Sur.* Se contó con la participación del Servicio Nacional de Capacitación en la Industria de la Construcción (SENCICO) en los procesos de capacitación y sensibilización para la mejora en técnicas constructivas de las viviendas de Parque Metropolitano y la Quebrada Santa María. Se logró que los propios vecinos

capacitados realicen las réplicas de las recomendaciones técnico - constructivas en sus barrios, beneficiando del conocimiento adquirido a más de 5500 habitantes. Así mismo, la empresa Petróleos del Perú (PETROPERU) apoyará capacitaciones referidas a primeros auxilios frente al riesgo sísmico, realizando acciones en coordinación con **desco** en los centros educativos de la zona.

Conclusión general

En los asuntos de suelo y vivienda el Estado ha actuado bajo la política de hechos consumados. En el caso de los sectores populares se ha limitado a legitimar e institucionalizar las soluciones parciales e incluso defectuosas que estos sectores dan a sus necesidades urbanas, aun cuando estas soluciones incrementan la vulnerabilidad de los ciudadanos y aumentan su exposición al riesgo. Nuestro proyecto ha contribuido a visibilizar la importancia de atender la gestión de riesgo como alternativa a la problemática del ordenamiento territorial, involucrando a todos los actores, desde la comunidad organizada a las autoridades locales, sin prescindir de la participación del sector privado local y de estrategias de movilización de recursos en la lógica de programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Para responder a la realidad de la expansión urbana que protagonizan los sectores pobres que carecen de una política de vivienda y suelo ajustada a sus posibilidades, es necesario y posible incorporar la gestión de riesgo como principio de gestión urbana.