

Boletín N° 4, Enero 2017

Interrumpiendo trampas de riesgo urbano: Caminos estratégicos para la acción

www.climasinriesgo.net



Interrumpiendo 'trampas de riesgo' urbano: Integrando conocimiento e inversión para una planificación más justa y resiliente en Lima

CLIMA SIN RIESGO

Este documento da continuidad al Boletín N°3 de **cLIMA sin Riesgo**, titulado 'Capacidades e inversión en la gestión de asentamientos y el riesgo urbano', y comparte la experiencia y aprendizaje colectivo construidos en la última etapa del proyecto. Esto es para identificar y activar rutas de acción que permitan interrumpir las trampas de riesgo que amenazan la posibilidad de un gran número de mujeres y hombres y avanzar hacia un desarrollo urbano justo y resiliente en Lima metropolitana.

cLIMA sin Riesgo es un proyecto de investigación-acción desarrollado por Bartlett Unidad de Planificación para el Desarrollo de la Universidad de Londres (DPU-UCL) en colaboración con CENCA, CIDAP y Foro Ciudades para la Vida y el apoyo de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). En esta edición, exploramos cómo re-dirigir el desarrollo urbano en riesgo a través de estrategias como el monitoreo de base, el establecimiento de observatorios para el aprendizaje-acción y el co-diseño y co-financiamiento de respuesta articuladas por parte de las poblaciones locales más vulnerables y el Estado.

¿QUÉ SIGNIFICA INTERRUMPIR LAS TRAMPAS DE RIESGO URBANO?

Definimos a las trampas de riesgo como los círculos viciosos de acumulación de riesgos cotidianos y desastres episódicos de escala menor que afectan en forma desproporcional a los sectores más vulnerables de la población y erosionan a lo largo del tiempo tanto su capacidad de respuesta, como la de agencias estatales.

Un primer paso hacia la interrupción de las trampas del riesgo urbano consiste en mejorar los métodos convencionales de monitoreo adoptados por las agencias estatales involucradas en la gestión de riesgos de desastres. Esto implica, ir más allá del monitoreo exclusivo de desastres de gran escala como terremotos, para incluir una amplia gama de riesgos cotidianos y desastres extensivos como incendios y colapso de estructuras; riesgos que amenazan en forma simultánea y frecuente a los hogares y comunidades más vulnerables y consumen una gran proporción de sus ingresos y esfuerzos.

El reconocimiento y documentación de las experiencias locales de desastres extensivos y de las capacidades, esfuerzos y recursos para enfrentarlos, permite avanzar hacia soluciones sostenibles y beneficios colectivos. Esto requiere no sólo mecanismos innovadores de monitoreo, sino también el

establecimiento de plataformas inclusivas de aprendizaje-acción para estimular el diálogo y una comprensión profunda de la interrelación entre diferentes acciones y sus impactos a través del tiempo, así como explorar escenarios futuros alternativos de desarrollo urbano compatible con el clima y así concertar planes de gestión del riesgo y mejoramiento de los asentamientos desde el contexto actual.

¿CÓMO VISIBILIZAR PROCESOS INVISIBLES PARA GENERAR ACCIÓN?

Pese a su impacto sobre los sectores más vulnerables de la población, la acumulación de riesgos cotidianos y de desastres episódicos de escala menor continúa siendo invisible en los sistemas oficiales de monitoreo de riesgo. Esto obstaculiza la atención sistemática de esta problemática por parte de las agencias estatales. Para

superar este vacío, **cLIMA sin Riesgo** desarrolló una herramienta denominada **ReMapRisk**. Esta es una plataforma virtual interactiva que permite la recolección de data registrada por las propias comunidades expuestas a múltiples riesgos cotidianos y desastres episódicos sobre sus experiencias, vulnerabilidades y capacidades de acción. La información es registrada a través del uso de teléfonos inteligentes o *smartphones* y la aplicación "Survey 123", alimentando una base de data interactiva que visualiza las amenazas y los afectados, e identifica el dónde, cómo y porqué. Adicionalmente, la plataforma permite hacer consultas sobre estas variables, producir mapas a diferentes escalas y evaluar las inversiones estatales de programas y proyectos orientados a reducir y prevenir círculos viciosos de acumulación de riesgo.

Figura 1: ReMapRisk Lima, plataforma virtual interactiva accesible desde www.climasinriesgo.net

ReMapRisk es una herramienta que permite mapear y analizar riesgos cotidianos y episódicos. La herramienta está compuesta por dos partes principales:

1. Mapeo de desastres cotidianos y episódicos.
2. Análisis de riesgos, amenazas y vulnerabilidades relacionadas con desastres cotidianos y episódicos.

Para más detalles sobre cómo usar la herramienta ver la pestaña 'Cómo usar ReMapRisk'

ReMapRisk ha sido desarrollada como parte del proyecto cLIMA sin Riesgo. Para mayor información sobre el proyecto visitar www.climasinriesgo.net

¿CÓMO PLANIFICAR DESDE EL PRESENTE A PARTIR DE ESCENARIOS FUTUROS DE INCERTIDUMBRE CLIMÁTICA?

Para visualizar escenarios futuros de desarrollo es importante considerar tres aspectos claves: las lecciones aprendidas de experiencias en el pasado; la participación de los múltiples actores que participan directa e indirectamente en la producción del hábitat y la gestión del riesgo; y sus respectivas capacidades de acción e inversión. Partiendo de estas consideraciones, **cLIMA sin Riesgo** desarrolló un conjunto de talleres multi-actorales, en los que representantes de agencias estatales y de las comunidades locales de Barrios Altos (BA) y José Carlos Mariátegui (JCM) exploraron plausibles escenarios para el año 2035 tomando en cuenta la proyección de tendencias actuales y predicciones de variabilidad climática en ambas áreas, considerando una fluctuación hasta de +/- 3 centígrados.

Estos talleres se nutrieron de la información recabada a través del proyecto sobre los riesgos que afectan a ambas localidades. El debate permitió identificar escenarios futuros plausibles y deseables y desde ellos acordar las acciones requeridas en el presente, fortaleciendo el diálogo y capacidades para la acción concertada entre grupos sociales vulnerables y entidades públicas.

Figuras 2 y 3: Talleres de escenarios futuros con residentes de JCM (arriba) y BA (abajo). Fotos: F. Espinoza (arriba) y T. Belkow (abajo).

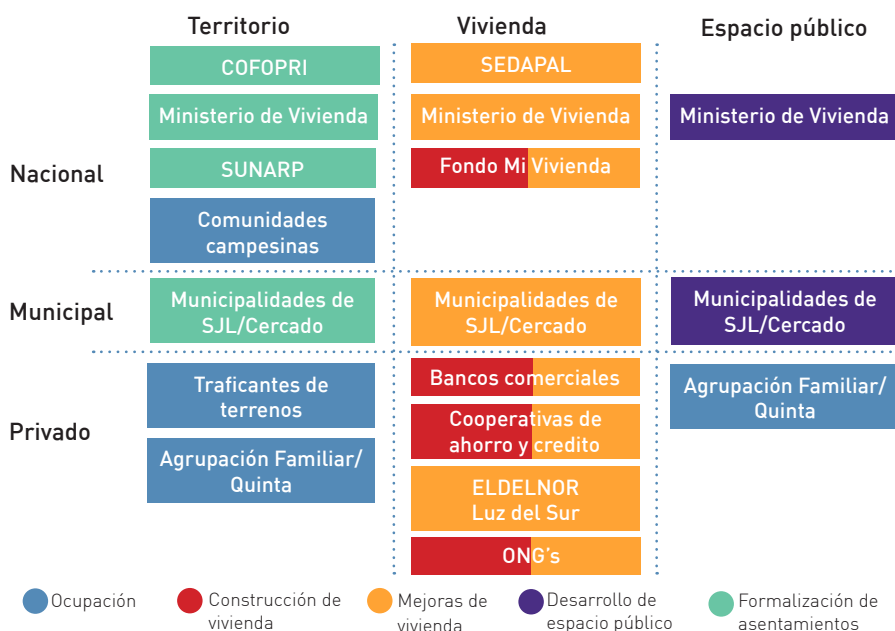


¿CÓMO CONSTRUIR MECANISMOS DE CO-FINANCIAMIENTO SUSTENTABLES E INCLUSIVOS?

La búsqueda de planes de acción de largo plazo que promuevan el desarrollo compatible con el clima requiere la construcción de mecanismos de financiamiento sustentables e inclusivos. Con el apoyo de la Subdivisión de Economía Urbana de la ONU-Hábitat, **cLIMA sin Riesgo** evaluó las opciones actuales de financiamiento para acceder a la tierra y la vivienda en Lima. En teoría, existe un espectro amplio de opciones que articulan al sector público y privado (Figura 4). La revisión de programas de

vivienda como el *Fondo Mi Vivienda* del Ministerio de Vivienda del Perú, entre otros, revela que la mayoría de estas opciones no son accesibles para gran parte de las familias de bajos ingresos, las cuales no tienen otra opción que resolver sus necesidades habitacionales en condiciones de alto riesgo. Programas como *Mejorando Mi Quinta* (Figura 4), han generado impactos locales positivos, pero en escala reducida. Asimismo, las comunidades locales poseen una capacidad de inversión que de no ser reconocida y apoyada, solo alcanza a contrarrestar el impacto de riesgos en el corto plazo y en forma localizada.

Figura 4: Opciones actuales de acceso a la tierra y vivienda en Lima. Fuente: Kamiya, M y J.L. Arango (2016) *Finanzas para Viviendas Resilientes para Poblaciones Vulnerables: Casos de Lima Perú – BA y JCM*, Informe interno, **cLIMA sin Riesgo**, London/Lima.



Resumen de hallazgos y acuerdos:

- El riesgo cotidiano y climático es internalizado por los habitantes más vulnerables, y con frecuencia invisible frente a la mirada de las agencias involucradas en la gestión de riesgos de desastres. El intercambio de visiones y propuestas entre actores que usualmente no interactúan uno con el otro permite la definición de ejes y componentes estratégicos para interrumpir la acumulación de riesgos cotidianos y episódicos.
- La incertidumbre climática acentúa los riesgos cotidianos y episódicos que enfrentarán las poblaciones más vulnerables en las próximas décadas. Esto es debido al impacto que una mayor intensidad y frecuencia de lluvias, sequías, olas de calor y frío tendrán sobre peligros tales como derrumbes, deslizamientos, enfermedades y accidentes en JCM y BA. La población no está preparada para afrontar estos desafíos sin el apoyo del Estado.
- Las autoridades deben afinar sus decisiones para asignar recursos específicos para apoyar procesos inclusivos de renovación urbana en el centro histórico y de rehabilitación de asentamientos informales en la periferia, reforzando en ambos casos la fiscalización y control de acciones especulativas.
- Gran parte de los programas públicos dirigidos a mejorar las condiciones de vida y habitabilidad en las áreas más expuestas a círculos viciosos de acumulación de riesgo, exigen el saneamiento físico-legal y titulación de los beneficiarios para acceder a dichos programas. Esta exigencia limita el acceso efectivo de aquellos hombres y mujeres en mayor necesidad para beneficiarse de mejoras y la expansión de servicios públicos, así como el acceso al crédito para obras de reducción del riesgo y mejoramiento habitacional.

La apertura de opciones inclusivas de co-financiamiento para la mejora del hábitat y prevención de riesgos debe partir de las capacidades y restricciones actuales de los hogares y considerar las inversiones actualmente requeridas en seis áreas claves: adquisición de lotes, seguridad de tenencia, acondicionamiento del terreno, construcción/mejora gradual de viviendas, espacios colectivos y acceso a servicios básicos, así como fortalecimiento de medios de vida.

Alternativas en el centro histórico

En el centro histórico de la ciudad, tanto las opciones financieras públicas como privadas, tienden a beneficiar procesos especulativos, y/o de gentrificación. Sin embargo, es posible construir un modelo financiero sustentable para la población local de bajos ingresos, a través de las siguientes consideraciones:

1. Establecer una autoridad autónoma e interinstitucional con claros mandatos y poderes que articule la participación de organizaciones colectivas de poseedores e inquilinos. La UNESCO podría actuar como canal de cooperación internacional y como entidad consultiva al mandato de esta autoridad.

2. Implementar un sistema piloto de captura (o recuperación) de plusvalías en la municipalidad local, retribuido con seguridad de tenencia a los residentes y recuperación del patrimonio local.

3. Diseñar mecanismos financieros para mejoras incrementales, con acceso a fondos de subsidios cruzados complementados por inversiones privadas reguladas, que promuevan la regeneración del área pero a la vez protejan el derecho de los vecinos y vecinas locales a permanecer en su barrio.

4. Apoyar el desarrollo de actividades comerciales a pequeña escala que fortalezcan los medios de vida de la población local más vulnerable y el incremento de sus ingresos y capacidad de ahorro para sostener mejoras graduales.

5. Consolidar la capacidad de mecanismos de negociación y solidaridad tales como cooperativas de ahorro y juntas de vecinos, y su capacidad de inversión colectiva para canalizar inversiones estatales y privadas.

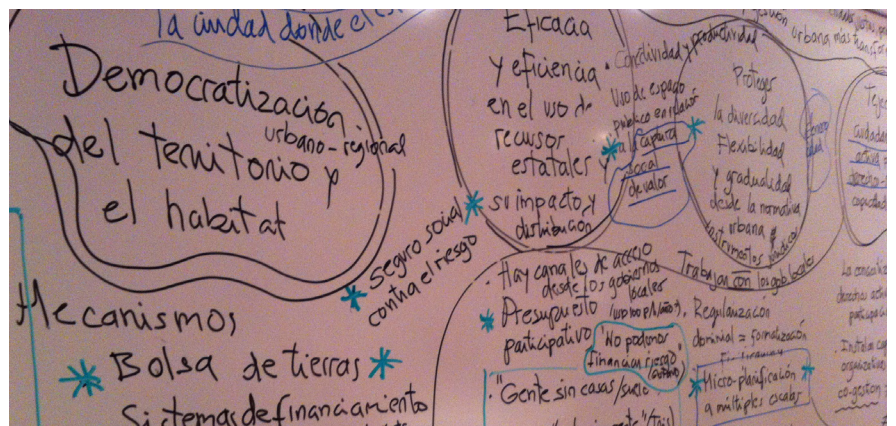
Alternativas en la periferia

En la periferia de la ciudad es factible promover modelos financieros que permitan mejorar las condiciones de vida locales y la reducción y prevención de riesgos a través del fortalecimiento de organizaciones comunitarias. De contar con reconocimiento jurídico, las Agrupaciones Familiares podrían articular la provisión de recursos financieros colectivos e individuales a nivel local, de cooperativas de ahorro y crédito e instituciones relevantes como el municipio a través de fondos comunitarios. Experiencias similares se han ensayado con éxito en otros contextos, como en el caso de la Asociación Comunitaria del Programa Comunitario de Hipotecas en Filipinas. Esta y otras experiencias permiten acceder a créditos que se pagan en forma gradual y dentro de la capacidad de ahorro de los habitantes. La cooperación con equipos técnicos estatales permite utilizar estos

Figura 5: Quinta beneficiaria del programa *Mejorando Mi Quinta* en BA. Foto: T. Belkow.



Figura 7: Mapa de ejes estratégicos de intervención construido durante el taller regional de **cLIMA sin Riesgo**. Foto: A. Allen.



recursos para mejoras graduales pero a escala, y así mejorar las condiciones de habitabilidad del área y la reducción y prevención de riesgos.

¿CÓMO IDENTIFICAR LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN PARA INTERRUMPIR LAS TRAMPAS DE RIESGO URBANO?

Partiendo de mecanismos que posibiliten el co-financiamiento y la mejor utilización de capacidades existentes a nivel local, es posible identificar y activar líneas estratégicas de intervención que multipliquen impactos positivos a escala y a lo largo del tiempo. Con este objetivo, **cLIMA sin Riesgo** convocó a un taller regional en Lima en Julio del 2016 (Figura 7), donde residentes locales, académicos, representantes de instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil intercambiaron experiencias con expertos de varias ciudades latinoamericanas.

Figura 6: Los vecinos trabajando para expandir la red de drenaje e infraestructura de aguas residuales en una faena comunal, en JCM. Foto: CENCA.



Los principales puntos de entrada estratégicos identificados durante el taller incluyen:

- Mejorar la resiliencia en comunidades ante el cambio climático a través de la preservación de la infraestructura ecológica urbana.
- Reducir vulnerabilidades a través de medidas preventivas del sector de salud, seguro social ante desastres, mayor movilidad y sistemas descentralizados de agua y saneamiento.
- Apoyar activamente las mejoras físicas lideradas por las comunidades para crear espacios colectivos, instalaciones e infraestructura tanto como viviendas individuales.
- Preservar el patrimonio histórico más allá de las fachadas, a través de la protección física y legal de la residencialidad del centro histórico.

Estos puntos de entrada son sustentados por la necesidad de acceder a una vivienda y la seguridad de tenencia más allá de soluciones individuales; y soluciones innovadoras de mecanismos de co-financiamiento capaces de aprovechar las capacidades de los esfuerzos existentes para interrumpir trampas de riesgos urbanos.

Figuras 8 y 9: Participantes en el Taller Regional (izquierda) y presentación pública de la Dra Joan MacDonal (derecha), expresidenta del Servicio Latinoamericano, Africano y Asiático de Vivienda Popular 2003-2014-SELAVIP. Fotos: Equipo **CLIMA sin Riesgo**.



CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS DE APRENDIZAJE-ACCIÓN

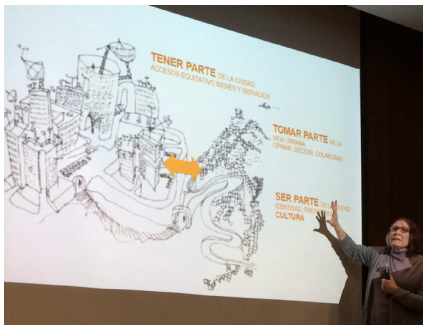
Para consolidar y sustentar el potencial de los mecanismos y recomendaciones anteriormente señalados, **CLIMA sin Riesgo** ha puesto en marcha tres observatorios coordinados por las organizaciones locales asociadas al proyecto: uno de ellos enfocado en la periferia y alojado por el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA); el segundo en el Centro Histórico bajo la coordinación del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP); y el tercero enfocado a promover intervenciones relevantes a escala de Lima metropolitana, coordinado por Foro Ciudades para la Vida (FCPV).

Los observatorios son plataformas de aprendizaje-acción y van a promover acciones estratégicas, vigorosas y concertadas para interrumpir trampas de riesgo. La labor de los observatorios apunta a ampliar las redes de organizaciones comunitarias y agencias estatales involucradas en forma directa e indirecta en la prevención y reducción del riesgo. Por ello, los observatorios actúan como puntos focales para integrar data oficial a la plataforma **ReMapRisk**, ampliar y profundizar el debate y construir sinergias entre una amplia gama de acciones e inversiones dirigidas a interrumpir las trampas de riesgo en forma estructural y sostenida.

Los insumos delineados en este boletín, alimentaron una convocatoria a proyectos co-diseñados por las comunidades locales de Barrios Altos y José Carlos Mariátegui en colaboración con otras organizaciones para sentar precedentes para la acción. El Boletín N°5 de **CLIMA sin Riesgo**, compartirá el contenido de estos proyectos y los avances alcanzados por los tres observatorios

Esperamos que el legado construido desde el proyecto contribuya a abrir nuevos caminos que permitan articular los esfuerzos de comunidades y del estado hacia un futuro justo y resiliente.

Figura 10: Intercambio de iniciativas mediante una expo-feria organizada por el Observatorio de la periferia en la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Fotos: CENCA.



AGRADECIMIENTOS:

Agradecemos a todos los actores institucionales, de la sociedad civil y a los vecinos de Barrios Altos y José Carlos Mariátegui, que han sido parte de esta iniciativa. Para recibir actualizaciones sobre **CLIMA sin Riesgo** y para contribuir al debate puede suscribirse en la página web: www.climasinriesgo.net

Autores: Adriana Allen, Teresa Belkow, Carlos Escalante Estrada, Marco Kamiya, Liliana Miranda, Silvia de los Ríos y Julia Wesely

CONTACTOS

En Reino Unido: Adriana Allen:
a.allen@ucl.ac.uk

The Bartlett Development Planning Unit,
University College London, 34 Tavistock
Square, London WC1H 9EZ, UK

En Perú: Teresa Belkow:
teresa.belkow@gmail.com



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.

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.