

DESARROLLO DE CAPACIDADES LOCALES PARA LA ADAPTACION AL CAMBIO CLIMATICO EN MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA

Liliana Miranda Sara¹

Foro Ciudades para la Vida
Doctorante Universidad de Amsterdam

SUMARIO: 1. Contexto, 2. Descripción y productos de los procesos 2017 – 2018 y 2019, 3. Contenidos en los Planes de Adaptación al Cambio Climático presentados y 4. Conclusiones, desafíos y lecciones aprendidas.

RESUMEN

Durante los años 2018 y 2019, con apoyo del Foro Ciudades para la Vida – FCPV y con el apoyo de la cooperación alemana implementada por la GIZ a través del Proyecto ProACC, 19 municipalidades distritales de Lima y Callao elaboraron su “Propuesta de Medidas de Adaptación al Cambio Climático”, haciendo uso de la Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana siguiendo cuatro pasos para identificar los peligros climáticos, evaluar la vulnerabilidad, seleccionar medidas de adaptación y priorizarlas locales de acuerdo con las características y vulnerabilidades propias de cada distrito. Aquí se explica la metodología seguida aplicando la Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, así como se presentan brevemente las medidas de los 19 Planes Distritales de Adaptación al Cambio Climático como producto y los aprendizajes logrados.

PALABRAS CLAVE: Adaptación, cambio climático y desarrollo de capacidades.

1. Contexto

El Foro Ciudades para la Vida con el apoyo de la cooperación alemana implementada por la GIZ a través del Proyecto ProACC², desarrollaron una serie de actividades del 2017 al 2019, como resultado se produjo una **Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana**³ (en adelante, la Guía), a fin de desarrollar las capacidades de las Municipalidades distritales para formular sus medidas de adaptación al cambio climático. De este modo, se busca que los distritos de Lima y Callao estén preparados frente a los futuros impactos de peligros climáticos,

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía y docente de varias Maestrías lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe (Este texto se ha editado en base a un informe elaborado por el Foro Ciudades para la Vida con la contribución de Ximena Carranza Risco y Martha Ferreyros).

² Proyecto de Adaptación de la Gestión de Recursos Hídricos en Zonas Urbanas al Cambio Climático con la Participación del Sector Privado (ProACC).

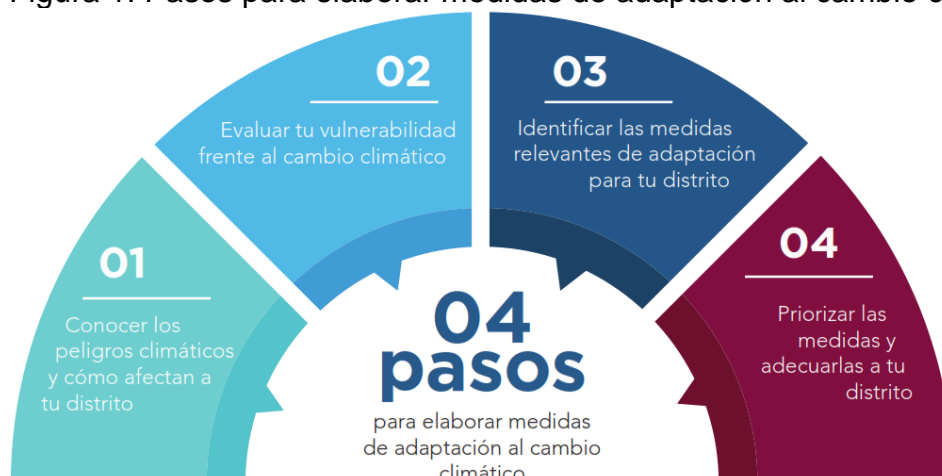
³ Ver en: <https://www.ciudad.org.pe/manuales/>

tomando en cuenta los escenarios de escasez hídrica, así como de lluvia intensa y huaicos que amenazan a la ciudad y sus habitantes.

Cabe mencionar, que los peligros climáticos en esta Guía se basaron en la Estrategia de cambio Climático que la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobara por Ordenanza 1836-MML del 2014 y que las medidas propuestas se formularon en base a los lineamientos y acciones propuestas por esta Estrategia, pero también buscando que estén al alcance y adecuadas a la realidad de cada distrito para que identifiquen y plasmen en los instrumentos de gestión municipal sus medidas de adaptación priorizadas.

La Guía propone una metodología en 4 pasos para: i) identificar peligros climáticos, y aquellos inducidos por el cambio climático, ii) evaluar el nivel de vulnerabilidad ante cada uno de ellos, iii) presenta propuestas de medidas de adaptación según las competencias municipales y iv) propone formas de priorización, culminando con v) una descripción de buenas prácticas en adaptación urbana y vi) un anexo normativo.

Figura 1: Pasos para elaborar medidas de adaptación al cambio climático



Fuente: Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, GIZ/ProACC y Foro Ciudades para la Vida

Respecto al primer paso, son seis los peligros climáticos y aquellos inducidos por el clima que se han incorporado en la Guía

Cuadro 1: Peligros climáticos e inducidos por el cambio climático en Lima

Peligro climático	Símbolo
Sequía	
Olas de calor	
Lluvia intensa e inundaciones	
Aumento del nivel del mar	
Vientos Fuertes	
Huaicos	

Fuente: Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, GIZ/ProACC y Foro Ciudades para la Vida, 2018

Respecto al segundo paso, la evaluación de vulnerabilidad se realiza en base a preguntas ya predeterminadas para una valoración en base a un análisis cualitativo y la percepción y experiencia de los equipos de funcionarios de las municipalidades distritales participantes.

Luego, en base a las competencias municipales de: Desarrollo urbano y obras privadas, Obras y vías públicas, Áreas verdes, Defensa civil y gestión de riesgo de desastres, Atención primaria a la salud y Sensibilización y comunicaciones se proponen medidas de adaptación para cada uno de los seis peligros, con una justificación y explicación del contenido básico de tal medida para que rápidamente los equipos municipales puedan seleccionar y adaptarlas a su contexto y condiciones institucionales para su pronta implementación.

La Guía y el proyecto ProACC fue enfático para que se consideren entre las prioridades aquellas medidas que en cualquier escenario de cambio climático o sin él, contribuirían tanto a reducir la vulnerabilidad como aumentarían las capacidades del distrito en su camino al desarrollo sostenible, es decir, medidas sin remordimientos (no-regret).

Haciendo uso de esta guía y sus respectivos materiales para los facilitadores, se desarrollaron los procesos de acompañamiento y asesoría a funcionarios de las Municipalidades Distritales a través de un proceso de capacitación con tres (03) Talleres sucesivos y una asesoría presencial por parte del equipo, lo que permitió a la mayoría de los equipos de funcionarios de las municipalidades asistentes, elaborar sus respectivos Planes de Adaptación al Cambio Climático Distrital.

Estas tres (03) sesiones de Talleres tuvieron una duración aproximada de siete (07) horas cada uno donde se realizaron algunas presentaciones y luego trabajos en grupo; dedicándose el Taller 1, a conocer y mapear los peligros climáticos que afectan cada distrito y a evaluar su grado de vulnerabilidad frente al cambio climático. En el Taller 2, los trabajos estuvieron orientados a identificar las medidas de adaptación al cambio climático. Finalmente, en el Taller 3, se priorizaron las medidas y presentaron los avances de los Planes Distritales de Adaptación al Cambio Climático.



Foto: ICLEI. Autoridades Municipales y representante del Foro Ciudades para la Vida participando en el Congreso de Ciudades Resilientes de ICLEI 2018

2. Descripción y productos de los procesos 2017 – 2018 y 2019

Durante el primer proceso del 2017 al 2018 se desarrollaron las capacidades de 21 equipos municipales de los cuales, si bien se recibieron 12 propuestas de Planes de Adaptación al Cambio Climático en Lima y Callao, se llegaron a culminar ocho (08) Planes, cuyas Municipalidades fueron invitadas a participar en una pasantía en Alemania. Durante esta pasantía recibieron diversas charlas e intercambiaron experiencias con sus co-participantes, visitaron una serie de experiencias municipales de adaptación implementadas en las ciudades de Hamburgo y Bonn y participaron del Congreso de Ciudades Resilientes organizado anualmente por el ICLEI.

Paralelamente se validó y diagramó la Guía con la metodología y medidas propuestas buscando adecuarlas a los marcos normativos internacionales, nacionales, regionales y locales relevantes. Uno de estos Planes, el del distrito de Santa Anita, fue aprobado formalmente por la Municipalidad.

Nuevamente, y con la participación de las nuevas gestiones municipales luego de las elecciones, se desarrolló un segundo proceso en el 2019 donde participaron un total de veintinueve (29) municipalidades distritales de Lima y Callao, veintiséis (26) de Lima Metropolitana incluyendo la MML y tres (03) de la Provincia del Callao incluyendo la Municipalidad Provincial del Callao. Veinte (20) acompañaron todo el proceso elaborando sus respectivos Planes Distritales de Adaptación al Cambio Climático, asistiendo a los Talleres y recibiendo asesoría y exponiendo sus avances. Finalmente, se elaboraron diecisiete (17) Planes Distritales de Adaptación al cambio climático, de los cuales fueron seleccionados para asistir a una segunda pasantía en Alemania, diez (10) de ellas con el mismo programa de la del 2018.



Foto: ProACC. Participantes de Taller proceso 2019

Durante estos talleres se les solicitó a los equipos municipales trabajar en conjunto y en equipo, compartiendo mesas con otros equipos municipales de

distritos ubicados idealmente en las mismas zonas de Lima Metropolitana (ej. Lima Norte, Centro, Este, Callao). Cada mesa contó con un facilitador capacitado por Foro Ciudades Para la Vida en base a la metodología aquí presentada, quien tuvo el rol de facilitar el desarrollo de las actividades en su mesa de trabajo correspondiente y absolver y/o aclarar dudas de los asistentes.

Además, se solicitó a los equipos municipales reunir y traer consigo los siguientes instrumentos de gestión, con el propósito de llevar a cabo la evaluación cualitativa sobre la base de información adicional existente y disponible para el distrito:

- Plan de Desarrollo Concertado
- Plan de Desarrollo Urbano con el mapa de zonificación urbana
- Plan de Gestión de Riesgos de Desastres (con los Mapa de peligros climáticos, mapa de riesgos y/o mapa de zonas críticas)
- Plan de Gestión Ambiental o política ambiental local
- Plan Estratégico Institucional
- Plan Operativo Institucional

El equipo de ProACC elaboró Fichas Técnicas, con una síntesis de un total de diecinueve (19) Planes de Adaptación al Cambio Climático de 19 municipalidades distritales de Lima y Callao y que se encuentran en el siguiente enlace (de donde se ha tomado el plano adjunto):

<http://observatoriochirilu.ana.gob.pe/acciones-de-respuesta/gobiernos-locales>.

En total como resultado de los dos procesos, la relación de las 19 municipalidades que elaboraron su “Propuesta de Medidas de Adaptación al Cambio Climático” como se puede observar en el Mapa abajo.

Figura 2: Mapa con el total de Municipalidades que culminaron sus Planes Distritales de Adaptación al cambio climático durante los dos procesos

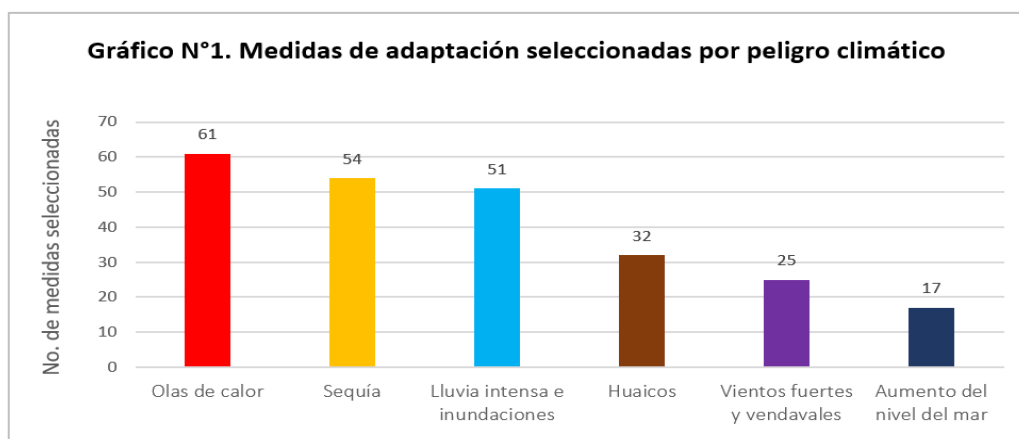


1. Ate (2019)
2. Bellavista (2019)
3. Callao (2018 y 2019)
4. Cercado de Lima (2018 y 2019)
5. Comas (2018 y 2019)
6. Independencia (2018 y 2019)
7. Jesús María (2019)
8. La Molina (2019)
9. La Punta (2018 y 2019)
10. Lurín (2019)
11. Miraflores (2019)
12. Pueblo Libre (2019)
13. Puente Piedra (2019)
14. San Borja (2018)
15. San Isidro (2018)
16. San Luis (2019)
17. San Miguel (2019)
18. Santa Anita (2018 y 2019)
19. Surco (2019)

Elaboración: ProACC, Foro Ciudades para la Vida 2019

3. Contenidos en los Planes de Adaptación al Cambio Climático presentados

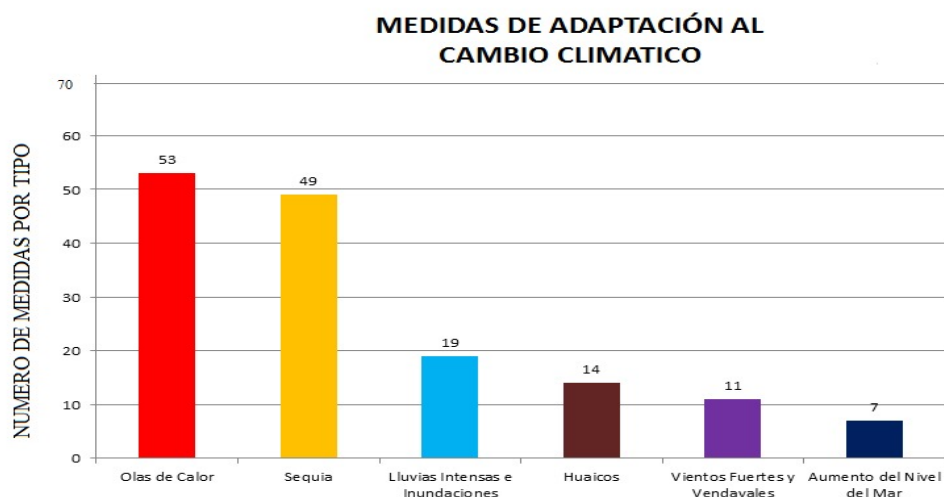
En el primer proceso 2017/2018, de doce (12) Planes presentados por igual número de Municipalidades, evidencian el nivel de percepción de su vulnerabilidad que puede ser atendido por las Municipalidades distritales, proponiendo un total de 240 medidas, de las cuales 61 están orientadas a las olas de calor, 54 a sequía y 51 a lluvia intensa e inundaciones seguidas de 32 medidas de adaptación relacionadas al peligro de huaicos. El peligro de vientos fuertes y aumento del nivel del mar contaban con 25 y 17 medidas respectivamente.



Elaboración: Ximena Carranza, Informe Final FCPV, 10.04.2018

En el segundo proceso del 2019, las medidas de adaptación seleccionadas por las Municipalidades participantes se muestran en el siguiente cuadro donde se puede apreciar que, de las 153 medidas propuestas en total, se han propuesto

más medidas, nuevamente para las “Olas de Calor”, siguiendo el mismo orden de prioridades del proceso del 2017 al 2018, aunque se reducen el número de medidas en total y también para el peligro de lluvia intensa, aumento del nivel del mar y vientos fuertes.



Elaboración: Susana Gaete, Informe sistematización FCPV, 2019

Como se puede observar, estos análisis cualitativos de vulnerabilidad realizados por los representantes municipales en ambos procesos coinciden en que Lima Metropolitana es vulnerable principalmente a los peligros climáticos de sequía y olas de calor, aunque en el 2018 se desarrollaron un número total mayor de medidas, en ambos procesos estuvo en tercer lugar las medidas para lluvias e inundaciones. En el 2019 se evidenció un cambio en la percepción del riesgo ante los peligros de lluvia intensa, aumento del nivel del mar y vientos fuertes y vendavales.

En general, de las medidas de adaptación al cambio climático propuestas en la Guía las Municipalidades que culminaron sus Planes priorizaron las siguientes:

- Uso eficiente del agua para el riego de áreas verdes
- Sembrado de especies arbóreas y plantas resistentes a la sequía
- Creación de espacios verdes
- Mapeo y planificación territorial para zonas bajo peligro de inundación por lluvias

Las principales medidas priorizadas por los distritos para olas de calor fueron la creación de espacios verdes, el horario para riego y mantenimiento de parques y jardines, sombra en espacios públicos y gestión de la atención primaria a la salud adaptada a los impactos del cambio climático.

Las principales medidas priorizadas por los distritos para la sequía fueron el uso eficiente del agua para el riego de áreas verdes, el sembrado de especies arbóreas y plantas resistentes a la sequía, tratamiento de aguas residuales para el riego de áreas verdes y árboles y la comunicación sobre los peligros climáticos a la población.

Las principales medidas priorizadas por los distritos para lluvias e inundaciones fueron el mapeo y planificación territorial para zonas de peligro de inundación por lluvias, cartillas de información sobre mantenimiento de edificaciones en caso de lluvias, mantener operativos el grupo de trabajo de gestión de riesgo de desastres y la plataforma de defensa civil y la comunicación sobre los peligros climáticos.

En general estas medidas están enmarcadas en los instrumentos de gestión con los que ya cuenta la Municipalidad distrital respectiva como su Plan Desarrollo Concertado, la Política Ambiental Local y Plan de Gestión de Riesgo de Desastres, algunas también se refirieron a su Plan de Desarrollo Urbano y Plan Operativo Institucional de 2019, así como al Programa Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental EDUCCA, 2017-2022.

4. Conclusiones, desafíos y lecciones aprendidas

Se han obtenido significativos avances con la elaboración de 19 propuestas de Planes Distritales con Medidas de Adaptación al Cambio Climático, por parte de los equipos profesionales de las Municipalidades. Existió mucho entusiasmo y compromiso de parte de los equipos municipales participantes y otorgaron tiempo, dedicación y movilizaron a otras oficinas y dependencias de sus Municipalidades para elaborarlos, así como a las Comisiones Ambientales Municipales y las Plataformas de Riesgo de Desastres.

Tres grupos de funcionarios se han identificado:

- Aquellos que cuentan con una formación sólida ambiental, incluso con grado de Maestría o varias gestiones de experiencia municipal y en la materia, este grupo ha requerido de acompañamiento generalmente más breve y han avanzado rápido y prácticamente solos, algunos funcionarios de este grupo incluso ya están colaborando con otros equipos municipales menos avanzados;
- Un segundo grupo constituido por funcionarios municipales sea con poca experiencia municipal (en especial algunos del proceso 2019) y/o poca experiencia en los temas del cambio climático o ambiental, pero con suficiente formación y madurez profesional para elaborar sus medidas y su Plan, a este grupo se le tuvo que proveer de mayor tiempo de asesoría y proveerles de alguna información especializada en el análisis de los peligros y vulnerabilidad para luego ellos poder continuar ya solos y
- Un tercer grupo, que ha requerido tanto asesoría, como información e incluso acompañamiento y capacitación más precisa para que logran culminar con sus Planes. Este grupo de funcionarios requiere actividades de formación, de compartir información, así como un acompañamiento de un poco más de tiempo.
- Existe un cuarto grupo que no logró culminar con entregar sus propuestas de medidas que, si bien fueron la minoría en ambos procesos, varios de los funcionarios de este grupo indicaban que no contaban con la información, ni el apoyo suficiente, sea técnico como político, en sus Municipalidades para desarrollar sus propuestas y las medidas de adaptación al cambio climático, se verían como algo lejano y postergable.

Vale precisar que en ambos procesos la convocatoria fue hecha a todas y cada una de las 52 Municipalidades distritales de Lima y Callao (incluyendo los distritos del cercado de Lima y Callao) y las Municipalidades y funcionarios participantes llegaron voluntariamente y con interés tanto en el 2018 como en el 2019 (en total 21 y 29 Municipalidades respectivamente). Como ya se habrá podido observar, la convocatoria fue mayor en el proceso del 2019 con más de la mitad de las Municipalidades respondiendo y participando, además de un mayor número de Municipalidades que culminaron sus Planes en el 2019.

Un desafío a futuro será garantizar que las medidas priorizadas se incorporen y/o concuerden en sus Instrumentos de Gestión para hacerlos realidad, particularmente en el PEI (Plan Estratégico Institucional), POI (Plan Operativo Institucional) y Presupuesto (cuya aprobación requiere pasar por el Concejo Municipal), para que todo este esfuerzo desarrollado sea adecuadamente conducido a la implementación. Particularmente importante son los POI y PEI, para los funcionarios es muy claro que si no existe en el PEI, no existirá en el POI y por supuesto tampoco en el Presupuesto. Además del Plan de Adquisiciones y Contrataciones.