

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**El desastre Des-Naturalizado. Enfoque de vulnerabilidad social en la política de Gestión de Riesgo de Desastre (GRD). Lurigancho-Chosica, Quebrada Carosio.**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**AUTOR**

André Leonardo Anaya Jara

**ASESOR**

Zoila Martha Rodríguez Achung

Lima, marzo del 2020

## Resumen

La Gestión de riesgo de desastres (GRD) es un tema que por años se ha trabajado desde las ciencias naturales o propuestas arquitectónicas, las cuales si bien han realizado grandes contribuciones en cuanto prevenir desastres; no son suficientes para generar un cambio. En este aspecto, se buscará complementar estas limitaciones en cuanto a la implementación y sostenibilidad de las propuestas de gestión de desastres, desde las ciencias sociales.

El objetivo del estudio es señalar de qué manera las ciencias sociales harían una contribución en este tema, no solamente viendo las consecuencias sociales después haber ocurrido el desastre; sino: *¿Qué causas sociales han generado que el riesgo de una comunidad se agrave y devenga en un desastre?*

En este contexto, se analizaron las políticas públicas de Gestión de riesgo de desastre a la luz de propuestas de gestión de desastres vistas desde literatura de ciencias sociales y de la realidad por la que atraviesa una comunidad en riesgo. Para así identificar no solo limitaciones en cuanto a la formulación de las políticas de GRD; sino también, los factores que influyen en que política no sea sostenible en las comunidades.

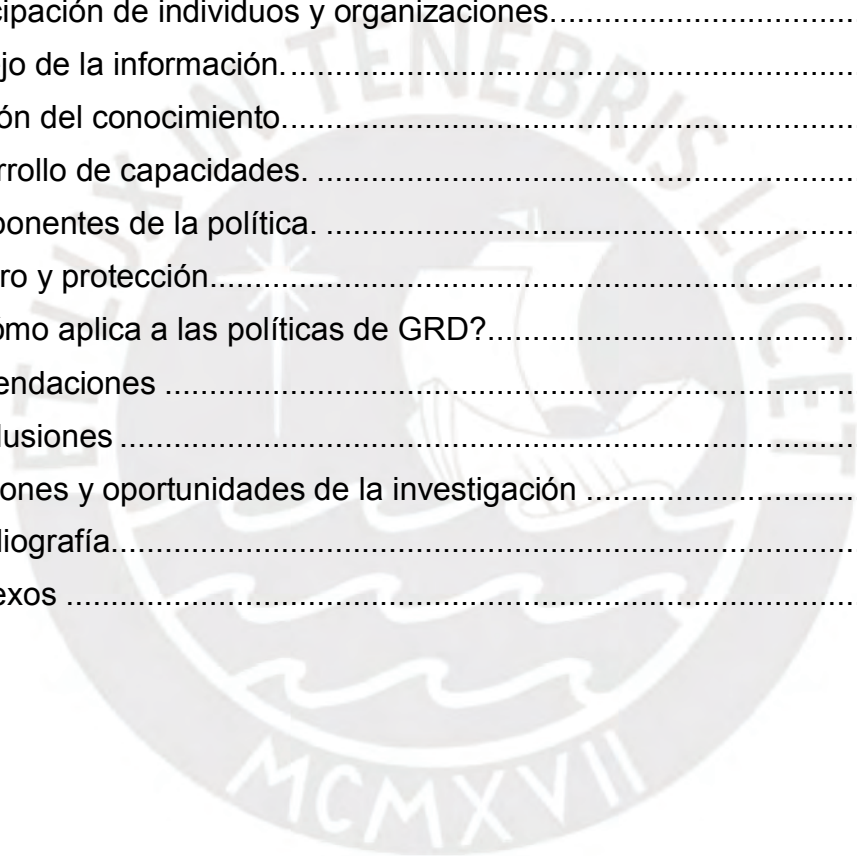
Teniendo esto en cuenta, se concluye que todo plan o proyecto orientado a reducir el riesgo de desastre, debe tomar en consideración el espectro social para asegurar tanto la eficacia como su eficiencia del mismo. A fin de evitar situaciones como retrasos, sobre costos, paralización o conflictos con la población en cuanto a implementación de políticas de GRD.

**Palabras claves:** Desastre, Vulnerabilidad, Riesgo, Sostenibilidad, Desarrollo sostenible.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	I
2. Planteamiento del problema .....	1
Objetivos de la investigación.....	1
Pregunta de investigación .....	1
Justificación del problema .....	2
3. Estado del arte.....	4
Los desastres como campo de estudio en CC.SS .....	4
¿Cómo surgen las CC.SS en el estudio de desastres? .....	7
4. Marco teórico .....	10
Con respecto al “riesgo” y la “vulnerabilidad” .....	13
Riesgo.....	13
Vulnerabilidad .....	13
¿Cómo se trabaja con la población temas de desastres? .....	15
5. Diseño de investigación .....	19
5.1. Etapas y herramientas .....	19
5.1.1. Primera Etapa: Evaluación de política GRD .....	19
5.1.2 Segunda Etapa: Recojo de informaciones/Recolección de datos.....	26
5.1.3. Tercera Etapa: Análisis de datos y discusión .....	34
5.2. Criterio de Selección.....	34
5.2.1. Ámbito .....	35
5.2.2. Población .....	40
5.2.3. Selección de los actores entrevistados.....	41
6. Política de GRD y teoría desde las CC.SS .....	44
6.1. Antecedentes del Sinagerd .....	45
6.2. Descripción del Planagerd .....	47
6.3. Revisión crítica del Planagerd (Sexto objetivo) .....	52
6.3.1. Análisis de viabilidad .....	52
6.3.2. Análisis de contenido.....	62
7. Quebrada Carosio, vulnerabilidad social .....	65
7.1. Riesgo en la Quebrada .....	66
Peligro y vulnerabilidad.....	66

Conflictos: Faja Marginal .....	74
7.2. Vulnerabilidad social.....	77
Nivel Organizacional.....	81
Nivel individual.....	94
Nivel de Desarrollo Sostenible.....	102
8. Discusión entre limitaciones y teoría desde la CC.SS (APORTE a la política de GRD) .....	111
8.1. Limitaciones de la política de la GRD sobre la población de estudio.....	111
Respuesta después del golpe.....	111
Riesgos de la modernidad. ....	112
Participación de individuos y organizaciones.....	113
Manejo de la información.....	114
Gestión del conocimiento.....	115
Desarrollo de capacidades. ....	116
Componentes de la política. ....	116
Género y protección.....	117
8.2.¿Cómo aplica a las políticas de GRD?.....	118
Recomendaciones .....	118
9. Conclusiones .....	128
Limitaciones y oportunidades de la investigación .....	131
10. Bibliografía.....	133
11. Anexos .....	137



## Índice de tablas

Tabla 1. Variables de la vulnerabilidad social .....	11
Tabla 2. Primer ejemplo de operacionalización de vulnerabilidad social.....	15
Tabla 3. Documentos revisados respecto a la Gestión de Riesgo de Desastres – orientados trabajar el espectro social.....	21
Tabla 4. Guía de entrevista, operacionalización de variables de vulnerabilidad social .....	30
Tabla 5. Criterios de selección del caso de estudio .....	35
Tabla 6. Distribución de la población de Quebrada Carosio por rango de edad, 2007 .....	41
Tabla 7. Distribución de la población de Quebrada Carosio por sexo, 2007 .	41
Tabla 8. Actores entrevistados.....	42
Tabla 9. Principales limitaciones del Planagerd .....	48
Tabla 10. Causas directas e indirectas de la vulnerabilidad.....	49
Tabla 11. Criterios de población vulnerable .....	50
Tabla 12. Objetivos estratégicos del Planagerd .....	51
Tabla 13. Objetivos específicos del sexto objetivo estratégico del Planagerd .....	53
Tabla 14. Recomendaciones para el OE1 y OE2, por temática .....	56
Tabla 15. Participación de las entidades en el objetivo estratégico .....	59
Tabla 16. Identificación de elementos condicionantes y desencadenantes en Quebrada Carosio.....	67
Tabla 17. Tipos de peligro en Quebrada Carosio.....	68
Tabla 18 Distribución de la población de Quebrada Carosio por rango de edad .....	70
Tabla 19 Distribución de la población de Quebrada Carosio por sexo.....	70
Tabla 20 Tipo de vivienda de la población de Quebrada Carosio .....	71
Tabla 21 Relación de actores y tipo de vínculo, ASODA Carosio .....	88
Tabla 22 Relación de actores y tipo de vínculo, Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rimac.....	91
Tabla 23 Aportes de las CC.SS a los objetivos estratégico del Planagerd .	126

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Vista de interrupción y ajuste de las CC.SS .....	6
Gráfico 2. Mapa de riesgo comunitario 2016 - 2017 .....	27
Gráfico 3. Ubicación de Quebrada Carosio (referencia a la ubicación del asentamiento humano Buenos Aires), con respecto al departamento Lima. 37	
Gráfico 4. Ubicación de Quebrada Carosio (referencia a la ubicación del asentamiento humano Buenos Aires), a nivel distrital.....	38
Gráfico 5. Mapa acotado a la zona de estudio dentro de Quebrada Carosio	39
Gráfico 6. Mapa de Quebrada Carosio, zonas de inundación.....	40
Gráfico 7. Quebrada Carosio distribuida por asentamientos del estudio (distribución horizontal) .....	69
Gráfico 8. Faja Marginal y Cono de Eyección en Quebrada Carosio .....	75
Gráfico 9. Quebrada Carosio distribuida por asociaciones de pobladores (distribución horizontal) .....	79
Gráfico 10. Relación de actores locales en GRD .....	81



## 1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centrará en ahondar las causas de la presencia de riesgo en la comunidad de Quebrada Carosio ubicada en el distrito de Lurigancho – Chosica, para quienes la situación de riesgo frente al desastre ha sido una constante desde su formación. Esta comunidad demuestra como factores físicos o naturales no son los únicos que influyen para la ocurrencia de un desastre; sino cómo aspectos sociales pueden o bien aumentar el riesgo o disminuirlo.

Los desastres, comúnmente mencionados como “naturales”, engloba una concepción fatalista de su ocurrencia. Esta concepción centra el análisis (y por ende soluciones) en factores ambientales y geográficos, como únicos factores causales de la ocurrencia de desastre.

Estos paradigmas con respecto a los desastres han privilegiado los enfoques de tipo **fisicalistas** (derivados de las ciencias naturales y básicas) y **estructurales** (derivados de las ciencias de la ingeniería y arquitectónicas), marginando o auto marginando los aportes de las ciencias sociales o limitando su contribución. (Lavell, 1993, p.113).

Estos enfoques demuestran cómo el estudio de desastres se ha centrado en la prevención y reconstrucción; propio de las ciencias de ingeniería, el enfoque estructuralista por lo general requiere un conocimiento especializado, a veces distante a las capacidades del común de la población. A la vez, el enfoque fiscalista concentra las causas de los desastres en el análisis del entorno ambiental, llevando el estudio hacia áreas que históricamente se han percibido como inmutables, es decir, una percepción en donde estos acontecimientos se originan por procesos naturales y los humanos solo jugarían un papel de víctima (Ferradas, 2015, p.23-24). Es así que la población de Quebrada Carosio, sin restar importancia a la parte natural o de construcción para prevenir desastres, en su caso deslizamientos y huaicos, han venido trabajando elementos sociales que no solo prepararse para estos; sino más importante, prevenir su ocurrencia.

Concebir el desastre como una consecuencia netamente natural limita en gran medida el entendimiento de cómo se produce, ya que aleja la revisión de posibles factores sociales, los cuales no solo deben ser evaluados en términos de



impacto, sino como orígenes y causas de los desastres. Es aquí donde el término de vulnerabilidad entra en juego, aportando una entrada para las ciencias sociales (CC.SS) en las políticas de Gestión de Riesgo de Desastre. A pesar de que las CC.SS no han tenido gran injerencia en este campo, la literatura ha demostrado el aporte que puede ofrecer esta disciplina a la política pública.

Una principal relevancia está en dar luces sobre factores sociales que al no considerarse limitarían el accionar de las políticas de gestión de riesgo de desastre y, más específicamente, en lograr impactos positivos en la población.

Como parte de la metodología se hará revisión literaria respecto estudios y políticas de desastres (Sistema de Gestión de Riesgo de Desastre – Sinagerd y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre - Planagerd), así como la implementación de instrumentos de recojo de información cualitativa respecto a la experiencia de los pobladores para prevención y mitigación de riesgos

Es así que, a partir del estudio de caso de la comunidad de Quebrada Carosio, el presente trabajo propone estudiar la Gestión de Riesgo de Desastre tanto la propuesta teórica y la experiencia de gestión de la realidad. La investigación consiste en 3 partes:

En la primera parte, se evaluó la actual política de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), a la luz de literatura sobre desastres desde las Ciencias Sociales da un acercamiento a las limitaciones de la política. Es decir que, en la primera parte del trabajo, se discutirán los instrumentos, actores, gestiones, y la aplicación en lo local a partir de la literatura sobre desastres desde las CCSS y el Desarrollo Sostenible.

Como segunda parte, se identificaron las vulnerabilidades sociales predominantes en la población objetiva del caso estudiado, sus causas y recreaciones. Para ello se retoma un concepto que será el vínculo con la realidad de la población, la vulnerabilidad social. Este concepto servirá para identificar a la población con la cual trabajar, población que presente un alto grado de riesgo a la ocurrencia de un desastre. En un primer momento se identificaron los riesgos de carácter no social (ambientales, naturales, estructurales, entre otros), riesgos de índole cotidiana y por lo tanto no percibidos, para así introducir las vulnerabilidades de carácter social, los cuales se deslindan de los otros riesgos



más visibles. Este análisis de la vulnerabilidad social contará con una sistematización de variables que tendrá un enfoque social: se mide en relación con el nivel individual y de organización.

Para la tercera parte, se buscó identificar qué clase de influencia tiene una política 'social' de GRD sobre la situación de la población. Por ello se recogerán los resultados de la primera sección, hallazgo del contraste entre literatura de desastres desde las CC.SS y políticas de GRD; a partir de la segunda parte del estudio, se efectuará un análisis de cómo las variables de la vulnerabilidad social influyen en el riesgo de una población explicando su estado actual. Para así no solo reconocer que limitaciones de la política de GRD se ven reflejados en el campo de estudio; sino también poder proveer algunas recomendaciones de cómo abordar el tema social.



## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### **Objetivos de la investigación**

Objetivo General: Identificar factores sociales que poseen influencia sobre el grado de vulnerabilidad de la población de Quebrada Carosio, y que apoyan a la concepción de desarrollo sostenible. Esto con el fin de evitar la recreación de las vulnerabilidades ya existentes o que se acentúan en mayor medida. Esta propuesta tiene el objetivo de mejorar la gestión de riesgo de desastre, en especial la gestión prospectiva<sup>1</sup> y correctiva<sup>2</sup>.

- Obj. 1: Analizar las limitaciones en los enfoques y estrategias que parten de la Gestión de Riesgo de Desastre (GRD) para ser sostenibles
- Obj. 2: Identificar las vulnerabilidades sociales recurrentes en una comunidad urbana y que repercuten en un mayor estado de riesgo, a partir de la aplicación de las políticas de GRD.
- Obj. 3: Identificar qué consecuencias se desprenden de la falta de atención de vulnerabilidades sociales.

### **Pregunta de investigación**

La pregunta de la investigación es la siguiente:

**¿Cómo las características de la política de GRD y de la misma sociedad influyen en la vulnerabilidad social frente a los desastres en la población en Quebrada Carosio?**

**Pregunta 1:** ¿Cómo los enfoques teóricos de las CC.SS se relacionan con las políticas de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD)?

**Pregunta 2:** ¿En qué medida las políticas de GRD interactúan y repercuten en las vulnerabilidades sociales de la comunidad?

---

<sup>1</sup> Conjunto de acciones que se planifican y realizan para prevenir y evitar la conformación del riesgo futuro, que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio (Soluciones Prácticas, 2013. p.24).

<sup>2</sup> Conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objetivo de corregir o mitigar el riesgo existente (Soluciones Prácticas, 2013. p.24).

**Pregunta 3:** ¿En qué medida un fundamento sociológico del plan de GRD influiría en la comunidad vulnerable?

### **Justificación del problema**

El presente estudio es relevante en la medida que aporta conocimiento en cuanto a deficiencias en la gestión de riesgo de desastre y contempla el aporte de las ciencias sociales, para así formular estrategias más eficientes y sostenibles, en vista de un contexto de vulnerabilidad.

Un primer acercamiento aterriza la situación en un ámbito nacional, un ámbito de vulnerabilidad que afrontan varios territorios dentro del país y más específicamente en la ciudad (al menos en lo que respecta a vulnerabilidad frente a desastres). El Perú está ubicado en la zona intertropical de Sudamérica comprendida entre la Línea Ecuatorial y el trópico de Capricornio; posee la mayor cantidad de climas del mundo, lo cual genera una gran variedad de condiciones geográficas y biológicas; entre otros factores hace que la implementación de la Gestión de Riesgo de Desastre (GRD) en territorio peruano sea muy compleja.

Es cierto que la exposición de las comunidades a amenazas naturales (enfoque fiscalista) y la precariedad de las construcciones (punto de vista estructural) son unos de los mayores factores de riesgo en el Perú; sin embargo, se considera que, al ser analizada de manera independiente a enfoques de las ciencias sociales, impide un desarrollo sostenible y en última instancia aumenta en mayor medida el riesgo de desastre.

Un primer respaldo a esta razón del estudio es ofrecido por Neil Britton, el cual ve a la ocurrencia del desastre como dos oportunidades: Primero permite estudiar y desarrollar una mayor comprensión de la realidad social; segundo permite aplicar las construcciones teóricas, esto con el objetivo de deslindar las CC.SS de las nociones de sentido común (citado en Lavell, 1993, p.82). La última Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática del 2017, por ejemplo, señala un vínculo entre la pobreza y los desastres naturales: Mientras en el 2016, 6.5 millones están afectados por la pobreza, esta cifra pasa a 6.9 millones en el 2017. Según indica Romainville, entre las principales causas de este aumento en la pobreza se destaca la presencia del

Fenómeno del Niño, y las consecuencias que tuvo para la situación del país, afectando sobre todo a poblaciones ya vulnerables. Aunque también se señala esta situación podría responder a un evento estacional (2018).

Un segundo respaldo se justifica en la poca llegada de las CC.SS sobre el tema de gestión de desastres. Y es que la intervención sobre la ocurrencia de desastres se ha mantenido bajo acciones que ocurren después del desastre (generalmente de reconstrucción) y en cuanto a prevención solo bajo enfoques fiscalistas y estructurales. El país ha carecido de una clara y concientizada definición sobre desastres, común y erróneamente denominados como “naturales”. Concepción que ha limitado en gran medida la formulación de políticas, planes, programas y/o proyectos destinados a la gestión de los desastres, ya que priva de un enfoque social, sumamente importante a considerar para lograr no solo una propuesta de desarrollo completa, sino también sostenible en la población.

Este segundo punto se centra en la necesidad de redefinir los conceptos y actores que han repercutido, repercuten y repercutirán en las herramientas de gestión de riesgo de desastre. No solamente incluyendo el tema social como parte de las políticas, sino también sobre maneras de cómo abordarlo.

Al considerar los factores antes definidos se delimitó un espacio de estudio y se seleccionó un caso en particular que refleja esta visión del desastre como una oportunidad, un caso que presenta una situación de riesgo, pero a la vez capacidad de sobreponerse a esta: A partir del Informe Final Línea de Base Comunitaria para las zonas de Quebrada Carosio y Mariscal Castilla (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016) identificamos la Quebrada Carosio, distrito de Lurigancho – Chosica, como un espacio de importancia en cuanto a la necesidad de aplicar proyectos y políticas de GRD: Por un lado, cumple con las condiciones de riesgo ambiental y de construcción, y, por otro lado, también presenta características sociales que lo hacen vulnerable a la ocurrencia de desastre.

### 3. ESTADO DEL ARTE

#### **Los desastres como campo de estudio en CC.SS**

La presente sección del trabajo presenta acercamientos sobre el tema de desastre, su concepción, evolución de conceptos y delimitación de su estudio bajo la mirada de diversos autores, haciendo especial énfasis en teorías bajo el enfoque de las ciencias sociales y su aporte al tema de desastres. Es mediante esta recopilación de autores y teorías desde un enfoque social, que se complejiza la formulación e implementación de políticas de gestión de riesgo de desastre (GRD). Es mediante la incorporación del enfoque social que se logra identificar dos brechas: Una primera entre la teoría sobre desastres (desde las CC.SS) y las estrategias de gestión de desastre; la segunda, parte a la vez de las políticas propuestas y las iniciativas locales de GRD.

La investigación social sobre el desastre ha sido y es diferentes de acuerdo al espacio donde se trabaje. La mayor parte de la literatura académica referente a la GRD y la introducción de las CC.SS a esta se concentra en el norte de América y países asiáticos. Se inicia señalando la existencia de dificultades a la hora de concebir el “desastre”, y cómo este, no está integrado dentro de un vocabulario sociológico. Eso limita un ejercicio de reforzamiento social, ya que son las condiciones sociales que pueden explicar el comportamiento de la población tanto previo como post desastre, las que no han sido tomadas en consideración.

Antes de proseguir con el desarrollo de las teorías, cabe señalar los límites en los cuales se circunscribe este estado del arte. Henry Fischer (2003, p.93) propone unas pautas para delimitar el campo de acción y estudio de las ciencias sociales en temas de desastres cuyos temas de estudios dentro del desastre son: comportamiento humano y organización social. La comunidad es la base de la vida social y la respuesta a los desastres, la cual ha ido evolucionando en satisfacer las necesidades y abordar problemáticas, así como asignar recursos. Sin embargo, la sociedad como tal pocas veces aparece dentro de la ecuación, ni como objeto de estudio, ni como objeto de acción. Según señala Lavell, muchas veces la visión del desastre se concibe como un evento aislado, evento



que destruye la estructura social momentáneamente, por ello provoca un comportamiento individualista y no social (Lavell, 1993, p. 115).

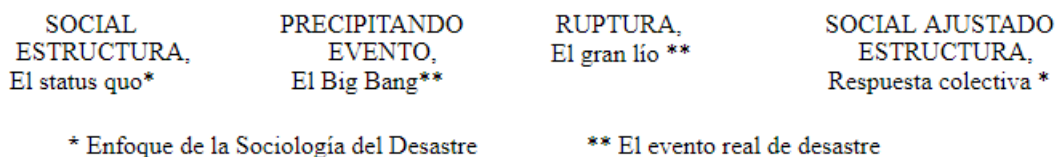
Enfatizando esta última observación, se llega a argumentar que la sociología no debería evaluar este fenómeno, debido a que su ocurrencia genera una situación, un comportamiento o unas acciones no habituales; es decir que no son parte de la comunidad hasta que acontece el desastre. Estos paradigmas han privilegiado los enfoques de tipo fiscalista (derivados de las ciencias naturales y básicas) y estructural (derivados de las ciencias de la ingeniería y arquitectónicas), desplazando los aportes de las ciencias sociales o limitando su contribución (Lavell, 1993, p. 74).

Es así que la GRD concentró sus esfuerzos de prevención y reconstrucción en aportes de las ciencias de ingeniería, estructural y de las ciencias naturales o geográficas, fiscalista, en donde los humanos solo jugarían un papel de víctima (Ferradas, 2015, p. 23).

Pese a que parecía que las CC.SS no tenían cabida en el estudio de desastre, Clifford (citado en Dynes, 1988, p. 2) explica dos situaciones donde un análisis social tiene lugar. En primer lugar, la participación en la gestión de riesgo de desastre se presenta al estudiar el antes y después del acontecimiento, puesto que durante el desastre podría llegar a ser difícil de evaluar por factores que dependen de cada persona.

Es así que, en vista de una delimitación del campo de estudio de desastres, Fischer precisa que lo que se estudia desde las CC.SS es el cambio social producido bajo las circunstancias del desastre; es decir que el sociólogo no estudia el desastre en sí (“El Big Bang” y “El Gran lío” en el **Gráfico 1**), sino el comportamiento, las organizaciones y la estructura social que se encuentran tanto previo como posterior al desastre (“El status quo” y la “Respuesta colectiva” en el **Gráfico 1**). Es decir, el enfoque de las CC.SS solo entra en juego para analizar la situación previa a la ocurrencia del desastre, (momento de interrupción del status quo) y a la situación inmediatamente posterior (estructura social ajustada).

### Gráfico 1. Vista de interrupción y ajuste de las CC.SS



Fuente: Fischer, 2003, p. 97

En segundo lugar, el estudio de CC.SS influye en el desastre analizando el comportamiento de la población, el cual no sería uno nuevo; al contrario, los comportamientos pre y post desastre responden a un patrón cultural que se viene replicando día a día, llegando a ser un comportamiento social.

Una vez delimitado el aporte de las CC.SS para el estudio, los autores proceden a trabajar con algunas concepciones de los desastres. Un acercamiento al concepto de desastre se tiene que proponer distante a lo “natural”, y más cercano a un fenómeno social, no solo en las consecuencias, sino también en sus orígenes (Lavell, 1993, p. 115).

Cabe destacar que si bien el presente trabajo concibe la vulnerabilidad social como el factor que impulsa la situación de riesgo, es imposible verla de manera aislada. Por tanto, se trata de que frente a cada dimensión en que se manifiesta la vulnerabilidad social - trabajo, capital humano, capital social, relaciones sociales- la política pública debe estar atenta a implementar iniciativas complementarias, que tengan sus aportes considerando otros tipos de vulnerabilidades (Pizarro, 2001, p. 11-12).

El enfoque transversal del desarrollo sostenible parte de una base social, ya que, por lo general, su abordaje se ha priorizado enfoques fiscalistas y estructurales. A ocasión del presente estudio, al contrario, se enfatiza más bien qué factores sociales se deben reforzar para que toda propuesta de cambio de políticas de GRD apunte no solo a prevenir, mitigar o preparar acciones frente a la ocurrencia del desastre, sino a que estas acciones que tienen como fin último el bienestar de la población, sean sostenibles. “La GRD es una dimensión de desarrollo sostenible en cuanto involucra la participación de la sociedad civil y el



estado, promoviendo una cultura de la planificación prospectiva y participativa, tomando en cuenta conocimiento de las comunidades, con el propósito de reducir los riesgos” (Admicco, 2014, p. 3).

### **¿Cómo surgen las CC.SS en el estudio de desastres?**

La investigación respecto a los desastres desde las Ciencias Sociales señala que esta es una especie de “lujo social”, ya que surge cuando no hay otros problemas más urgentes de supervivencia.

La desvinculación de la GRD de las CC.SS se explica, en una primera observación, en características socio-culturales de cada sociedad: “la naturaleza social de los desastres no encuentra la atención correspondiente desde el punto de vista de las ciencias sociales, en especial en América Latina. Este contexto contrasta del desarrollo impulsado por varios países en Norteamérica, Europa y Oceanía, donde ya existe una larga tradición en el estudio social de los desastres” (Lavell, 1993, p. 73).

Según Dynes, tres situaciones promocionarían que se impulsen políticas de GRD: Primero, la sociedad no presenta otros problemas más urgentes de supervivencia, y, además, posee una actitud cultural que le permita afrontar la ocurrencia desastre. Segundo, en un contexto de mayor recurrencia de desastres en sociedades que experimentan una amplia gama de agentes de riesgo, donde a la par se haya institucionalizado la responsabilidad por desastres en el sector civil, en lugar de ser parte integral del sistema de seguridad nacional. Tercero, hay mayor probabilidad que surjan políticas de GRD en sociedades donde el conocimiento de las ciencias sociales tiene valor; donde una comunidad de ciencias sociales está bien institucionalizada y apoyada; además, que la comunidad intelectual está interesada en problemas pragmáticos. Es excepcional que todas las condiciones que fomentan la investigación social están presentes en una situación real (Dynes, 1988, p. 101 - 129).

Algunos ejemplos que propone el anterior autor y que cumplen con las condiciones previas son Estados Unidos, Japón e Italia: países que presentan una literatura más completa de desastres. Todos estos son países altamente industrializados que cubren grandes masas de tierra y están sujetos a una amplia

gama de agentes de desastres. Allí, la respuesta al desastre es de naturaleza civil y de enfoque más bien descentralizado. Realidad que contrasta con otros casos como Grecia, Turquía, Bangladesh, Filipinas, Taiwán, México, Perú, Argentina y Nueva Zelanda. Todos son países muy propensos a los desastres, pero con un apoyo modesto para una pequeña comunidad de ciencias sociales. Lo cual se puede basar en la falta de interés, una comunidad de ciencias sociales reducida o unas barreras culturales y políticas en la investigación.

Es en este sentido que Dynes logra señalar la importancia de la cultura de la población para incentivar esta clase de investigaciones sociales respecto a las políticas de GRD, así como un interés de la comunidad de Ciencias Sociales. Sin embargo, la gran mayoría de planteamientos de política contra los desastres, en especial los que estuvieron orientados a atenderlo reactivamente, responden a las percepciones sobre estos como procesos naturales (geológicos, meteorológicos e hidrológicos) y que cualquier intento de intervención tenía que ser evaluado desde este mismo enfoque. Las propuestas o soluciones, a partir de esta orientación son entonces el planeamiento de construcción de edificios o reubicación de comunidades en constante amenaza.

No fue hasta recientes años que se ha empezado a ver la relación hombre – naturaleza como causante y maximización de fenómenos naturales mucho más peligrosos para la población, y es que la actividad humana es sin lugar a dudas un nuevo agente geológico. Es decir, el hombre empieza a ser visto como un determinante para el medio ambiente y las características ambientales (Chakrabarty, 2009, p. 206 - 207).

Toda propuesta o política debe tener en cuenta el factor humano como modificador del entorno natural; las acciones que realiza pueden en muchas ocasiones disminuir o acrecentar la amenaza (factores naturales que pueden ser perjudiciales al bienestar de una población). Las CC.SS surgen como una propuesta que no solo incluye el factor humano dentro de la ecuación de la prevención, sino que también ofrece medidas por las cuales este puede ser un actor decisivo a la hora de prevenir y mitigar.

Finalmente, se concluye que el Perú estaría aún distante de poder implementar propuestas de las CC.SS en lo que respecta a políticas de GRD. En

primer lugar, la academia recién está incorporando los estudios de la naturaleza como un tema a abordar como parte de los estudios a las sociedades. Propuestas como las de Chakrabarty son las que incentivan estos estudios, pero aún falta trabajar en su abordaje e implementación. Segundo lugar, el Perú presenta muchas vulnerabilidades, como por ejemplo: inseguridad, educación, desempleo, pobreza, falta de acceso a servicios básicos, entre muchos otros. Las políticas de GRD claramente no se ven como una prioridad frente a todos estos problemas. En tercer lugar, en Perú, los desastres ocurren con alta frecuencia puesto que presentan una mayor cantidad de agentes de riesgo; sin embargo, esta motivación de fomentar los estudios de las CC.SS por sí sola no es suficiente para pensar en formas complejas de cómo prevenir el desastre.



#### 4. MARCO TEÓRICO

Si bien se parte del análisis de la política de GRD, esta no solo se evalúa desde los planes o proyectos que se proponen; sino que también se evalúa cómo la población sigue o propone sus propias estrategias de GRD mediante trabajo de campo. En este aspecto, el aporte sociológico al objeto de estudio que aquí se desarrolla se ve distribuido en tres secciones:

Como una primera sección, la literatura sobre desastres desde las Ciencias Sociales da un acercamiento a las limitaciones de las políticas de GRD. Una vez hecha la recopilación de literatura, esta se analiza en el marco de las políticas de GRD; es decir se observa cómo estas últimas logran o no implementar el enfoque social dentro de su plan de acción. Para fines de la investigación, se trabaja con los planes, programas y proyectos de GRD como instrumentos a analizar bajo las teorías de CC.SS: el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre (Planagerd), uno de los principales instrumentos de la ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre<sup>3</sup> (Sinagerd).

En síntesis, en la primera parte del trabajo, se discutirán los instrumentos, actores, gestiones, y la aplicación en lo local a partir de la literatura sobre desastres desde las CCSS y el Desarrollo Sostenible.

Como segunda sección, se identifican vulnerabilidades sociales predominantes en la población objetiva del caso estudiado, sus causas y recreaciones. Para ello se retoma un concepto que será el vínculo con el que ver la realidad de la población, la Vulnerabilidad social. Esta servirá al identificar a la población con la cual trabajar, población que presente un alto grado de riesgo a la ocurrencia de un desastre. Cabe señalar que en un primer momento se identifican los riesgos de carácter no social (ambientales, naturales, estructurales, entre otros), riesgos de índole cotidiana y por lo tanto no percibidos, logrando introducir las vulnerabilidades de carácter social, los cuales se deslindan de los otros riesgos más visibles.

---

<sup>3</sup> Sinagerd es el sistema interinstitucional, descentralizado, transversal y participativo con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre, mediante establecimiento de lineamientos de políticas de la GRD.

Para ello se ha operacionalizado la vulnerabilidad en una serie de variables que determinan cuáles factores sociales falta reforzar para la mitigación<sup>4</sup> de ocurrencia de desastre. Los niveles mencionados en la **Tabla 1** surgieron por la propuesta de Fischer de evaluar al desastre tanto a nivel de las organizaciones, como del comportamiento social. Con respecto a las variables se construyeron en base a la propuesta de Wilches, así como el precedente de operacionalización en la **Tabla 2**.

**Tabla 1. Variables de la vulnerabilidad social**

Nivel de análisis	Organización	Individual	Desarrollo sostenible
<b>Variables</b>	Capacidad de organización	Participación	Experiencia
	Complejidad	Pertenencia	Políticas
	Diversificación	Propósito común	Cultura de prevención
	Eficiencia	Liderazgo	Cultura de adaptación
	Eficacia	-	Reparación

Elaboración propia en base a Wilches-Chaux en Maskrey, 1993

Es por ello que la sistematización que se realiza sobre el enfoque de vulnerabilidad social responde a las siguientes características: se mide en relación con el nivel individual y de organización. Se seleccionó esta clase de vulnerabilidad debido a su recurrencia entre países denominados del tercer mundo, en los cuales suele haber una mínima red de organizaciones (poco fortalecida), poco compleja y además muy poco diversificada. Es decir, la vulnerabilidad social se aprecia en la baja cohesión interna que posee una comunidad, la cual poseería relaciones a un nivel únicamente de vecindad física, ausente de sentimientos compartidos, participación, pertenencia y propósito común.

<sup>4</sup> Mitigación, esta palabra se usa de acuerdo a la medida que se refiere a la reducción de vulnerabilidades; mientras que la prevención estaría orientada a la reducción y/o eliminación de la amenaza (natural) (Ferradas, Pedro, 2000).



A nivel de organizaciones, las variables deben ser representativas de los intereses de la comunidad. Otro síntoma de la vulnerabilidad social es la ausencia de liderazgo efectivo, la imagen de un gamonal o cacique local que impone sus intereses locales disfrazándolos de intereses colectivos, que no forme una identidad colectiva e individual de los miembros de la comunidad. Y esta falta de sentimientos compartidos se traducirían en una ausencia de acciones concretas para solventar otras vulnerabilidades de la comunidad (Wilches-Chaux citado en Maskrey, 1993, p. 28).

La importancia de trabajar estas vulnerabilidades sociales es la de evitar que riesgos cotidianos se transformen en riesgo de desastre; estos primeros riesgos tendrían la característica de no ser visibles siendo parte de la cotidianeidad de las personas, hasta el momento de crisis que trae consigo consecuencias directas o indirectas sobre el bienestar de la población. Al finalizar esta segunda sección, se identifica cómo las variables de las vulnerabilidades sociales repercuten en el estado de riesgo en el cual se encuentra la población y cómo se han venido trabajando con esta.

Para la tercer y última sección, se busca analizar la influencia y los impactos de una política 'social' de GRD (previamente redefinida con la literatura desde la sociología sobre desastres) sobre la situación de la población. Para ello se recogerán los resultados de la primera sección, hallazgo del contraste entre literatura de desastres desde las CC.SS y políticas de GRD; a partir de la segunda parte del estudio, se efectúa un análisis de cómo las variables de la vulnerabilidad social influyen en el riesgo de una población explicando su estado actual (trabajos o apoyo que se hayan venido realizando en torno a estas). Todo ello con el objetivo de contemplar todos los factores sociales y cómo estos reproducen otros tipos de vulnerabilidades, lo cual sería una limitante para la preparación frente a desastres, limitantes que surgen a partir de vulnerabilidades sociales que evolucionan en riesgos.

## Con respecto al “riesgo” y la “vulnerabilidad”

### Riesgo

Giddens señala cómo el riesgo que caracteriza a una población no es solo de carácter exterior (lo que el autor concibe como natural), sino que también de un carácter manufacturado (entendiéndolo como riesgos que surgen de alguna acción histórica y que terminan teniendo repercusiones en el ambiente).

Una gran parte de los nuevos riesgos son creados por el hombre, productos de sus actividades (Giddens, 1999, p. 190). Cabe señalar que para el presente trabajo nos centraremos en los riesgos que no son de origen natural, sino que tienen sus orígenes en factores humanos, los facturados.

Siguiendo esta idea, Ulrich Beck postula cómo estos riesgos crecen junto con la modernidad y el progreso, la promesa de seguridad crece a la par que los riesgos. En la modernización surgen nuevas fuerzas destructivas, las cuales en su mayoría solo son evaluadas desde las ciencias naturales, desestimando que estos riesgos también tienen significado social, cultural y político. Y son estas últimas las que presentan una repartición inversa a la de las riquezas: “las riquezas se acumulan arriba, los riesgos abajo”; haciendo que los riesgos solo fortalezcan la sociedad de clases, ya que “los ricos pueden comprarse la seguridad y la libertad respecto del riesgo” (Beck, 1998, p. 41).

Se puede concebir la ocurrencia de desastres desde las CC.SS, entonces, la formula del desastre respondería a la siguiente operación:

$$\text{RIESGO} = \text{VULNERABILIDAD} \times \text{AMENAZA}$$

### Vulnerabilidad

Se entiende como la limitación de las sociedades frente a las situaciones adversas. Según definición de la normativa peruana, es vulnerabilidad la condición de incapacidad de una unidad social para anticiparse, resistir y recuperarse de los efectos adversos de un peligro (...) estas vendrían a ser las condiciones de la población que la hacen propensa al riesgo. Entre ellas, se reconocen algunas como un conjunto de características de una población y sus



medios de vida, vistas desde su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de un peligro (Cenepred et al., 2014, p. 18).

Esta amplia definición nos reta a verla desde diversos ángulos ya que presenta diversas formas de ser abordada. El concepto de vulnerabilidad se refiere a diversas facetas de un espacio, las cuales están diferenciadas en base a sus orígenes e impactos, y por tanto necesitan de diferentes estrategias para ser tratadas (Wilches-Chaux en Maskrey, 1993).

A pesar de la gran variedad de vulnerabilidades, para los fines del presente trabajo se centró en desarrollar más a fondo la vulnerabilidad de carácter social, la cual, como se ha sostenido anteriormente con Beck y Giddens, son las que generan en mayor medida que exista el riesgo, especialmente en poblaciones con limitado acceso a recursos (poblaciones vulnerables). Ya que, todas las vulnerabilidades son originadas directamente por la acción humana (política, ideológica, institucional, etc.), nos centramos en la vulnerabilidad social para entender qué consecuencias trae consigo la implementación de políticas de GRD sobre la población.

En ese sentido, la vulnerabilidad social se entiende como el nivel de cohesión interna que posee una comunidad, y ve si estas relaciones son más complejas que la mera relación de vecindad física (Wilches-Chaux, recopilado en Maskrey, 1993, p. 28 - 30).

Para el posterior análisis de vulnerabilidad social, se han recopilado experiencias previas e investigaciones que abordan este tema. Un intento previo de operacionalizar vulnerabilidad social se tiene una del 2009 realizada por Caritas Perú. Partiendo de este ejemplo de operacionalización, se han construido variables que complementen esta visión, pues si bien se ha tomado en consideración temas importantes como participación u organización, esta matriz no permite ahondar en las razones de estas (Caritas del Perú, 2009, pg. 51).

**Tabla 2. Primer ejemplo de operacionalización de vulnerabilidad social**

<b>Vulnerabilidad social</b>				
<b>Variable</b>	<b>Nivel de vulnerabilidad</b>			
	<b>VB</b>	<b>VM</b>	<b>VA</b>	<b>VMA</b>
	<b>&lt; 25%</b>	<b>26% a 50%</b>	<b>51% a 75%</b>	<b>76% a 100%</b>
Nivel de organización	Población totalmente organizada	Población organizada	Población escasamente organizada	Población no organizada
Participación de la población en los trabajos comunales	Participación total	Participación de la mayoría	Mínima participación	Nula participación
Grado de relación entre las instituciones y organizaciones locales	Fuerte relación	Medianamente relacionados	Débil relación	No existe
Tipo de integración entre las organizaciones e instituciones locales	Integración total	Integración parcial	Baja integración	No existe integración

Fuente: Caritas del Perú, 2009, pg. 51

Es así que el trabajo analiza la vulnerabilidad de manera de proceso, es decir, se interesa por los factores que producen su existencia.

### **¿Cómo se trabaja con la población temas de desastres?**

Si bien en la revisión de literatura sobre desastre se encuentra que falta trabajar la forma en que las CC.SS abordan el tema, esto no niega que ya haya investigaciones o trabajos respecto a este.

Trayendo rápidamente a colación la propuesta de Clifford acerca de que las CC.SS tienen injerencia en la gestión de riesgo de desastres (puesto que apunta trabajar con la cultura de la población que busca evitar la ocurrencia de estos desastres), Fischer postula que las CC.SS tendrían mayor predominancia en las organizaciones sociales y en sí la estructura social en los momentos anteriores y posteriores del desastre (2003, p. 95 - 96). Sería en estos momentos que se podría influir en la cultura de la población, incentivar su participación en cuanto a prevención y mitigación, en gran parte mediante su contribución a los planteamientos de las políticas de GRD propuestas.

Así pues, es importante trabajar con la visión que tienen la sociedad sobre los desastres, y esto se puede ver reflejado en la evolución de las percepciones que rodean las políticas o acciones frente al desastre. Una primera percepción que ya no es parte del planteamiento de las políticas, pero aún podría ser parte del imaginario de ciertas comunidades, es la percepción mágico religiosa respecto al acontecimiento de un desastre, es decir como parte de un castigo divino. Posteriormente, se pasó a una percepción dominada por los aportes desde las ciencias naturales, entendiendo a estos fenómenos como producto de procesos naturales en donde el hombre solo actúa como víctima de la naturaleza.

No obstante, posteriores estudios a estas percepciones ambientalistas profundizaron la relación hombre-naturaleza como Jared Diamond, quien plantea que muchas sociedades colapsaron por el deterioro ambiental provocado tanto por problemas ecológicos o prácticos no sostenibles por parte de su población. Una tercera percepción recoge el rol de la persona dentro del acontecimiento y busca incluir en el estudio de los desastres la ubicación y la calidad de las construcciones e instalaciones en general, pero señala que aún no las capacidades de las personas, comunidades y sociedades (citado en Ferradas, 2015, p. 27).

Se puede señalar que las 2 últimas percepciones mencionadas han sido aquellas que han primado en cuanto a políticas de GRD, siguiendo enfoques fisicalistas y estructurales que se ha descrito al comienzo de la investigación. A partir de reconocer la acción humana frente a la ocurrencia de desastres es que

se empieza a problematizar cómo debería ser esta; para ello se propone recurrir a siguientes tres últimas percepciones.

La cuarta percepción que propone Ferradas, considera factores naturales o de exposición de personas y sus bienes, pero otorga un papel más relevante a la conducta de las personas, organizaciones e instituciones, comportamiento que puede transformar las condiciones de riesgo y reducir el número de víctimas y daños. Por ejemplo, en los regímenes como en la Edad Media y regímenes coloniales de África y América Latina, la exacerbación de los mecanismos de presión para transferir el costo de desastres y la reconstrucción a los más oprimidos agravaba las condiciones de vida e incrementaba la letalidad. Esos casos también permiten dar cuenta de cómo las decisiones inadecuadas que toman las autoridades agravan la crisis. En las últimas décadas se ha producido un cambio, ya que ahora se destaca la participación local en la respuesta y reconstrucción. (Ferradas, 2015, p. 27 - 28).

Una quinta percepción reconoce de la interacción territorial, es decir que los desastres no tienen su origen solo en el territorio donde ocurren, sino también en territorios diferentes. Esta clase de percepción se logra cuando se tiene una mayor interacción entre lo local y lo global, como parte de un proceso de globalización, la cual permite entre muchas cosas, la gestión del conocimiento para difundir innovaciones tecnológicas y facilitar la colaboración internacional. Sin embargo, este sistema global también está presente cuando los sistemas económicos dominantes determinan las políticas ante desastres locales. (Ferradas, 2015, p. 28).

La sexta y última percepción es ver a los desastres como una oportunidad de cambio, y, después de la destrucción generada, buscar alternativas para cambiar las sociedades. Los desastres, al poner en evidencia las vulnerabilidades, provocan iniciativas para el cambio, con el objetivo de mitigar condiciones de riesgo. Estos cambios son tecnológicos, pero también pueden enfocarse en condiciones de vulnerabilidad de fondo como la pobreza o los sistemas sociales que la determinan o reproducen (Ferradas, 2015, p. 29).

Es por ello que es necesario que estas percepciones den cabida a una gestión del riesgo que no se encuentre orientada solo a un producto inmediato,

sino que apunten a optimizar el proceso mismo de gestión y no solamente ser acciones aisladas. Que apunten a que el objetivo concreto sea la reducción y control de los factores del riesgo mediante la construcción de estructuras y formas de organización que den continuidad a las políticas de GRD. Es decir, la gestión del riesgo se debe centrar más en postular los insumos para que los proyectos de GRD sean sostenibles, lo cual solo se logrará cuando estas prácticas y gestiones sean adaptadas por la población local. Es aquí donde las percepciones juegan un papel importante dando luces sobre cómo debe operar una localidad para prevenir, responder a y evitar un desastre (Cepredenac - PNUD, 2003, p. 30).

Es así que las 3 últimas percepciones presentadas motivan a trabajar la gestión de desastres desde acciones en conjunto con la población (y no solo en acciones individuales de actores muchas veces externos), para así lograr integrarlas a la dinámica misma de la población, siendo esta quien puede gestionar sus proyectos o acciones para prevenir y mitigar riesgos. Esto se debe a que las percepciones logran identificar a la organización comunitaria como un actor capaz de reducir o aumentar la vulnerabilidad de una población. Esta misma es un actor importante para desarrollar e implementar planes de GRD de manera sostenible, que, según señala Ferradas, puede hacer la diferencia al prevenir/mitigar, responder o reconstruir.

De la misma manera, las percepciones ponen en énfasis la necesidad de trabajar con un enfoque integral acerca de la búsqueda de soluciones, buscar el apoyo de instituciones internacionales, pero siempre rescatando las necesidades de la localidad frente a las dinámicas globales. Finalmente, provocar que en la población se perciba al desastre no solo como una crisis, sino como una oportunidad para identificar malos funcionamientos de la sociedad, y así fortalecerla, crear resiliencia.



## 5. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo es un tipo de investigación de caso ya que busca centrarse en estudios organizacionales, sociología e investigaciones de planteamiento ciudadano. Se sigue un corte explicativo de la causalidad, ya que dentro del trabajo se plantea una hipótesis que busca explicar la relación de una situación frente a otra.

La presente investigación es un estudio de caso debido a las características de la investigación:

- a) El tipo de pregunta de investigación,
- b) El control que un investigador tiene sobre la conducta actual de los eventos;
- c) El foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico.

En primer lugar, las preguntas formuladas para la investigación son de corte mayormente explicativo, es decir orientados a entender el trasfondo de la situación o características de una población. En segundo, al ser este tipo de estudio una comunicación muy directa con la información (la observación directa y la entrevista sistemática), propone como uno de sus características tener un control mínimo o nulo sobre la información, a fin de evitar de manipularla. En tercer lugar, el estudio se refiere a eventos contemporáneos, ya que permite un diálogo entre el fenómeno en cuestión y el contexto actual (K. Yin, 1994).

### **5.1 Etapas y herramientas**

#### **5.1.1. Primera Etapa: Evaluación de política GRD**

La primera parte de la investigación está vinculada con un propósito descriptivo, al mapear y sistematizar tanto la literatura académica referente al tema de desastres, como estrategias, normas, actores que tienen implicancia en la GRD.

Para ello se hizo uso de instrumentos tanto de gestión de información, como de recopilación. En un primer momento para la revisión sobre la política de GRD,

normativa, planes y antecedentes se realizó una revisión exhaustiva respecto a estos documentos (ver Tabla 3).





**Tabla 3. Documentos revisados respecto a la Gestión de Riesgo de Desastres – orientados trabajar el espectro social**

Tipo	Nombre	Objetivo	Año
Leyes	Sistema Nacional de Gestión del. Riesgo de Desastres (SINAGERD)	Sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.	2011
Planes	Plan Nacional de Riegos de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021	Con el fin de avanzar estratégicamente en la implementación de los procesos de la GRD en los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y acondicionamiento territorial, se han incluido acciones estratégicas que viabilicen su incorporación transversal en los instrumentos de planificación y presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y locales.	2014
Lineamientos	Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres	Generar conocimiento sobre las condiciones del riesgo de desastres, de forma tal que sea asequible y útil a quienes tienen la obligación de tomar decisiones (Entidades Técnico Científicas, Ministerios, Organismos Públicos	2012

		Descentralizados, Gobiernos Regionales y Locales, entidades Privadas y Sociedad Civil	
Lineamientos	Lineamientos Técnicos Del Proceso De Prevención del Riesgo de Desastres	Impartir directivas a las entidades públicas en todos los niveles de gobierno para la formulación, aprobación y ejecución de los Planes de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, instrumento técnico operativo del proceso de prevención del riesgo de desastres.	2014
Lineamientos	Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres		2014
Lineamientos	Lineamientos para la Implementación del Proceso de Reconstrucción	Disponer de mecanismos e instrumentos que permitan a los integrantes del SINAGERD, implementar el proceso de reconstrucción enmarcado en la planificación del desarrollo sostenible de los territorios afectados por desastres, reduciendo el riesgo y asegurando la recuperación social, la reactivación económica, así como la recuperación física de las localidades afectadas.	2014
Lineamientos	Lineamientos para Incorporar la Gestión Prospectiva y Gestión	Orientar la incorporación de la Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres en el Plan de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Regionales y Locales, en concordancia con la normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD y su Reglamento.	2014

	Correctiva en los Planes de Desarrollo		
Lineamientos	Lineamiento para la Formulación y Aprobación del Informe de Evaluación del Impacto de la Emergencia o Desastre	Establecer las disposiciones para la formulación, y aprobación del Informe de evaluación del impacto, a efectos de estimar en términos monetarios los efectos ocasionados por las emergencias o desastres	2016
Lineamientos	Lineamientos para Incorporar la Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva en los Presupuestos Participativos	Orientar la incorporación de la Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres en el Presupuesto Participativo de los Gobiernos Regionales y Locales, en concordancia con la normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD y su Reglamento.	2014
Manual	Manual para la Evaluación de Riesgos por Fenómenos Naturales V.2	Orientar los procedimientos para la evaluación de riesgos que permitan establecer medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres y favorezcan la adecuada toma de decisiones por parte de las autoridades competentes de la gestión del riesgo.	2015

Guías	Guía metodológica elaboración de Plan de Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable	La presente guía, es una oportunidad para la institucionalización de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres y en consecuencia un instrumento indispensable para la elaboración de los planes de Reasentamiento Poblacional, en la perspectiva de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida a nivel local y regional	2015
Guías	Guía Metodológica para la incorporación de la Gestión Prospectiva y Correctiva del Riesgo de Desastres en los Planes de Desarrollo Concertado	Busca conocer factores condicionantes de su entorno regional y local, caracterizado por un lento y desigual desarrollo, debido entre otros aspectos, al escaso conocimiento de la concepción y aplicación de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastre a nivel local, así como por los impactos acumulados por el deficiente e insuficiente diseño y ejecución de políticas y planes relacionados al uso y ocupación del territorio	2017

Fuente: Publicaciones del Cenepred, 2019

\*Elaboración propia.

Esta revisión se realizó en vista de entender a profundidad las propuestas del Planagerd, el cual es el plan que engloba todos los otros lineamientos y de la cual surgen las guías o los manuales para trabajar la GRD por parte de los actores estatales y locales.

Para dar una lectura a la situación del plan y en general acerca de la política de GRD en el Perú se usaron las siguientes fuentes:

- La Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - ENAGERD 2017;
- Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre Planagerd 2014 – 2021;
- Análisis de la Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú;
- Entrevista a expertos en el tema (Linda Zilbert, consultora de PNUD en temas de GRD en Perú, actualmente parte del comité de revisión de la Política GRD 2019).

Estas fuentes fueron usadas para analizar la política de GRD desde dos enfoques: En primer lugar se analizó la viabilidad de las propuestas del Planagerd, es decir se analizó qué objetivos se han planteado y qué avances se han mostrado. De la misma manera, también se visibilizaron sus limitaciones y aprendizajes, con respecto a sus propuestas orientadas a tratar la vulnerabilidad social.

En segundo lugar se recurrió a la opinión de una experta en la formulación de las propuestas del Planagerd, para averiguar primero, cuáles de sus propuestas tomaban en cuenta investigación respecto a la prevención o mitigación, y segundo, en qué medida consideraban teorías sociales y se interesaban por las maneras de trabajar el espectro social en las comunidades.

Las herramientas de sistematización de información que se usaron en esta primera etapa sirvieron para ordenar las propuestas e ideas de la política de GRD bajo un esquema sencillo de leer. Por lo mismo, el uso de matrices fue importante

para ordenar las propuestas del Planagerd y vincularlas con el análisis de los informes de GRD.

### **5.1.2 Segunda Etapa: Recojo de informaciones/Recolección de datos**

La segunda etapa consistió en el trabajo de campo, con el objetivo de identificar vulnerabilidades sociales que predominan en la zona determinada y que generan la situación de riesgos.

En ese sentido, las herramientas que se usaron fueron de dos tipos: En primer lugar, como fuentes secundarias, se usó la Línea de Base Comunitaria de las Quebradas Carosio y Mariscal Castilla del Distrito de Lurigancho – Chosica, la cual brindó una imagen general de la zona, mostrando no solo sus características, sino también sus amenazas y vulnerabilidades. Otro instrumento propio de esta sección fue la lectura de un mapa de riesgo de comunitario que ayudó a complementar esta percepción del riesgo. Este instrumento formó parte de una evaluación de la situación de riesgo de la comunidad que realizó la ONG Soluciones Prácticas en el año 2017 (Soluciones Prácticas, 2017, p. 15)





**Gráfico 2. Mapa de riesgo comunitario 2016 - 2017**



Fuente: Plan de contingencia ante lluvias intensas de la Quebrada Carosio, Soluciones Prácticas, 2017, p. 15

Su realización se dio gracias a la participación de la población de las Asociaciones Asociación Cultural Pro-Hogar Propio Buenos Aires. Asentamiento Humano Moyopampa. Asociación de Propietarios María Parado de Bellido, y contó con el asesoramiento de Municipalidad de Lurigancho Chosica, el PNUD y la ONG Soluciones Prácticas.

De manera paralela a lo anterior, por medio de la Línea de Base Comunitaria se organizará la información de la comunidad en cuanto a sus vulnerabilidades. Según Gustavo Wilches-Chaux existen once tipos de vulnerabilidad, para este caso se consiguió información con respecto a las siguiente:

**Vulnerabilidad Física.** Refería a tanto la localización de las comunidades, como de la ausencia de estructuras resistentes a los fenómenos naturales (Gustavo Wilches-Chaux recopilado en Maskrey, 1993, p. 25).



**Vulnerabilidad institucional.** Reflejada en la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, donde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc. impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente (Gustavo Wilches-Chaux recopilado en Maskrey, 1993, p. 38).

**Vulnerabilidad política.** Referido al alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, así como la debilidad en los niveles de autonomía de decisión en los niveles regionales, locales y comunitarios (Gustavo Wilches-Chaux recopilado en Maskrey, 1993, p. 30).

**Vulnerabilidad educativa.** Referida al sentido de la ausencia de programas de educación que instruyen sobre medio ambiente o el entorno de los pobladores. Además también se refiere al grado de preparación que recibe la población sobre la forma de comportamiento individual, familiar y comunitario (Gustavo Wilches-Chaux recopilado Maskrey, 1993, p. 35).

**Vulnerabilidad económica.** Hace mención de una relación inversa entre ingresos per cápita a nivel nacional, regional, local o poblaciones y el impacto de los fenómenos físicos. Es decir, la pobreza aumenta el riesgo de desastre. Entre otras cosas incluye también ausencia de presupuestos públicos o falta de diversificación de la base económica (Gustavo Wilches-Chaux recopilado Maskrey, 1993, p. 27).

El segundo lugar, se aplicaron instrumentos de recojo de información mediante entrevista semiestructurada, con el fin de profundizar los asuntos vinculados a un tipo específico de vulnerabilidad, la vulnerabilidad social. El método de la entrevista semiestructurada presenta un mayor grado de flexibilidad, y permite ajustar las preguntas planeadas a los entrevistados, con el fin de motivarlos, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.

En el caso de la investigación, se ha enumerado una serie de variables que guían la formulación de preguntas a lo largo de la entrevista (ver **Tabla 4**). Cabe destacar que las divisiones de esta entrevista están basadas en la propuesta de Dynes sobre los temas a analizar sobre el desastre: Comportamiento humano y

organización social, temas que han sido operacionalizados en variables observables (Dynes citado en Fischer, 2001)



**Tabla 4. Matriz de guía de entrevista, operacionalización de variables de vulnerabilidad social**

Concepto	Nivel	Variable	Definición	Preguntas
Vulnerabilidad Social	Organización	Capacidad de organización	Los conocimientos, recursos y estructuras que poseen las organizaciones para agruparse y formar una estructura organizacional interna sólida, que logre establecerse como un actor de confianza en la comunidad.	<p>¿Cómo se formó esta organización? ¿En qué año se fundó la organización? ¿Fue iniciativa local o de influencia externa (privada, ONG, entre otros)?</p> <p>¿Cuántos miembros forman parte de la organización?</p> <p>¿Quiénes conforman la organización? ¿Cómo se distribuyen las actividades dentro de la organización?</p> <p>¿Las funciones están debidamente divididas?</p> <p>- ¿Cómo trabaja su organización frente a la política de GRD?</p>
		Complejidad	Capacidad de las organizaciones para responder a las dificultades que ponen a prueba su nivel de organización, distribución de funciones o de procesos para prevenir o mitigar la ocurrencia de desastre.	<p>¿Qué dificultades ha presentado mantener esta organización? ¿A qué se cree se deben las dificultades anteriores? ¿Cómo las han resuelto?</p> <p>- ¿Qué dificultades se presentan cuando se abordan temas de GRD?</p>
		Diversificación	Capacidad de la organización para articularse con otras instancias sociales (público, privado, vecinales, sociedad civil, etc.), frente a los riesgos existentes en su comunidad.	<p>¿Poseen alguna relación con otras organizaciones?</p> <p>¿Cómo se relacionan con otras organizaciones, tanto relaciones verticales como horizontales (público, privado, vecinales, sociedad civil, etc.) para llevar a cabo sus proyectos?</p>

				- ¿Con qué actores coordinan proyectos de GRD?
		<b>Eficiencia</b>	Coherencia entre los recursos disponibles y las estrategias de organización adoptadas; es decir, característica que señala si el proceso por el cual se llega al objetivo fue a la par con los recursos que poseía el actor impulsor. También se entiende por estos recursos humanos de la población.	¿La organización logra cumplir el objetivo de sus proyectos? (No realizar el proyecto en sí solamente.) ¿De dónde consiguen los recursos económicos para sus proyectos? ¿Sus proyectos por lo general implican más esfuerzo y recursos de los que se pensó? ¿Hacen uso de los recursos humanos a su disposición?
		<b>Eficacia</b>	Capacidad de lograr los objetivos propuestos por la organización.	- ¿Se han logrado llevar a cabo proyectos de GRD? ¿A qué se debió?
	<b>Individual</b>	<b>Participación</b>	Nivel de actividad que presenta cada individuo para/con la comunidad, ya sea siendo parte de una organización o participando como individuo.	¿Las personas buscan conocer o participar en las organizaciones (o incluso postular a cargos)? ¿A qué factores cree que se debe (tradicción, necesidad, otro motivo)? ¿En qué momentos o circunstancias la participación de los residentes es mayor? ¿Ha cambiado este nivel de participación?  - ¿Considera que las entidades representativas fomentan esto?

		<b>Pertenencia</b>	Sentimiento de identidad con la comunidad y sus problemáticas, lo cual llevaría a que el individuo busque participar o incluso asumir responsabilidades dentro de la comunidad	¿Considera que las personas conocen la historia de su distrito? ¿Los pobladores conocen quienes son sus representantes políticos? ¿Qué tan integrados están los pobladores/vecinos (más allá de lo físico)? ¿Qué tanto se conocen, se reúnen, etc.?
		<b>Propósito común</b>	Referido a la visión compartida sobre las necesidades de la comunidad, sobre todo identificación con los problemas a trabajar a nivel general en la comunidad.	¿Las personas de la zona poseen una conciencia sobre problemáticas del distrito en general? ¿Considera que todos comparten una idea de bienestar?
		<b>Liderazgo</b>	Entendido como la capacidad de organizar a la comunidad, saber dirigir sus esfuerzos e intereses por un bien común, no individualista.	¿Cómo calificaría el desempeño de los líderes de organizaciones sociales (Junta directiva, organizaciones culturales, cualquiera que haya surgido dentro de la comunidad, exceptuando a las municipales)? ¿Hace cuánto tiempo que está como líder de la organización? ¿Considera que tiene llegada con la población? ¿Considera que los líderes representan los valores de la comunidad? ¿Hay rotación de dirigentes o son casi siempre los mismos?
<b>Desarrollo sostenible</b>	<b>Experiencia</b>		Referido a las vivencias previas de la comunidad frente al desastre. También considera el nivel de reflexión de ella dentro de la comunidad.	¿Cómo han manejado casos anteriores de desastres? ¿Este conocimiento es transferido a nuevas generaciones? ¿Por qué?

	<b>Políticas</b>	Referido a la relación o influencia que tienen las políticas sobre los actores de la zona.	¿Considera que las políticas de Gestión del desastre son un tema importante para los actores políticos del distrito (Municipalidad, etc.)?
	<b>Cultura de prevención</b>	Referida a las acciones de las comunidades para evitar los daños en cuanto a factores fiscalistas o estructurales referentes al acontecimiento de un desastre	¿Conoce acciones que se hayan hecho en la comunidad u otras entidades en el tema de prevención de desastres? ¿Qué opina de estas? En caso que no hayan ¿A qué se debe esta falta de acción?
	<b>Capacidad de adaptación</b>	Referida a las acciones interiorizadas por las comunidades para mitigar la vulnerabilidad de la zona, estas no siempre son directamente relacionadas a prevenir desastres; sino que están mayor focalizada a asegurar el bienestar de la población.	¿Qué acciones realiza usted o el distrito para reducir la vulnerabilidad de las zonas?
	<b>Reconstrucción</b>	Referido a las acciones que tienen las personas una vez habiendo ocurrido el desastre y que se orientan a la búsqueda de una situación de seguridad.	¿Qué acciones toma usted después de ocurrido el desastre? ¿Conoce a dónde acudir para su seguridad o en caso de quedar damnificado?

Fuente: Elaboración propia.



Dos experiencias de campo previas a la implementación permitieron revisar el esquema de las entrevistas.

Prueba piloto: se realizó en una zona diferente a la de estudios, pero que compartían una situación de vulnerabilidad y otras características respecto a la población (Asentamientos humanos en el distrito del Rímac). Esto se realizó gracias a un proyecto llevado con la ONG Care y Soluciones Prácticas que trabajaron el tema de Gestión de Riesgo de Desastres con diversas poblaciones, entre las que estaban Asentamientos del Rimac y de Chosica (Quebrada Carosio).

Revisión de variables: En apoyo con el exdirector de la ONG Soluciones Prácticas, Pedro Ferradas, se revisó y problematizó las variables propuestas para los niveles de análisis organizaciones e individuales.

El número de encuestas aplicadas responde a un criterio de saturación de información; en el presente caso se trabajó con once entrevistados, quienes están todos en cargos de una organización comunal, hayan sido parte de actividades para la Gestión de riesgo de desastre o tengan conocimiento sobre las acciones que se llevan en GRD desde el estado: Asociaciones locales, Defensa Civil, ONGs y expertos en el tema (ver **Tabla 8**).

### **5.1.3. Tercera Etapa: Análisis de datos y discusión**

Para la tercera parte se usaron herramientas gestión de información; las matrices de las propuestas del Planagerd sirvieron para organizar la información sobre la política de GRD y discutir sobre los aportes que la sociología puede aportar en cada objetivo. De la misma manera, los resultados de campo aportaron en presentar maneras que la población logra prepararse para mitigar y prevenir la situación de desastres.

## **5.2 Criterio de Selección**

Se usaron los siguientes criterios para seleccionar el caso de estudio:

### 5.2.1. **Ámbito**

Evaluando criterios tanto fiscalistas, estructurales (de construcción), pero sobre todo de corte social, identificamos la comunidad de Quebrada Carosio como una zona que presenta una amenaza constante a la ocurrencia de fenómenos naturales. Tratándose de un sector con asentamientos humanos antiguos, construcción de invasiones y urbanizaciones informales, presenta características estructurales interesantes en vista del cuestionamiento del presente estudio. Desde el punto de vista social la población se caracteriza por deficiencia en sus servicios, una estructura social en riesgo y una desconfianza hacia sus representantes políticos. La resume las características de la zona estudiada.

**Tabla 5. Criterios de selección del caso de estudio**

<b>Criterios de selección de ámbito</b>		
<b>Fiscalistas</b>	<b>Estructurales</b>	<b>Social</b>
Ubicación del Perú en la zona subtropical	Viviendas con alto riesgo (dentro de zona declarada de alto riesgo no mitigable)	Micro Red Chosica I, se tiene en primer lugar a las infecciones respiratorias agudas superiores con un 21.6% (10523 casos) y una Tasa de Morbilidad de 117.8 x cada 10,000hab
Probabilidad del 56% de que el niño costero alcance magnitudes fuertes o extraordinarias durante el verano del 2015 - 2016	Edificaciones de adobe, madera y materiales precarios.	La asociación de vecinos de la Quebrada Carosio está en proceso de modificación de sus estatutos, para así fortalecer la organización de la comunidad y evitar que bloques separados de la comunidad creen otras asociaciones.
Lluvias intensas	Casas de albañilería, concreto. En varios casos	La población se encuentra dividida respecto a la decisión de si abandonar o no la zona. Ha

	no se encuentra confinada la albañilería.	creado una división social entre los residentes de la zona (especialmente en la parte de Buenos Aires)
Incremento del caudal producto de las lluvias intensas	Hasta el 2015, la quebrada Carosio contaba con un centro educativo primario "María Esther Peralta". Ese año, el colegio fue declarado en zona de alto riesgo, motivo por el cual las clases cesaron y se clausuró el colegio.	Desconfianza de población con su gobierno local.

Fuente: Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 23.

Es así, el ámbito de estudio recae en la zona de Quebrada Carosio, siendo la zona que cumple con los criterios señalados en los cuadros anteriores. Como se aprecia en los **Gráfico 3 y Gráfico 4** la quebrada se encuentra ubicada en forma perpendicular al río Rímac en la margen derecha y hacia el Este de Central Hidroeléctrica de Moyopampa, del distrito de Lurigancho Chosica, altura media 1072 m.s.n.m, tiene una longitud de 1360m, se inicia a 1635 m.s.n.m., aproximadamente con rumbo N40°W, tiene fuerte pendiente de 40% aproximadamente. Son estas características naturales las que provocan una exposición de la población en la quebrada, exposición que se refleja en el riesgo de desastre, en especial de huaicos (tanto provocados por lluvias, como por el fenómeno del Niño) (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 6-7).

**Gráfico 3. Ubicación de Quebrada Carosio (referencia a la ubicación del asentamiento humano Buenos Aires), con respecto al departamento Lima.**

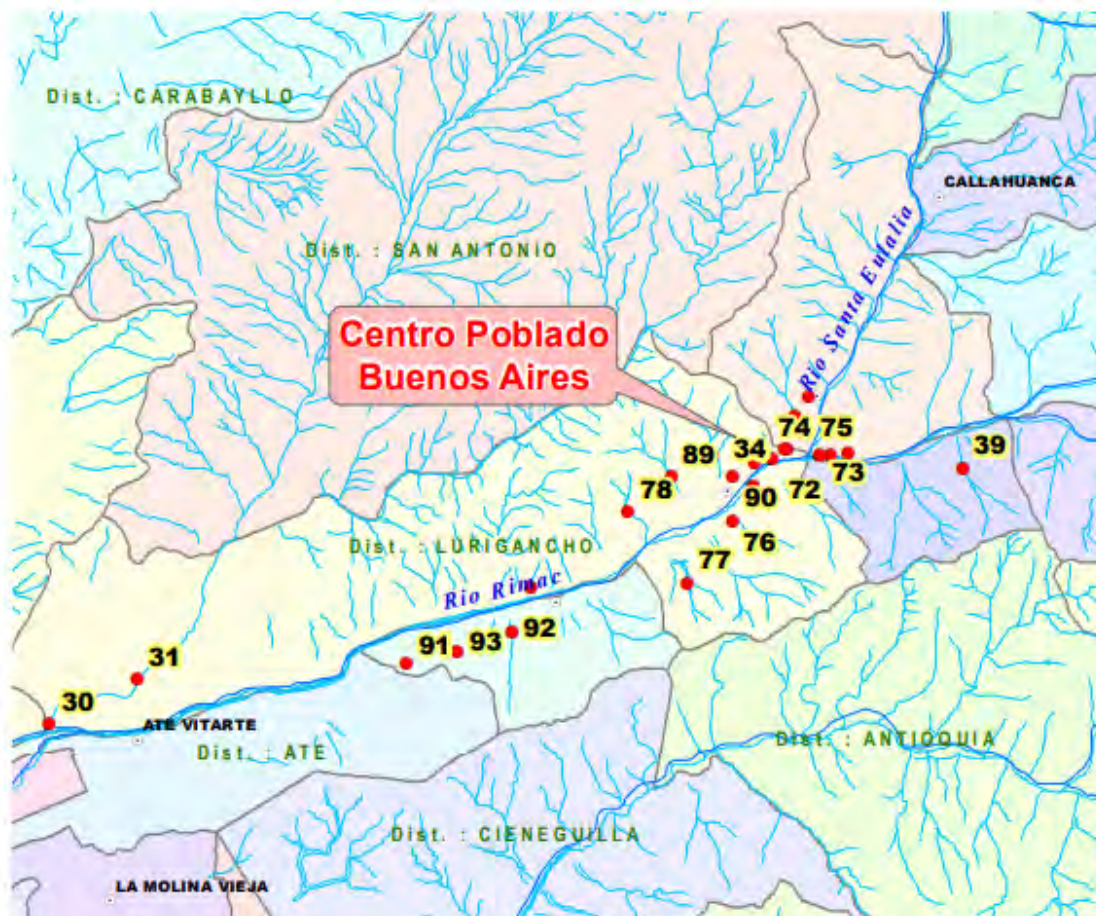


\*Puntos rojos: Centros poblados vulnerables

Fuente: Autoridad Nacional de Agua, Dirección de Estudios de Proyectos Hidráulicos Multisectoriales, 2016



**Gráfico 4. Ubicación de Quebrada Carosio (referencia a la ubicación del asentamiento humano Buenos Aires), a nivel distrital**



\*Puntos rojos: Centros poblados vulnerables

Fuente: Autoridad Nacional de Agua, Dirección de Estudios de Proyectos Hidráulicos Multisectoriales<sup>5</sup>, 2016

<sup>5</sup> Mapas de Sistema de información de gestión de desastres: [http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5767\\_mapa-de-ubicacion-de-poblaciones-vulnerables-por-inundacion-de-la-quebrada-carosio-distrito-lurigancho-lima.pdf](http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5767_mapa-de-ubicacion-de-poblaciones-vulnerables-por-inundacion-de-la-quebrada-carosio-distrito-lurigancho-lima.pdf)

**Gráfico 5. Mapa acotado a la zona de estudio dentro de Quebrada Carosio**



Fuente: Registro de Mapas de Defensa Civil, Unidad de Chosica, 2019



**Gráfico 6. Mapa de Quebrada Carosio, zonas de inundación.**



\*Sombreado rojo: zonas inundables

Fuente: Autoridad Nacional de Agua, Dirección de Estudios de Proyectos Hidráulicos Multisectoriales, 2016

### **5.2.2. Población**

Quebrada Carosio engloba a tres poblaciones ubicadas en la zona: La Asociación Cultural Pro Hogar Propio Buenos Aires, AA.HH. Moyopampa y la Asociación de Propietarios y Residentes María Parado de Bellido. Entre las tres

poblaciones se lograron censar un total de 558 viviendas, se recoge además que en total existen 2380 habitantes en lo que comprende la zona de Quebrada Carosio, de los cuales se observa que el 49% está entre los rangos de 18 a 49 años (ver **Tabla 6**).

**Tabla 6. Distribución de la población de Quebrada Carosio por rango de edad, 2007**

Censo		0 -59 meses	5 - 17 años	18 - 49 años	Mayor de 50 años	Total
Distribución	N	212	568	1184	416	2380
	%	8,9	23,9	49,7	17,5	100

Fuente: Elaboración propia. En base al Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 10.

En cuanto a la distribución por sexo (ver **Tabla 7**) se encuentra un balance entre la cantidad hombre y mujeres, siendo estas últimas mayores por menos de un 5%. El índice de masculinidad presenta un 94.12, lo cual indica que por cada 100 mujeres hay 94 hombres.

**Tabla 7. Distribución de la población de Quebrada Carosio por sexo, 2007**

Censo		Hombre	Mujer	Total
Distribución	N	1154	1226	2380
	%	48,5	51,5	100

Fuente: Elaboración propia. En base al Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 10.

### 5.2.3. Selección de los actores entrevistados

Para las entrevistas fueron identificados, dentro de la población de Quebrada Carosio, los actores que cumplen con ciertos criterios de selección: El primero es el nivel de influencia y representación que tenga en la comunidad, ya que esto le permitirá poder conocer los problemas en una visión general, a la vez que tiene la

voz para hablar en representación de las necesidades de la población. Es por ello que esta primera ronda de entrevistas se centra en los representantes locales de la zona, sumando otros actores que, si bien no tienen cargos de representación local, tienen posiciones de confianza y de influencia en la comunidad (ver **Tabla 8**).

Un segundo criterio a tomar en consideración para seleccionar a los actores es la distribución política de la población en Quebrada Carosio, ya que ésta no necesariamente corresponde al riesgo geográfico. Por ende, se trabaja con los representantes de los diversos espacios que conformen la zona en riesgo, siempre tomando en cuenta las distinciones políticas de estas, para poder entender cómo afecta el fenómeno natural de acuerdo a la organización de cada localidad.

**Tabla 8. Actores entrevistados**

<b>Códigos de actores</b>	<b>Cargo</b>	<b>Afiliación</b>
Entrevista 1	Consultora PNUD	PNUD
Entrevista 2	Exdirector	ONG Soluciones Prácticas
Entrevista 3	Jefa de proyecto en Carosio	ONG Soluciones Prácticas
Entrevista 4	Presidenta de la Asociación	Asoda Carosio
Entrevista 5	Brigadista de 1º auxilios	Asoda Carosio
Entrevista 6	Encargado del área de prensa y propaganda	Asoda Carosio
Entrevista 7	Secretario	Asoda Carosio
Entrevista 8	Exmiembro de la directiva de La Asociación de propietarios de María Parado de Bellido	Junta de Residentes de María Parado de Bellido

Entrevista 9	Vicepresidente	Junta de Residentes de María Parado de Bellido
Entrevista 10	Secretaria de la Asociación de propietarios de María Parado de Bellido / Miembro de la Red de Líderes Resilientes de la cuenca del Rímac	Junta de Residentes de María Parado de Bellido / Red de Líderes Resilientes de la cuenca del Rímac
Entrevista 11	Subgerente	Defensa Civil de Chosica-Lurigancho

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que no se consiguió reunión con la población de Moyopampa que fuera parte de alguna de las asociaciones locales debido a que en más de una ocasión no contaron con tiempo para poder participar. Además que de entre las tres zonas dentro de Carosio, es la zona que presenta menor amenaza a diferencia del Buenos Aires con el huaico y María Parado de Bellido con el desborde del río.

## 6. POLÍTICA DE GRD Y TEORÍA DESDE LAS CC.SS

Para el presente capítulo se revisó las limitaciones en los enfoques y estrategias que parten de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) a partir de aportes de las CC.SS.

Es así que en primer lugar se revisaron los principales instrumentos de la política de Gestión de Riesgo de Desastre – la Ley del Sinagerd y su plan de implementación Planagerd –, para dar un marco inicial acerca de las acciones que se postulan para tratar la gestión de riesgo, en especial las que impliquen trabajar directamente con las capacidades de la comunidad. En segundo lugar, se trabajó a nivel teórico, mediante una recopilación bibliográfica en torno a los desastres desde las CC.SS, señalando qué aporte se puede proporcionar a la propuesta política.

En esta sección del trabajo se hizo el análisis al primer objetivo planteado para la investigación, concentrado en los enfoques y estrategias del Sinagerd (Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), los cuales se ven más detallados en el Planagerd (Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre). Es en base a este último instrumento que aparecieron todos los planteamientos de cómo se viene llevando la política de Gestión de riesgo de desastre en el Perú.

En lo que sigue, se procede a hacer una rápida revisión del plan, entender sus objetivos, términos claves, propuestas, limitaciones y su relación con la ciudadanía. A partir del Planagerd, el presente trabajo reconstruye cómo se entiende el desastre desde las políticas públicas, y en base a esto evalúa cómo se plantea confrontar la ocurrencia de desastres. Más específicamente, lo que se busca identificar en el Planagerd es la importancia o relevancia que dedica a trabajar las causas humanas del desastre, es decir no centrarse en los fenómenos en sí, sino más bien en las vulnerabilidades que presentan los grupos humanos. de especial interés para el presente estudio son los dos momentos cruciales señalados en el estado del arte para el aporte de la sociología: pre (momento de interrupción del status quo) y post desastre (estructura social ajustada), según señala Fischer.



### **6.1. Antecedentes del Sinagerd**

El Sinagerd, como ya se mencionó anteriormente, es el Sistema que procura identificar, reducir riesgos asociados a peligros o en todo caso minimizar sus efectos. Sin embargo, reconoce que la gestión de riesgo es un proceso social, por el cual una comunidad prevé, reduce y controla los factores de riesgo. Para entender cómo fue que se llegó a este objetivo, a continuación, se realizará una rápida revisión sobre la evolución del sistema:

El actual enfoque de los planes de desastre se basa en el enfoque de GRD (Gestión de Riesgo de Desastre), diferente a las políticas tradicionales que se centraban en la atención directa de los desastres. Una mirada del desastre como un desborde de la naturaleza ha prevalecido en la consciencia colectiva de la población, lo cual llevó a construir un imaginario fatalista sobre los mismos, como situaciones inevitables (naturales). Al percibir que existan ciertos márgenes para la preparación, surgen las iniciativas de los fondos de emergencia o contingencia, y en general todos los planes y presupuestos que se institucionalizaron bajo la ley de “Auxilio Social de Emergencia Regional” (ASER), creada en 1961.

Esta definía emergencia como el “estado de necesidad colectiva que afecta en vida, salud o economía a los habitantes de uno o más centros poblados” (Vitor, 2014). Además, que reconocía al ASER un presupuesto dentro del Plan General de la República y establecía un consejo directivo presidido por el ministro de Salud Pública y Asistencia Social. Sin embargo, esta aún estaba diseñada principalmente para atender emergencias y organizar la rehabilitación.

En el año 1972 se promulga la ley N° 19338 que crea el Sistema Nacional de Defensa Civil (Sinadeci), como parte del sistema de defensa nacional, con el objetivo de proteger a la población mediante la previsión de daños, el brindado de ayuda adecuada y la rehabilitación en caso de desastres, sin importar su origen. Esta ley reemplazó la del ASER, añadiéndole los objetivos de prevención de daños y participación de la población a través de su concientización. Esto llevaría a la creación del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) que, si bien agregó temas de prevención del desastre, aún concentraba sus esfuerzos y recursos en la



respuesta o la atención del desastre, una vez ya ocurrido (es decir que cumplía una función reactiva).

A mediados de los ochenta, se vuelve a cuestionar los modelos de intervención centrados en la única necesidad de responder a los desastres. En los 90 se identifica la relación estrecha entre desastres y desarrollo ya que “mientras más crece un país (se construyen más casas, más caminos, se amplían las zonas de cultivo, etc.) las construcciones de actividades quedan más expuestas a los peligros” (Soluciones prácticas, 2013, p. 22). Además, se ve cómo las sociedades de otros países responden y se recuperan a ritmos más diferentes, lo cual resalta que países con modelos de desarrollo sostenibles tienen mayor capacidad para resistir al evento, responder ante este y recuperarse.

En el 2007, luego del terremoto que azotó gran parte del territorio nacional, se logró visualizar las deficiencias en planificación de desarrollo, concientización de posibles desastres y prevención. Esto implica tener conciencia sobre la vulnerabilidad ante los efectos climatológicos, e institucionalizar la prevención asociándola con la planificación e inversión en el marco del desarrollo. Es ante toda esta situación que surge la iniciativa de agregar el enfoque de Gestión de Riesgo de Desastre (GRD), que quiere ser un enfoque más integral (Vitor, 2014).

Y es así que en el 2011 se promulga la ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre (Sinagerd). Esta aborda el tema de GRD entendiéndola de la manera siguiente:

“La Gestión de Riesgo de Desastre es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, de defensa nacional y territorial de manera sostenible” (Ley 29664, 2011, Artículo 3).

Dicha ley trajo consigo nuevas acciones en tema de desastres, por las cuales se vio la necesidad de crear un centro especializado en la prevención y reducción

de riesgo de desastre. Es así como se da origen al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de Desastre (Cenepred), el cual es la entidad que tiene la función de articular esfuerzo y recursos para la reducción, desde la planificación, de daños y riesgos ocasionados por los desastres (es decir centrar sus esfuerzos en la función prospectiva y correctiva). Este último centro está supeditado a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) (Admicco, 2014).

Entre los aportes del Sinagerd se rescata la formulación de 7 procesos de la gestión de riesgo: La estimación del riesgo, la prevención del riesgo, la reducción del riesgo, la preparación frente al desastre, la respuesta al desastre, la rehabilitación (de los servicios básicos e indispensables) y la reconstrucción.

## **6.2. Descripción del Planagerd**

Con la anterior revisión histórica de las políticas contra los desastres, se puede afirmar que la actual busca alejarse lo más posible de las políticas tradicionales, es decir no concentrarse en la sola atención directa de los desastres, sino en abordar paralelamente sus causas (vulnerabilidades que presenta una población). Y es frente a esas vulnerabilidades que se propone un plan que actúe de manera interconectada tanto con actores políticos, como con actores locales, que son quienes en primera instancia deben tener la capacidad para prevenir, responder y recuperarse de un desastre.

El plan en cuestión empieza señalando que los peligros de origen natural generan, en efecto, riesgo, el cual está relacionado con su ubicación y características geográficas. Sin embargo, esta situación por sí sola no es suficiente para la generación de un desastre. Es ahí donde entran en juego otros factores que señala: la inadecuada ocupación del espacio, aunada al desarrollo de las actividades socioeconómicas y culturales carentes de un enfoque de GRD.

El plan hace una rápida revisión sobre los tipos de peligro (sismo, actividad volcánica, friajes, fenómeno del Niño, entre otros); deja en claro a qué se refieren los peligros, para así posteriormente introducir la vulnerabilidad como un nuevo

término, que a la par del peligro es un factor que fomenta la ocurrencia de desastres. El concepto de **vulnerabilidad** se centra en el análisis de factores de carácter humano: patrón de ocupación, medios de vida, servicios básicos costosos e inadecuados, entre otros; estos factores humanos que, junto a los peligros de carácter natural, generan la ocurrencia de desastres. Una vez definidos estos 2 términos, se hace presente la desembocadura de ambos, es decir tanto el peligro como la vulnerabilidad cuando interaccionan en un espacio, desembocan en producir un riesgo para una comunidad.

Es así que el Plan, una vez que expande el estudio de desastres sobre factores sociales, empieza a trabajar no solo sobre el terreno, sino que en desarrollar la interacción de la localidad con su entorno. Es decir, fomenta la cultura de mitigación como parte de la cotidianeidad de la población, esto con el fin de reforzar las acciones de prevención y mitigación, al entender de dónde provienen los factores de vulnerabilidad y de brindar/proyectar prospectivas al entender qué sucedería al alterar o cambiar algún factor.

El Planagerd se autoevalúa señalando las siguientes limitaciones, después de 2 años de haber sido implementado (ver **Tabla 9**):

**Tabla 9. Principales limitaciones del Planagerd**

<b>Principales limitaciones</b>
Lento proceso de adecuación de las normas.
Insuficientes capacidades de autoridades y funcionarios.
Lento proceso de incorporación de GRD en planificación de desarrollo.
Falta de LBS actualizada y estandarizada.
Débil articulación interinstitucional al interior del Sinagerd.
Escasa articulación de las empresas, las organizaciones de sociedad civil y población a nivel local y regional.
Limitaciones en gestión de políticos, escasa articulación de sectores de sociedad.

Fuente: Elaboración propia. En base a Cenepred et al., 2014, p. 30

Una vez descritas las principales debilidades del plan hasta el momento, este procede a señalar que a pesar de estas posee una lógica interna que permitiría corregir sus carencias en años posteriores. Para esto, el Planagerd propone una tipologización respecto a factores que fomentan la vulnerabilidad; esto lo divide en causas directas e indirectas (ver **Tabla 10**).

**Tabla 10. Causas directas e indirectas de la vulnerabilidad**

<b>Causas indirectas</b>
Población no cuenta con el adecuado marco legal e institucional articulado para la GRD.
Población insuficientemente educada, capacitada y organizada para enfrentar los riesgos de desastre.
Población con acceso limitado a mecanismos públicos de protección ante riesgo de desastres.
Población con acceso limitado a mecanismos financieros formales de autoprotección.
Población y sus medios de vida deficientes por baja capacidad del estado para gestión de emergencias y/o desastres.
<b>Causas directas</b>
Población y sus medios de vida en zonas altamente expuestas.
Población y sus edificaciones sumamente frágiles.
Población poco resiliente.

Fuente: Elaboración propia. En base a Cenepred et al., 2014, p. 30

A la par con las causas presentadas de cómo se conformaría una situación de vulnerabilidad en la población, se presentan una serie de criterios para identificar y cuantificar a una población vulnerable (

**Tabla 11):**

**Tabla 11. Criterios de población vulnerable**

<b>Criterios de una población vulnerable</b>
Población y sus medios de vida en alto riesgo ante la ocurrencia de peligros de origen natural o inducidos por la relación humana.
Localización de las provincias que presentan alto y muy alto riesgo.
Población que está en pobreza y extrema pobreza.
Evolución de la población afectada y damnificada por emergencia de desastres.

Fuente: Cenepred et al., 2014, p. 31

Estos criterios buscarían hacer del Plan una estrategia que se aleje de las políticas anteriores cuyos puntos de esfuerzo se concentraban en la explicación del fenómeno natural y su respuesta.

Otra prueba de que se aleja de políticas tradicionalistas es que ahora propone un plan orientado a resultados. Asimismo, el Planagerd posee una misión y visión, junto a una estructura y organización que responden a objetivos puntuales, así como estrategias de implementación. En un primero momento se hace mención que posee 6 objetivos estratégicos, 14 específicos y 47 acciones estratégicas que orientan la política de GRD. A continuación, los 6 objetivos estratégicos (**Tabla 12**):

**Tabla 12. Objetivos estratégicos del Planagerd**

<b>Objetivos Estratégicos</b>
Objetivo 1: Desarrollar conocimiento de riesgo.
Objetivo 2: Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial.
Objetivo 3: Desarrollar capacidad de respuestas ante emergencias y desastres.
Objetivo 4: Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica y social.
Objetivo 5: Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la GRD.
Objetivo 6: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.

Fuente: Cenepred et al., 2014, p. 39

Agregado a esto, el plan presenta los lineamientos para las estrategias de implementación. Se señala que, los aspectos estratégicos que permiten la implementación del Planagerd 2014 - 2021 son la organización y gestión estratégica, la programación de actividades, y los medios de financiamiento, que dan soporte transversal y sistémico a los objetivos del Planagerd para facilitar su ejecución eficiente, eficaz y sostenible en los tres niveles de gobierno.

Además, es importante indicar que la organización y gestión institucional del Estado, implica la ineludible participación e involucramiento de la comunidad organizada en torno a la GRD, para lo cual está debidamente sensibilizada en cuanto al conocimiento de las prácticas sociales cotidianas de la GRD y fortalecidas con el conocimiento científico en la identificación y descripción del peligro, el análisis de la vulnerabilidad y la estimación de los niveles del riesgo de desastre. Es por ello que, la población, además de estar organizada, debe estar capacitada para intervenir proactivamente en las acciones prospectiva y correctiva, así como debe estar preparada para enfrentarse a las emergencias y/o desastres.



En conclusión, esta rápida revisión del Planagerd ha buscado entender cómo esta política pública plantea trabajar el tema de gestión de riesgo de desastre. Hasta ahora se ha señalado que esta herramienta plantea trabajar la mitigación, respuesta y reconstrucción tomando en cuenta el factor humano (social, cultural, político, entre otros).

### **6.3. Revisión crítica del Planagerd (Sexto objetivo)**

A continuación se prosigue analizar los postulados del Plan de Gestión de riesgo de desastres (Planagerd) frente a diversos documentos que buscan complementar esta propuesta.

El análisis del Planagerd se realiza de dos maneras: en primer lugar, un análisis a la viabilidad de sus propuestas, es decir qué tanto se puede verificar han logrado su objetivo y cuáles retos ha encontrado en el camino; en segundo lugar, el análisis incluye una revisión teórica de las propuestas de cómo trabajar el tema de prevención y mitigación desde las CC.SS. Cabe señalar que el posterior análisis se centra en el 6º objetivo estratégico: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención, ya que sería el que mejor representa los factores sociales, objeto del estudio.

#### **6.3.1. Análisis de viabilidad**

Para este primer análisis se toma en cuenta estudios o escritos que se centren en analizar las propuestas del Planagerd a nivel de ejecución. Esta sección está orientada a ver la forma en que las propuestas del Planagerd podrían ser orientadas para superar algunas limitaciones identificadas, como así también algunas que han ido surgiendo en su implementación.

Si bien uno de los objetivos del Planagerd está orientado a la participación de la comunidad, la Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2017 (Enagerd) señala que solamente en promedio 361 (18.4%) entidades vienen participando en el proceso de implementación del Objetivo Estratégico 6 del PLANAGERD, la misma que se encuentra orientada a fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención en todos los actores del SINAGERD (Cenepred, 2017).

Un primer estudio de PNUD refleja algunas limitaciones en cuanto al fortalecimiento de la participación y sociedad organizada. Para ello se hace un análisis bajo el informe del PNUD, el cual centra su investigación en estudiar la implementación de la gestión de riesgo de desastre, orientando sus resultados directamente a instrumentos como el Planagerd.

A nivel general, el informe del PNUD recomienda articular las acciones entre actores del sistema de GRD, así como impulsar estrategias de sensibilización y comunicación pública para así facilitar contar con los recursos humanos a la hora de mitigar o prevenir la ocurrencia de un desastre, así como también plantear un medio de retroalimentación de los instrumentos del Planagerd, entre otros. El PNUD clasifica estas recomendaciones bajo 2 objetivos específicos que debería seguir la política de GRD:

**Tabla 13. Objetivos específicos del sexto objetivo estratégico del Planagerd**

<b>6° Objetivo estratégico: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención</b>	
Objetivo específico 1: Fortalecer la cultura de prevención en la población	Objetivo específico 2: Promover la participación de la sociedad organizada en GRD

Fuente: Elaboración propia. En base al Cenepred et al., 2014, p. 48

Estas recomendaciones contribuyen a entender los factores que quedan por fortalecer del 6° objetivo estratégico del Planagerd, que enfoca directamente la disminución de la vulnerabilidad social.

El primer objetivo específico (posteriormente denominado OE1) es el fortalecimiento de una cultura de la prevención en la población, orientado a influir en las conductas, la forma en que una población se relaciona con su medio y su sociedad. Cabe destacar que el informe del PNUD entiende “prevención” como lo que para la investigación implica prevención y mitigación. Por otro lado, el segundo objetivo específico (posteriormente denominado OE2) se concentra en promover la participación de la sociedad organizada en GRD, a diferencia del anterior que solo

procura concientizar y disponer de una red de apoyo, este segundo busca la participación activa para disminuir sus riesgos y vulnerabilidades.

Es así que la entidad agrupa las recomendaciones tanto del primer y segundos objetivo específico bajo una serie de temáticas del PNUD (Ver **Tabla 14**).

### **Participación.**

**OE1:** el PNUD considera que se debe incluir la participación de las comunidades en la identificación de los peligros y vulnerabilidades elaborando mapas de riesgo y definición de propuestas de GRD; así como también impulsar un sistema de veeduría social, entendida como un mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de controlar y administrar la gestión pública, en este caso gestión relacionada a políticas de GRD.

**OE2:** Se propone propiciar la participación de asociaciones de organizaciones de la sociedad civil en los espacios de discusión y promover que plataformas tanto subnacionales como locales integren la GRD en su dinámica.

### **Manejo de la información y comunicación**

**OE1:** Propone que se incrementen la capacidad de desarrollar campañas y programas de comunicación social y sensibilización en GRD, que se adapten los instrumentos sobre GRD a un lenguaje menos tecnificado de sencillo entendimiento para gobiernos subnacionales, técnicos locales y población

### **Gestión del conocimiento**

**OE1:** Se recomienda hacer un mayor uso y sistematización de los saberes locales para así difundir la experiencia en otros ámbitos.

**OE2:** busca propiciar mayor difusión de las plataformas de conocimiento existentes para incentivar su coordinación con la población local

### **Desarrollo de capacidades**

**OE1:** Propone diseñar programas de intercambio con otros países para un interaprendizaje.

**OE2:** se propone crear un banco de información y una red de profesionales en GRD que incluya personas de instancias sectoriales, gobierno subnacional, ONGs, universidades, et.

### **Componentes políticos**

**OE1:** Apuntan a facilitar una retroalimentación y procesos de mejora continua de los instrumentos de GRD, los cuales permitirían que los instrumentos cada vez tengan mayor relación con la realidad de la población.

**OE2:** Aprovechar las redes existentes para acercar a instituciones encargadas de las políticas de GRD con actores locales mediante instrumentos de gestión validados por las autoridades competentes.



Tabla 14. Recomendaciones para el OE1 y OE2, por temática

	<b>OE1 (Objetivo específico 1): Fortalecer la cultura de prevención en la población</b>	<b>OE2 (Objetivo Específico 2): Promover la participación de la sociedad organizada en GRD</b>
<b>Primera: Participación</b>	Fortalecer la participación de las comunidades en la identificación de los peligros, el análisis de vulnerabilidad poblacional (sexo, edad, cultura particularmente en las áreas con alta proporción de población indígena), elaboración de los mapas de riesgo y definición de las propuestas de GRD,	Propiciar la participación de asociaciones gremiales (municipalidades, regionales, organismos de la sociedad civil, organizaciones de base, etc.) en los espacios de discusión y consulta existentes en GRD.
	Promover un sistema de veeduría social o comunitaria.	Promover y/o fortalecer las plataformas nacionales, subnacionales y locales para que integren la GRD en su dinámica.
<b>Segunda: Manejo de la Información y Comunicación</b>	La SGRD/PCM, el CENEPRED e INDECI deben incrementar su capacidad institucional para poder desarrollar e impulsar campañas y programas de comunicación social y sensibilización para la población en GRD.	
	Adaptar los instrumentos sobre GRD que han sido elaborados en un lenguaje mayormente técnico, a documentos en un lenguaje claro y sencillo, que sea fácilmente entendible por los usuarios: gobiernos subnacionales, técnicos locales, población.	
	Rescatar y valorizar los saberes ancestrales a través de sus sistematización y difusión	

<b>Tercera: Gestión del conocimiento</b>	Adaptar los instrumentos sobre gestión de riesgos que han sido elaborados en un lenguaje técnico a documentos en un lenguaje claro y sencillo, que sea fácilmente entendible por la población, de tal manera que lo puedan utilizar en el desarrollo de sus propias iniciativas.	Propiciar mayor difusión y apertura de las plataformas de conocimiento existentes incentivando su coordinación.
<b>Cuarta: Desarrollo de capacidades</b>	Fomentar intercambio y programas de formación con otros países y establecer un sistema de pasantías para el interaprendizaje.	Crear un banco de información y una red de profesionales en GRD que incluya a personal de las instancias sectoriales y gobiernos subnacionales, ONGs, colegios profesionales, universidades, etc.
<b>Quinta: Componentes de la Política</b>	Facilitar la retroalimentación y procesos de mejora continua de los instrumentos de PRRD (lineamientos, guías, manuales).	Facilitar la retroalimentación y proceso de mejora continua de los instrumentos de PRRD (lineamientos, guías, manuales).

Fuente: Elaboración propia. En base al PNUD, 2016, PP. 40 – 47.



Junto al análisis del PNUD, la ONG Soluciones prácticas hace una revisión crítica respecto a la participación de la sociedad civil dentro de la GRD. Dentro de esta se hace mención de que sí se ha incluido la participación ciudadana en los/el Planagerd, sobre todo señalando su incorporación en la gestión prospectiva y correctiva para lograr un desarrollo a nivel local, regional y nacional. E incluso hace mención de las instancias más importantes de participación existentes: Consejo coordinación regional, Consejo de coordinación Local, Juntas vecinales y comunales, Comités de gestión y Mesas de concertación.

Esto último daría cuenta de que no solamente se está pensando en trabajar con la población para una respuesta reactiva al desastre; sino también desde la mitigación y corrección de los riesgos existentes. Sin embargo, cabe señalar que, aunque el Sinagerd reconoce la importancia de la participación de los sectores de la sociedad, la ley orgánica de gobiernos regionales y gobiernos municipales mantiene el marco de Sinadeci y solo reconoce la participación de la sociedad civil en plataformas de defensa civil (Soluciones Prácticas, 2013).

Es decir, desde la formulación de las políticas de GRD se reconoce la importancia de la participación de la ciudadanía, no solamente para responder al desastre, sino para prepararse frente a él; aunque por lo que se observa, el Sinagerd aún no cuenta con el respaldo interinstitucional de las instituciones locales, puesto que la misma ley limita la participación de la población a las instancias de defensa civil, es decir no se logra acoplar a la población a todas las instancias que se mencionaron anteriormente como mesas de concertaciones, entre otras.

Complementario al análisis de PNUD, la Enagerd 2017 también presenta resultados en cuanto al nivel de participación de las entidades del estado con el sexto objetivo: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.

Se señala que, en porcentaje, solamente el 18,4% del total de entidades del estado participan en implementar el sexto objetivo del Planagerd (ver tabla 11). De manera desagregada, tanto su objetivo específico 1 (14,7%) y 2 (22%),

también presentan un bajo porcentaje de inclusión dentro de las prácticas de las entidades estatales.

**Tabla 15. Participación de las entidades en el objetivo estratégico**

TIPO DE ENTIDAD	MINISTERIOS	OPDs	GOBIERNOS REGIONALES	MUN. PROVINCIALES	MUN. DISTRITALES	PROMEDIO ENTIDADES PARTICIPANTES	TOTAL ENTIDADES	% PARTICIPACION 1/
OBJETIVO ESTRATEGICO 6	7	13	10	64	275	361	1964	18.4%
OBJETIVO ESPECIFICO 6.1	6	10	8	52	229	289	1964	14.7%
OBJETIVO ESPECIFICO 6.2	9	15	13	76	322	433	1964	22.0%

FUENTE: Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - ENAGERD 2017 / SIMSE

1/ 18.4% corresponde al nivel de participación de las entidades en la ENAGERD 2017

NC: No Corresponde a su nivel de gobierno

Fuente: Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Enagerd), 2017

Es así que el PNUD hace una revisión muy detallada respecto a la propuesta del Sinagerd y su plan (Planagerd). Entre los principales resultados de este análisis se rescatan los siguientes puntos:

El primer comentario hace énfasis en fortalecer las estrategias de sensibilización y comunicación pública, un punto muy importante puesto que en el Planagerd se da por sentado que esta característica ya debe estar presente en la comunidad antes de realizar cualquier actividad de prevención. Lo ilustra la siguiente cita extraída del mismo plan: “la organización y gestión institucional del estado, implica la ineludible participación e involucramiento de la comunidad organizada en torno a la GRD, para lo cual están debidamente sensibilizadas en cuanto al conocimiento de las prácticas sociales cotidianas de la GRD” (Cenepred et al., 2014). Sin embargo, según el presente análisis es un tema que aún falta trabajar. Esto con el objetivo de reforzar las políticas de gestión prospectiva y correctiva, así como reducir los riesgos cotidianos y fortalecer la resiliencia de la población.

Un segundo comentario a resaltar es la necesidad de contar con medios de retroalimentación tanto de las propuestas como de los instrumentos aplicados, puesto que esto sería el ejercicio clave para poder optimizar cualquier falla que se presente durante la aplicación del Planagerd.

Finalmente, el tercer punto recae sobre el rol de la participación de la sociedad civil, no solamente para responder al desastre reactivamente, sino también como un actor que sea parte de la prevención y corrección de riesgos que desencadenen en desastre.

### **Género y protección**

Agregado a las recomendaciones anteriores respecto a la forma en que se han trabajado las políticas de GRD, el PNUD hace mención especial de unas carencias en cuanto a temas que no han sido abordados dentro de las políticas públicas. Para esto, de manera complementaria a las actividades que se recomiendan para mejorar la influencia del Planagerd en cuanto a participación y organización de la población, el PNUD reconoce la necesidad de trabajar con un enfoque de género como parte de su mandato institucional. Sin embargo, hay un reconocimiento de las dificultades y del escaso avance en su incorporación en la política de GRD, cuyo resultado es una ausencia general del enfoque de género tanto en la Ley que crea el Sinagerd como en su Reglamento (Planagerd).

Según señala el informe del PNUD, la mayoría de los representantes de instituciones públicas entrevistados, asocian este enfoque con la **ayuda asistencial** (entrega de bienes materiales) para las mujeres en contextos de emergencia o desastre. Por lo cual lleva como consecuencia, que se tenga una mirada sobre las mujeres únicamente como víctimas, o sólo como población vulnerable, pero en ningún caso como actores que aportan activamente en todos los procesos relacionados con la GRD.

Además, PNUD precisa entre las instituciones que integran el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (Conagerd) no está incluido el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que es el ente rector para la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas. Lo que generaría una invisibilización de las mujeres o ciertos grupos socioculturales al momento de identificar poblaciones vulnerables.

El Programa Presupuestal 068 “Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” da un ejemplo de ello: En este Programa se identificaron debilidades en la asignación de los fondos con enfoque de género. El MIMP gestionó recursos para actividades específicas de “difusión de medidas de protección y cuidado ante efectos de las temporadas de bajas temperaturas” en el Presupuesto Institucional de Apertura de este Programa Presupuestal en los ejercicios 2013 y 2014. Sin embargo, de acuerdo a la información recogida en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, finalmente esta actividad no se ejecutó y las actividades se han limitado a la puesta a “disposición de kits de abrigo ante efectos de bajas temperaturas” (PNUD, 2016).

Es para ello que el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el MIMP en la provincia Yauyos (Lima) realiza recomendaciones específicas con respecto a la incorporación del enfoque de género en lo que son políticas de GRD, partiendo de experiencias recopiladas por la intervención post terremoto y en el norte del país post fenómeno del Niño. Miloslavich (2018) destaca las siguientes lecciones aprendidas:

1. Incorporar el enfoque de género en la gestión del riesgo mejora las políticas e intervenciones y evita el incremento de las desigualdades en las poblaciones más vulnerables como las mujeres, niñas y niños;
2. Visibilizar y valorar el conocimiento y contribución de las mujeres al desarrollo de estrategias, políticas, planes para la prevención y atención de las emergencias.
3. Reconocer el papel de las mujeres y sus organizaciones en la prevención y la crisis, garantizando sus derechos y poniendo en valor sus aportes en la identificación de las rutas de evacuación, zonas seguras y señaléticas que deben ser diferenciadas.
4. Garantizar el desarrollo de las capacidades de las mujeres en la cultura preventiva porque comúnmente se las deja de lado.
5. Generar información desagregada por sexo, edad, discapacidad para prevenir los riesgos y constituir un padrón de personas en situación de vulnerabilidad y posibles de ser damnificadas.

6. Identificar espacios y rutas seguras de evacuación para las mujeres, ancianas, niñas y niños.
7. Prevenir el alto riesgo de las violencias contra las personas adultas mayores, mujeres y niñas, y los casos de aumento de abuso sexual y violaciones en casos post desastres.
8. Garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo el ciclo de la gestión de riesgo y desastres.

En síntesis, es necesario replantear cómo se aborda la igualdad de género en cuanto a políticas de GRD, salir de la esfera asistencialista y empezar a pensar en la mujer como un actor y no como víctima. Para ello, Flora Tristán propone 8 lecciones aprendidas que circunscriben sus propuestas en reconocer el rol de la mujer dentro de la gestión de GRD, apostar por su capacitación, formación y empoderamiento para realizar acciones más eficientes, no solo durante la respuesta del desastre, sino también para su prevención y mitigación. Así como también asegurar vías necesarias para guiar a la población más vulnerable durante el desastre (niños, ancianos, entre otros) y preservar su integridad física y mental en los días posteriores a este, todo esto teniendo como fin último la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de la comunidad.

### **6.3.2. Análisis de contenido**

Un segundo estudio se centra en identificar la relación entre las propuestas de las políticas públicas y el contenido teórico que existe desde las CC.SS para la gestión de desastres. Para esto, primero pasaremos a determinar qué clase de relación es la que poseen estos dos mundos: política de GRD e investigación sociológica.

Según la entrevista a Linda Zilbert, consultora del PNUD en temas de desastre, existen brechas entre las políticas de GRD e investigaciones acerca desastres desde las CC.SS. Si bien los planes de GRD se basan en investigaciones, se señala que estas solo provienen de las entidades técnico-



científicas del estado<sup>6</sup> y la única entidad de la academia que tendría relevancia en GRD es el Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres (Cismid); todos estos aportes se concentran en analizar enfoques, que en la investigación hemos denominado fisicalistas y estructurales, dejando de lado aporte que puedan provenir de enfoques sociales en el planteamiento de las políticas de GRD.

Esta situación, señala Zilbert, se debería en primera razón a la falta de fomento de la academia en cuanto a estudios de desastre desde las CC.SS; y esto, según afirma, se debió a que las políticas de GRD pasaron de tener propuestas, en su mayoría reactivas (es decir netamente atención al desastre inmediato), a propuestas correctivas (acciones que buscan mitigar o corregir el riesgo ya existente) y prospectivas (acciones que evitan la formación de riesgos futuros que se formarían con nuevos proyectos territoriales).

Si bien, la Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres menciona que se promueven investigaciones y transferencia tecnológica por parte de organismos técnico-científicos, universidades, ONGs, centros de investigación (CONCYTEC, PUCP, UNALM, UNI, CISMID, DESCO, INIA, TECNIVES), según señala Zilbert, estas investigaciones se siguen circunscribiendo a enfoques tradicionales fisicalistas (factores amenazantes de la naturaleza) y estructurales (orientada en su mayoría a factores de fragilidad con la que se construyen las edificaciones de una comunidad). Como pista de esto último, la línea de base reconoce que para el análisis de vulnerabilidad, no se ha definido un criterio compartido para la focalización de las poblaciones vulnerables en el país en su conjunto (Midis, Minan, Cenepred... ) (Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), 2014).

Es decir, a pesar de que ya se están estudiando nuevos marcos de acción frente a los desastres, que amplían sus propuestas a la gestión correctiva y prospectiva, la academia no ha logrado proponer investigaciones sobre el espectro social, lo cual ha permitido que enfoques tradicionales (fisicalistas y

---

<sup>6</sup> Instituto Geográfica del Perú (IGP), Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi), Autoridad Nacional del Agua (ANA).



estructurales) hayan opacado la importancia de trabajar con los factores sociales en la población. La consultora señala que la academia ha estado apartada y no se ha comprometido con la seriedad debida, considerando únicamente variables económicas al analizar factores sociales.

Esto se explicaría según Maskrey y Medina, ya que se ha abierto un campo multidisciplinario, pero centrado en profesionales como ingenieros, arquitectos, economistas y planificadores. Los autores describen esto como algo aún muy “tecnocrático” y que sigue siendo altamente dirigido hacia el detonante del desastre: la amenaza, y no hacia a las condiciones que favorecen la ocurrencia de la crisis que no son exclusivamente las condiciones de vulnerabilidad física sino las de "vulnerabilidad social" (Maskrey 1989 y Medina 1992 citados en Maskrey, 1993).

La segunda razón de la existencia de estas brechas es que los planes y leyes son pensados desde la gestión pública misma. Esta última se guía en gran parte de sus propias entidades técnico-científicas, las cuales no brindan cabida a resultados o estudios que no provengan de ellos mismos, haciendo así que un diálogo entre academia y política de GRD se distancien aún más. Cabe destacar que una de las pocas instituciones que ha logrado que el Estado tome en cuenta sus estudios, el Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres, adopta enfoques estructurales, habiendo sido fundada en la Facultad de Ingeniería Civil (FIC) de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) (Zilbert, Linda, carta, 13 de junio de 2019).

De lo expuesto anteriormente se puede afirmar que la política de GRD en el Perú dista de ser eficiente o eficaz, en especial en el sexto objetivo. Puesto que ya sea por su contenido que por lo general se centra en propuestas desde las ciencias naturales o la ingeniería, dejando de lado otras áreas de estudio; como también por lo poco desarrollado que tiene las propuestas orientadas a trabajar el espectro social, como se ha demostrado en el mismo Planagerd, en la Enagerd y en el análisis que hace PNUD respecto al cumplimiento de sus objetivos.

## 7. QUEBRADA CAROSIO, VULNERABILIDAD SOCIAL

El presente capítulo presenta el estudio acerca la relación entre las políticas de GRD y la vulnerabilidad existente en la zona de Quebrada Carosio. La información trabajada se distribuye en fuentes primarias (entrevistas, observación participante (trabajo de campo) , así como fuentes secundarias de planes del municipio o investigaciones previas acerca de la zona.

El origen de la comunidad se remonta a los años 1950, cuando trabajadores de ENEL construyeron la central hidroeléctrica en la zona, y terminaron por asentarse en la zona hoy conocida como Quebrada Carosio (parte alta de Carosio, Buenos Aires).

En el año 2015 se produjo el fenómeno de El Niño, desencadenando huacos e inundaciones. A pesar de que estaba en operación la nueva legislación que asignaba la responsabilidad de la GRD a los gobiernos locales, se hizo evidente la debilidad de estos para responder a las emergencias, o por lo menos evaluar daños y necesidades, según señala Pedro Ferradas (2015).

En ese aspecto, continúa Ferradas, Chosica fue un caso paradigmático puesto que sufrió graves afectaciones por la actividad de huacos o aludes que impactaron en la población. Las urbanizaciones se habían continuado vendiendo en plenos cauces o sin mitigar los posibles efectos. Las autoridades nacionales y locales permitieron e incluso, legitimaron ocupaciones de zonas de alto riesgo con títulos de propiedad. Una reflexión acerca de este caso fue que la respuesta de las instituciones fue bastante limitada y sobre todo careció de liderazgo y coordinación (Ferradas, 2015).

En el siguiente capítulo se expondrá los hallazgos sobre la situación de la comunidad, sus vulnerabilidades y más importante la manera en que han hecho frente a estas. La argumentación se apoya en 2 tipos de fuentes: La Línea de Base Comunitaria permite brindar un panorama general acerca de la población y sus características. Esta información se complementa con las fuentes primarias, por un lado, las entrevistas realizadas a dirigentes y actores de interés dentro de la comunidad en cuanto a gestión de desastres y, por otro lado, también instrumentos como un Mapa de Riesgo Comunitario.

El resultado de este capítulo consiste en identificar qué vulnerabilidades de carácter social predominan en la comunidad de Carosio y cómo estas han sido trabajadas, ya sea por políticas públicas o por la misma población.

### **7.1 Riesgo en la Quebrada**

La Quebrada Carosio se encuentra ubicada en forma perpendicular al río Rímac en la margen derecha y hacia el Este de Central Hidroeléctrica de Moyopampa, del distrito de Lurigancho. Por su ubicación geográfica, la Quebrada Carosio es una comunidad en riesgo, tanto por el peligro que corre, como por la vulnerabilidad que la caracteriza.

#### **Peligro y vulnerabilidad**

Según el Planagerd, el peligro (amenaza) se refiere a los peligros de origen natural o inducidos por el hombre que generan riesgo de desastre en el país, relacionados con su ubicación y características geográficas. Entre ellos se contempla: sismos, actividad volcánica, tsunamis, fenómeno del Niño, entre otros. Mientras que la vulnerabilidad se refiere a la condición de incapacidad de una unidad social para anticiparse, resistir y recuperarse de los efectos adversos de un peligro (Cenepred et al., 2014).

El peligro al cual Carosio está expuesto, según la Línea de Base Comunitaria realizada por el PNUD, es que la zona geográfica está expuesta a huaicos e inundaciones. El mapa de peligro desarrollado para fines de ese documento señala que estos peligros tendrían dos escenarios de ocurrencia, el primero viene a partir de las lluvias de pico estacional anuales y el segundo viene de la generación de huaicos por lluvias del fenómeno del Niño.

**Tabla 16. Identificación de elementos condicionantes y desencadenantes en Quebrada Carosio**

Peligro	Factores condicionantes	Factores desencadenantes
Lluvias inusuales intensas	Ubicación del Perú en zona Subtropical	Permanencia de aumento de temperatura de las aguas del mar por encima de los 2.5°C del promedio histórico y/o el incremento de la misma frente a las costas de Lima
	Condiciones generales de circulación atmosférica	
	Relieve, altitud y presencia de la cordillera de los Andes	
	Presencia de las corrientes oceánicas en la costa peruana con aumento de temperaturas superiores a 2.5° C por encima del promedio	
	Probabilidad del 56% de que el Niño Costero alcance magnitudes fuertes o extraordinarias durante el verano 2015 - 2016, escenario asociado a impactos climáticos como los observados en los veranos de 1982-83 y 1997-98	
	Quebradas la geomorfología, de gran tamaño, ausencia de vegetación y obras de manejo de laderas	Lluvias intensas
	En las riberas ausencia de defensa ribereña, ocupación de viviendas en la faja marginal	Incremento del caudal producto de las lluvias intensas

Fuente: Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016), p. 23.

Un informe técnico del Indeci del 2018 señala que en Quebrada Carosio existen alrededor de 558 viviendas. Así también indica que hay cerca de 980 y 205 viviendas estarían expuestas al peligro por lluvias de pico estacional, y 1470 habitantes y 315 viviendas expuestas al peligro por el fenómeno del Niño.

**Tabla 17. Tipos de peligro en Quebrada Carosio**

<b>Tipo de peligro</b>	<b>Nivel de peligro</b>	<b>Habitantes expuestos</b>	<b>Viviendas expuestas</b>
Lluvia pico estacionales	Muy alto	980	205
Fenómeno El Niño	Muy alto	1 470	315

Fuente: Informe técnico N.º19-2018-INDECI/10.1, p. 5

Con respecto al tema de vulnerabilidad, es necesario dar una descripción acerca de la población que residen en la Quebrada. La vulnerabilidad, a diferencia del peligro, se centra en la acción humana que incentiva el riesgo, la que presenta muchos escenarios, y por lo mismo también diferentes tipos de acciones.

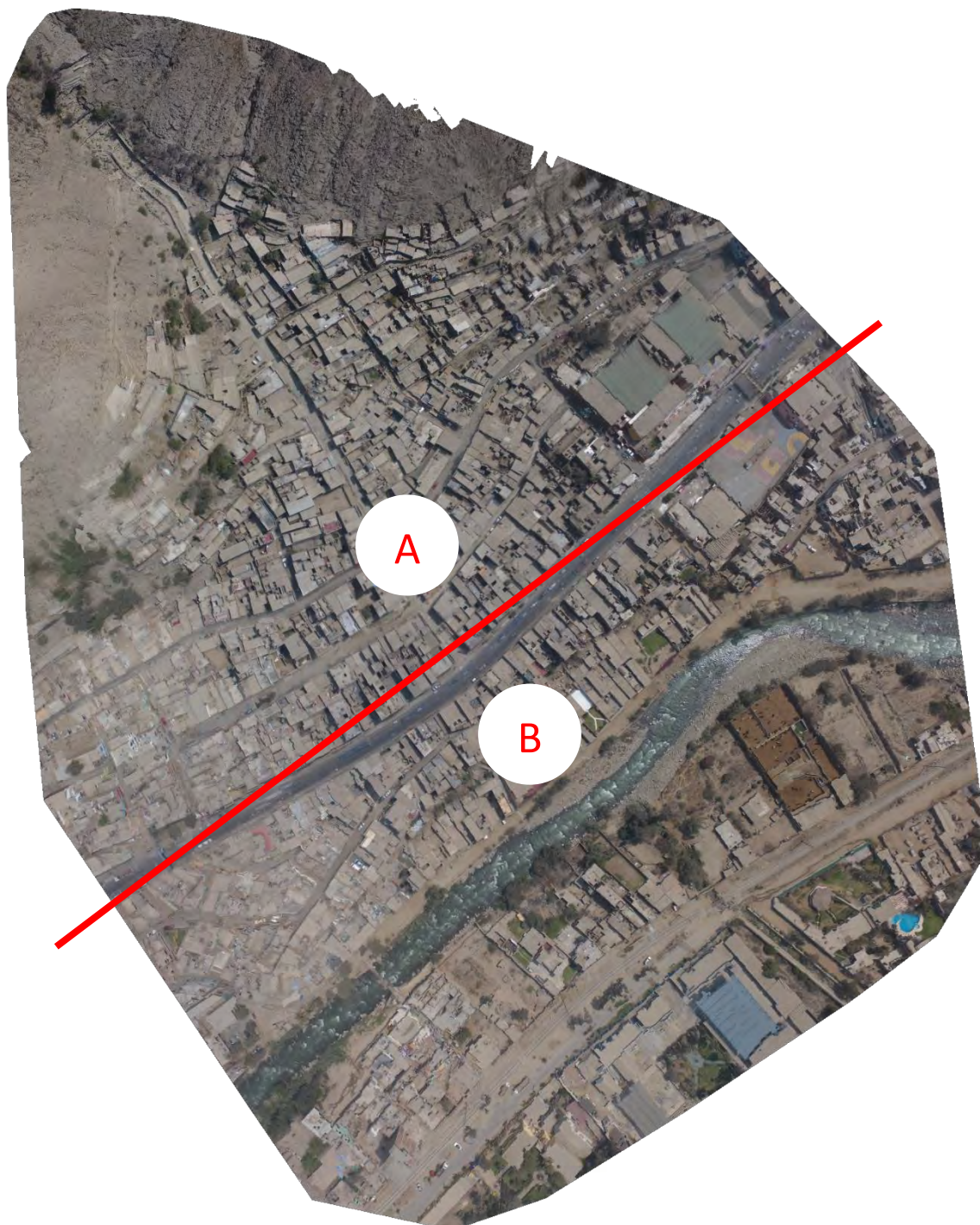
Según Gustavo Wilches-Chaux (citado en Maskrey, 1993), la vulnerabilidad se puede dividir en varios tipos, centrados en la forma en que el humano no logra organizar su comunidad de forma resiliente. Para la presente investigación, la vulnerabilidad social será la más importante a considerar como resultado de la influencia de políticas de GRD. Sin embargo, desde la Línea de Base Comunitaria, se buscará dar un rápido vistazo a otras facetas de la vulnerabilidad que permitan dar un panorama más complejo a la realidad en Carosio.

A continuación, se describirán algunas de las vulnerabilidades señaladas por Wilches, junto con su situación dentro de la comunidad de Carosio. Antes de eso, es importante empezar con una descripción general de la zona, acerca su distribución física es importante señalar que está distribuida en 2 asentamientos humanos:

- (A) AA.HH Buenos Aires
- (B) AA.HH. Moyopampa y la Asociación de Propietarios



**Gráfico 7. Quebrada Carosio distribuida por asentamientos del estudio (distribución horizontal)**



Fuente: Registro de Mapas de Defensa Civil, Unidad de Chosica, 2019

La población que residen en Carosio es de 2380 personas, compuesta por su mayoría por población entre 18 – 49 años, siendo el casi el 50% de la población en Quebrada Carosio, ver **Tabla 18**. Mientras que, con respecto al tema de sexo, se presenta un índice de masculinidad por debajo, señalando que



hay mayor cantidad de población femenina, por cada 106 mujeres habría 100 hombres, ver **Tabla 19**.

**Tabla 18 Distribución de la población de Quebrada Carosio por rango de edad**

Cuento		0 -59 meses	5 - 17 años	18 - 49 años	Mayor de 50 años	Total
Distribución	N	212	568	1184	416	2380
	%	8,9	23,9	49,7	17,5	100

Fuente: Elaboración propia. En base al Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 10.

**Tabla 19 Distribución de la población de Quebrada Carosio por sexo**

Cuento		Hombre	Mujer	Total	Tasa de feminidad
Distribución	N	1154	1226	2380	106,2
	%	48,5	51,5	100	

Fuente: Elaboración propia. En base al Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 10.

**Vulnerabilidad Física.** Si bien predominan en Quebrada Carosio viviendas de albañilería, esto no significa que se encuentren construidas de manera adecuada o con asistencia técnica.

**Tabla 20 Tipo de vivienda de la población de Quebrada Carosio**

Tipo de viviendas	Viviendas	%
Edificaciones de albañería	498	89.2
Edificaciones de adobe, madera, precarias	60	10.8
Total	558	100.0

Fuente: Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016, p. 15

**Vulnerabilidad institucional.** Reflejada en la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, donde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc. impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente (Gustavo Wilches-Chaux recopilado en Maskrey, 1993)

En cuanto a los servicios de salud más importantes con lo que cuenta Carosio, los integrantes de la comunidad de la quebrada Carosio asisten al Centro de Salud (CS) Moyopampa, perteneciente a la “Microred de Salud de Chosica I” , el cual es un centro de salud tipo I-3<sup>7</sup>, dependiendo de la jurisdicción de Lurigancho Chosica. Se señala además que la principal razón de morbilidad son las infecciones respiratorias agudas, en segundo lugar, enfermedades de la cavidad bucal, en tercer lugar, enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, en cuarto lugar, están las dorsopatías y en quinto lugar las enfermedades de transmisión sexual (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016).

Si bien se menciona que la Microred de salud de Chosica lo ha mantenido su estándar en resoluntividad, eso se debe en parte al incremento de la demanda con patologías. Presenta algunas deficiencias en recursos humanos de cirujano

<sup>7</sup> Es decir un establecimiento de salud de primer nivel de atención y tercer nivel de complejidad, lo cual significa que cuenta con unidades de salud com. y ambiental, consulta externa médica y patología clínica (laboratorio). Fuente: [Proyecto NTS N° 021-MINSA / DGSP-V.02 “Categorías de Establecimientos del Sector Salud”](#)

dentistas, y además, no pueden hacer uso de placas radiográficas puesto que la SUNASA prohibió su uso en establecimientos que no cuentan con autorización del IPEN (Instituto Peruano de Energía Nuclear) (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016).

**Vulnerabilidad política.** Referido al alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, así como la debilidad en los niveles de autonomía de decisión en los niveles regionales, locales y comunitarios (Gustavo Wilches-Chaux recopilado en Maskrey, 1993).

La Línea de base comunitaria no menciona pruebas de vulnerabilidad política; sin embargo, todos los entrevistados (tanto miembros de sociedad civil, como especialistas en el tema) señalan que no hay relación cercana entre organizaciones comunitarias y entes del estado (en su mayoría municipalidad) para coordinación de actividades de GRD, y cuando la hay, llega a ser conflictiva. Frente al riesgo en la comunidad, por ejemplo, la municipalidad impone una reubicación total, mientras que la población local defiende que la quebrada es mitigable, y solicita que se haga un nuevo estudio de la situación de la Quebrada. Existe desconfianza hacia la municipalidad, respecto a posibles intenciones económicas vinculadas a la propuesta de reubicación.

**Vulnerabilidad educativa.** Referida al sentido de la ausencia de programas de educación que instruyen sobre medio ambiente o el entorno de los pobladores. Además también se refiere al grado de preparación que recibe la población sobre la forma de comportamiento individual, familiar y comunitario (Gustavo Wilches-Chaux recopilado Maskrey, 1993).

La única acción educativa que se realizó , según la Línea de base, fue la suspensión de clases al ocurrir un desastre. Además de ello, la escuela que se encontraba dentro de la comunidad “María Esther Peralta”, declarada como zona de alto riesgo, por lo que cesaron las clases y se reubicaron a 70 alumnos sin consultar previamente con los padres, generando una protesta. Señalaron que el colegio lleva años ahí y nunca había sido afectado por los huaicos, a pesar de estar ubicado a pocos metros de la quebrada Inca Kola (lugar por donde los huaicos desembocan) (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016).

**Vulnerabilidad económica.** Hace mención de una relación inversa entre ingresos per cápita a nivel nacional, regional, local o poblaciones y el impacto de los fenómenos físicos. Es decir, la pobreza aumenta el riesgo de desastre. Entre otras cosas incluye también ausencia de presupuestos públicos o falta de diversificación de la base económica (Gustavo Wilches-Chaux recopilado Maskrey, 1993).

La Línea de base comunitaria señala que los varones son afectados en su trabajo, pues las carreteras se cierran y los medios de transporte se vuelven escasos. Por otro lado, las mujeres son afectadas en sus labores tanto domésticas, como también de trabajo (Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO, 2016). Es así que el desarrollo de la vida familiar también es afectado, pues las actividades de los miembros se ven limitadas por las consecuencias de desastres, sobre todo en fechas de mayor riesgo.

Finalmente, **la vulnerabilidad social**, se entenderá como el bajo nivel de cohesión interna que posee una comunidad, ver si estas relaciones abordan elementos de que relacionen a los locales o simplemente no pase de la mera relación de vecindad física (Wilches-Chaux, recopilado en Maskrey, 1993).

Los vecinos de Quebrada Carosio se han agrupado en tres asociaciones, según los asentamientos en los cuales interviene. El asentamiento que presenta mayor riesgo es “Buenos Aires”, por encontrarse en el recorrido del huaico. Su Asociación Cultural Pro Hogar Propio Buenos Aires cuenta con cargos bien distribuidos en su interior y hay una rotación de dirigentes anualmente. Sin embargo, la asociación se encuentra debilitada por intentos de otros miembros de la comunidad de crear otra asociación, separando a la comunidad. Esto obstaculiza el desarrollo organizado de la comunidad que habita la quebrada Carosio.

En conclusión, se comprueba que la comunidad en Quebrada Carosio vive en una situación tanto de peligro como de vulnerabilidad: Por un lado, los fenómenos naturales que ahí suceden como las lluvias intensas son un factor muy importante que demarca una forma en que la población interacciona con el lugar. Por el otro lado, el accionar humano moldea la forma por la que la

población mantiene su situación de vulnerabilidad, ya sea en la forma en que se manejan los servicios, organizaciones sociales o los conflictos internos. Todo esto que al verse sumados a la situación de peligro (fenómenos naturales) pueden generar tanto que se produzca un desastre, como también dificultar el momento post-desastre, ya sea para la reconstrucción, distribución de víveres, apoyo para la limpieza, entre otros.

### **Conflictos: Faja Marginal**

Cómo parte del riesgo, es necesario señalar las situaciones actuales que han generado y podrían generar futuros enfrentamientos dentro de la comunidad. Es aquí donde entra el tema de la Faja Marginal<sup>8</sup> que se transformó en un conflicto en la comunidad de Quebrada Carosio.

El subgerente de Defensa civil de Chosica señala que este conflicto inició cuando en el 2015, luego del gran fenómeno del Niño que afectó a muchas viviendas y personas en Quebrada Carosio, se promulgó la Resolución directoral N° 2058-2015-ANA-AAA, reconociendo a Carosio como una zona de alto riesgo (Resolución Directoral No 2058-2015-ANA-AAA-CAÑETE-FORTALEZA, 2015).

Mediante esta resolución se empezó a trazar la faja marginal, cuyas dimensiones quedaban establecidos en base a (Indeci, 2018):

1. La magnitud e importancia de las estructuras hidráulicas de las presas, reservorios, embalses, canales de derivación, entre otros;
2. El espacio necesario para la construcción, conservación y protección de las defensas ribereñas y de los cauces;
3. El espacio necesario para los usos públicos que se requieren;
4. La máxima crecida o avenida de los ríos, lagos, lagunas y otras fuentes naturales de agua (no se consideran las máximas crecidas registradas por causas de eventos excepcionales)

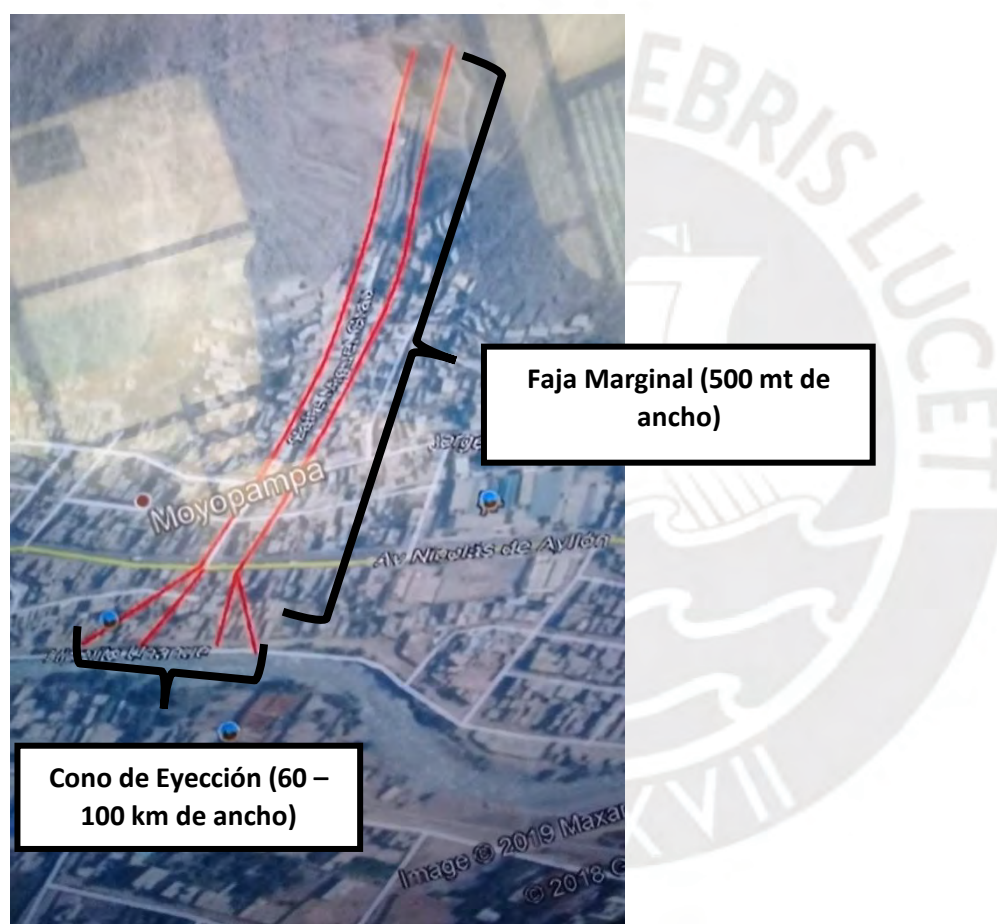
---

<sup>8</sup> Las fajas marginales son bienes de dominio público hidráulico. Están conformadas por las áreas inmediatas superiores a las riberas de las fuentes de agua, naturales o artificiales, según información del ANA (II Seminario Internacional “Gestión del Riesgo de Desastres para el Desarrollo Planificado de Ciudades Seguras”, 2007. [http://www3.vivienda.gob.pe/pnc/docs/GestionRDGU/Lima/04\\_Gaston%20Pantoja.pdf](http://www3.vivienda.gob.pe/pnc/docs/GestionRDGU/Lima/04_Gaston%20Pantoja.pdf)).



Sustentado por el artículo de Recursos Hídricos 293338, toda zona aledaña a cauces naturales o artificiales deben tener una faja marginal. De acuerdo a la situación en Carosio se delimitó el tramo de la faja marginal en 500 metros, es decir atraviesa toda la zona alta de Carosio, el AA.HH de Buenos Aires. Autoridad Nacional del Agua, 2015. Pero también se vio necesario realizar un cono de eyección de para la faja marginal, lo cual necesariamente requiere construir por sobre varias viviendas en la zona baja de Carosio (Moyopampa y María Parado de Bellido).

**Gráfico 8. Faja Marginal y Cono de Eyección en Quebrada Carosio**



Fuente: Registro de Mapas de Defensa Civil, Unidad de Chosica, 2019

Además de ello, en el 2015 se realizaron proyectos de mitigación como la instalación de barreras dinámicas para retener material sólido que pueda ser arrastrado por las lluvias. Dos años después (2017) se solicitó a la empresa Desnivel Perú S.A.C. realizar una inspección y verificación de las condiciones de las barreras; asimismo, la empresa GSH Genie SRL realizó un documento

técnico donde se definen los detalles de descolmatación, rehabilitación y mantenimiento de las cuatro barreras dinámicas.

Según la resolución del ANA, es así que se planeó una distancia para poder dar paso a la bajada de la lluvia por la quebrada, ya que se identificó que las edificaciones de vivienda que se encuentran en el cono deyectivo se hallan a flujo de lodo y detritos (huaicos) (Resolución Directoral No 2058-2015-ANA-AAA-CAÑETE-FORTALEZA, 2015).

Además de esos materiales naturales, el Subgerente de Defensa Civil señala que en la parte superior de la quebrada se depositó material de construcción, desde la época de la construcción de la central hidroeléctrica, en los años 1950. Hoy en día, se han acumulado cerca de 5000 metros cúbicos de material de construcción, que poco a poco es arrastrado por las lluvias (del fenómeno del Niño). Ese material de construcción abandonado representa un peligro latente a la comunidad, puesto que muy probablemente excedería el límite soporte de las barreras dinámicas.

El propósito de la concepción de la faja marginal es de reducir tanto la amenaza como la vulnerabilidad de la población, previniendo por un lado que el flujo de agua o en caso de huaicos material sólido perjudiquen las casas, y por el otro también reubicando a la población a un lugar con menor nivel de riesgo, donde sus actividades no se vean afectadas por estos fenómenos.

Sin embargo, estalló un conflicto por la reubicación necesaria pero no consultada, para la construcción de la faja, de 160 viviendas con 640 habitantes aproximadamente (Indeci, 2018). Y es que según las ASODA, luego del 2015, se declaró como zona de riesgo no mitigable; es decir, cuya única solución posible será la reubicación de la población.

El conflicto implicó no solo organizaciones comunitarias y la gestión municipal, sino también afectó la relación entre las mismas organizaciones comunitarias. Según señalaron dirigentes de Asoda Carosio, la situación de la reubicación fue iniciada de manera repentina y muy acelerada por parte de la municipalidad. Además de ello, surgieron rumores respecto a los intereses de la Municipalidad que motivaron el reasentamiento, en relación con la empresa

ENEL, a quien especula tiene el interés de expandir la hidroeléctrica a las zonas de Carosio.

Parte del conflicto, en gran medida también se debió a la manera en que se abordó por parte de la municipalidad este reasentamiento. Según dirigentes de Asoda Carosio, la municipalidad impuso de forma directa el desalojo de las casas, sin que haya habido un trabajo de sensibilización previo; ya que sin consultar se procedió a enviar a que firmaran papeles para validar la reubicación. Es así que la problemática se debió más a lo que la población entendió como un maltrato de la autoridad, que por el mismo riesgo. Fue esta situación, junto con los rumores que provocaron una enorme desconfianza frente a la gestión municipal.

Todo el problema ocasionado por la manera en que se llevó el tema de reasentamiento si bien se señala que parte de la población estuvo totalmente en desacuerdo debido al mal abordaje de la municipalidad y la desconfianza; se señalan que surgieron grupos comunitarios que respaldaron toda acción de la municipalidad. Las entrevistas resaltaron el hecho de que al interior de la comunidad se formaron posiciones contrarias, lo cual llevó a las organizaciones a enfrentarse, y socavar las actividades de la otra: Ya sea mediante la discriminación de los servicios o fomentando la desconfianza de la población sobre sus propias organizaciones locales.

En conclusión, los conflictos de la comunidad de Carosio han surgido en primer lugar por un factor fisicalista, que serían las fuertes lluvias durante el fenómeno del Niño y las características geomorfológicas de la zona; sin embargo, esta situación empeoró por factores estructurales, debido a los restos sueltos de material de construcción sobre la quebrada, que vulneran las medidas de prevención tomadas (barreras dinámicas). En combinación con la acción humana, esta situación termina por empeorar, ya que se trata de una comunidad no solo en amenaza, sino también vulnerable (a nivel social, político, económico, entre otros).

## **7.2 Vulnerabilidad social**

Como se ha desarrollado anteriormente, la vulnerabilidad es uno de los factores que lleva a que se produzca un desastre. Si bien esto ahora tiene cabida

dentro de la política nacional de gestión de riesgo de desastre, se ha observado que su desarrollo aún dista de aterrizar en propuestas directas a tratar el tema de vulnerabilidad social.

En esta parte, se organizó la información recopilada de las entrevistas en dos formas: Como se ha señalado en numerosas ocasiones, el papel de las CC.SS dentro de la GRD no está orientado a explicar la ocurrencia de fenómenos naturales o las debilidades infraestructurales; sino en entender qué procesos antrópicos llevaron a la población a exponerse a ese riesgo, aumentar su vulnerabilidad y mantener una situación de riesgo.

Respecto al análisis de la vulnerabilidad social es necesario desagregar la manera que se entiende este concepto. De la revisión se han propuesto una serie de variables que propondrán una manera de entender el espectro social en los desastres. Para fines de la investigación se hizo uso de una teoría que permita delimitar qué variables podrían explicar la situación social de la zona, es así que se definen dos campos de acción en el estudio de la GRS, estas son estudiar el comportamiento humano y la organización social (citado en Fischer, 2003, p.93).

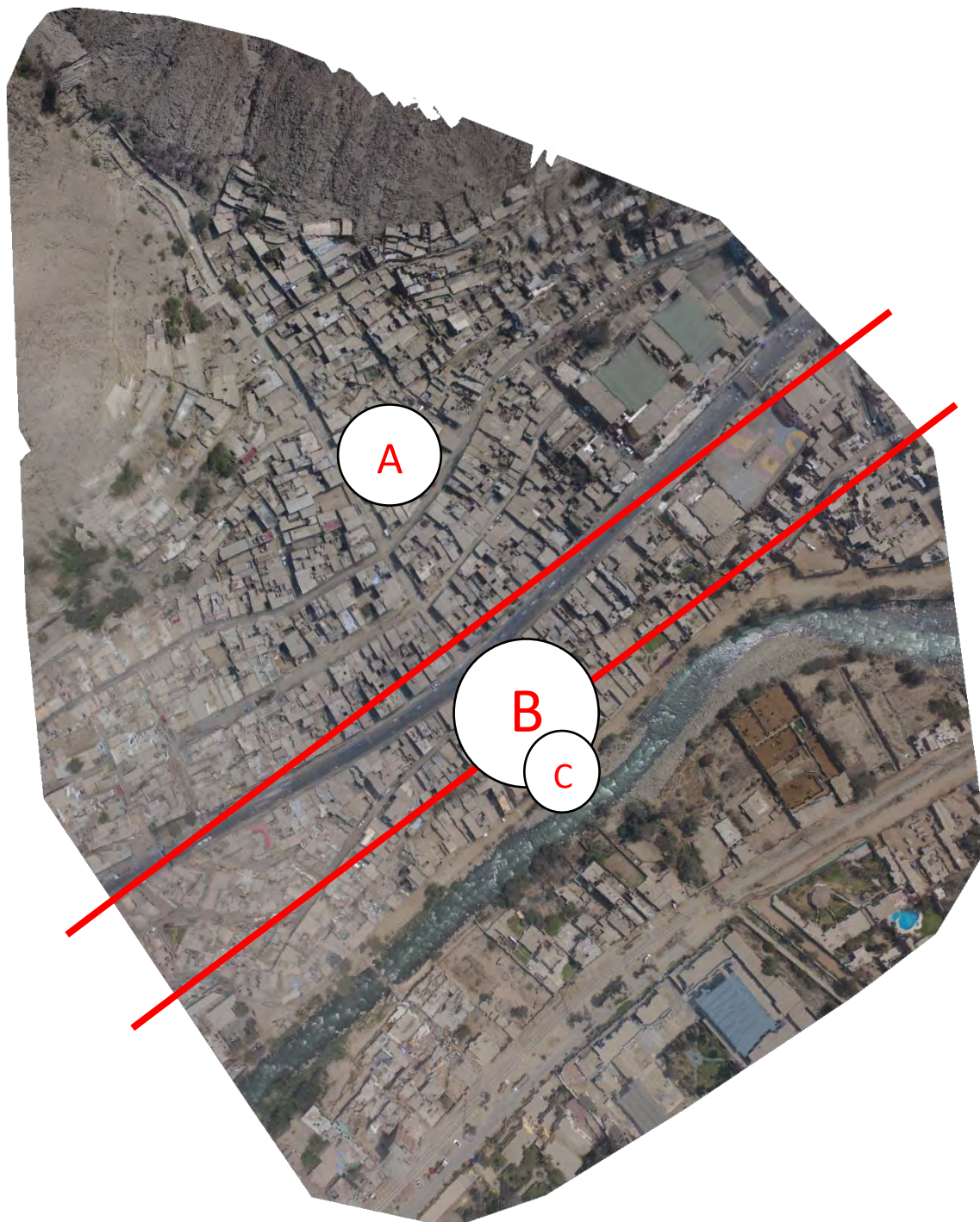
Cada variable que aquí enfocamos (ver capítulo metodológico/teórico: comportamiento humano, organización social) responde un tipo de asociación dentro de Quebrada Carosio.

Para entender la dinámica de las dos asociaciones se presente el siguiente mapa de actores. La zona de estudio de Quebrada Carosio es atravesada por dos AA.HH, el primero es Buenos Aires (Zona alta de Carosio) y Moyopampa (Zona Baja); es esta última se desarrolla una asociación conformada por un sector llamado María Parado de Bellido, que si bien forman parte de Moyopampa, manejan su propia asociación que vela por los intereses de los propietarios de esa zona. Por ende, a nivel de asociaciones a nivel comunal, que velan por los intereses generales de la comunidad están los tres:

- La Asociación Cultural Pro Hogar Propio Buenos Aires (A),
- AA.HH. Moyopampa (B) y
- Residentes María Parado de Bellido: Asociación de Propietarios María Parado de Bellido (C)



**Gráfico 9. Quebrada Carosio distribuida por asociaciones de pobladores (distribución horizontal)**



Fuente: Registro de Mapas de Defensa Civil, Unidad de Chosica, 2019



Las tres asociaciones son las encargadas de velar por los intereses de la comunidad, pero no están especializadas en la Gestión de riesgo de desastre necesito crear una asociación dedicaba netamente a trabajar el riesgo en la comunidad. En este aspecto se resalta el papel de tres asociaciones que se han encargado de velar por la prevención y mitigación en la zona:

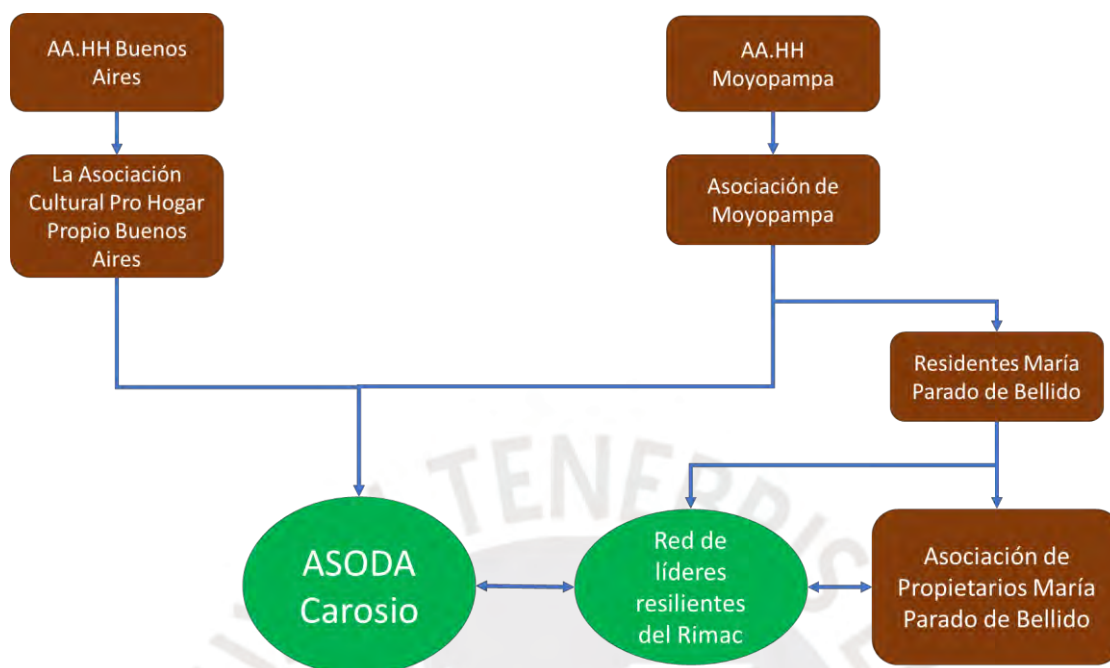
- ASODA Carosio
- Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.

Por un lado la asociación de ASODA Carosio es la mayor asociación que se encarga de realizar acciones para prevenir y mitigar la ocurrencia de desastres en toda la zona de la Quebrada (Buenos Aires, Moyopampa y María Parado de Bellido), lo cual incluye también la zona baja por donde el huaico desemboca. Es así que dicha asociación opera en toda la zona de estudio; sin embargo se ha observado que tiene mayor presencia en Buenos Aires, lo cual se debe a que ha sido la zona más afectada en Carosio.

Por otro lado la Asociación de Propietarios María Parado de Bellido se encarga de velar en primera instancia por el bienestar de la zona del mismo nombre, a diferencia de ASODA Carosio, esta asociación no solo concentra sus esfuerzos en temas de desastres como tal, sino que ve temas como titulación de tierras. Sin embargo, también es la principal asociación que está presente al momento prevenir o responder al desastre.

Finalmente, Red de líderes resilientes del Rímac, a diferencia de las anteriores asociaciones esta fue formada por la ONG Soluciones Prácticas; sin embargo, está conformada por la población de diversas zonas afluentes al río Rímac. Es decir, no solo está conformada por pobladores de Quebrada Carosio (zona baja), sino también es conformada por líderes de otros 23 distritos (por lo que atraviesa el río Rímac). Es por ello que tanto Asociación de propietarios de María Parado, cómo Red de líderes operan de manera conjunta cualquier proyecto de prevención o mitigación en la zona.

**Gráfico 10. Relación de actores locales en GRD**



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se procederán a sistematizar la información de campo en base a los 3 niveles propuestos a analizar vulnerabilidad social

### Nivel Organizacional

#### Capacidad de organización

- **Asoda Carosio**

Cómo se señaló anteriormente, entre las asociaciones que han velado por mitigar y prevenir los riesgos de ocurrencia de desastre, así como también otros problemas, se vio la necesidad de conformar una sola asociación que vele por trabajar este problema de manera transversal.

Es así que nace Asoda Carosio, fundada en el año 2012, cuando la misma población buscó maneras para prevenir y mitigar riesgos, ya que no contó con el apoyo externo de alguna entidad del gobierno ni de organizaciones privadas. Hoy en día cuenta con cerca de 90 socios (en su mayoría personas que viven cerca a la quebrada).

Si bien antes de que existe Asoda había un comité de defensa civil este resultó ser ineficiente al resolver los riesgos de la comunidad. Tampoco integró

a la zona de María Parado de Bellido (zona cercana al río Rímac); recién ASODA empezó a funcionar en base a miembros de la propia comunidad, para asumir cargos en su gestión. La asociación cuenta con su propio reglamento interno como Asoda Carosio. Al momento de ocupar los cargos de gestión de su asociación, las responsabilidades se encuentran debidamente divididas, lo cual denotaría una organización estructurada.

La organización se basa en la experiencia propia de cada uno y de la comunidad al organizarse frente a desastres. Si bien no poseen conocimientos específicos con respecto a la organización comunitaria de GRD, la propia experiencia y capacitaciones de actores externos los han preparado para llevar a cabo proyectos como asociación.

Con el tiempo, actores externos como ONG Soluciones Prácticas o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han participado apoyando en reforzar no solo sus conocimientos y capacidades para gestionar desastres; sino también, gestionarse como asociación.

Prueba de su capacidad de organización se muestra su nivel de influencia para llevar a cabo procesos, logrando así que sus necesidades fueran representadas, ya que lograron que la Municipalidad de Lurigancho Chosica solicite a la Autoridad Nacional del Agua la reevaluación de las fajas marginales del distrito (tema con el cual estaban en disputa con el gobierno municipal, ver Anexo 1).

Si bien la Municipalidad ha realizado proyectos orientados a prevenir desastres en la zona (instalación y limpieza de barreras dinámicas o simulacros), se destacó en las entrevistas que estos siempre han venido desde arriba; es decir, las acciones de la municipalidad no se han preocupado por incluir a la población dentro de estas acciones de prevención y mitigación. Sino que incluso, la presencia de la municipalidad ha sido motivo de división o de dificultad para la organización local. Por consecuencia se señala que la gestión municipal no ha realizado acciones que beneficien el fortalecimiento de la capacidad de organización en Carosio.

Finalmente, se indica que para formar la asociación que se encarga del tema de gestión de desastre, Asoda Carosio no ha recurrido a ningún documento

o plan de GRD del Estado. Toda acción o iniciativa ha salido de parte de la misma asociación y del apoyo que brindó la ONG Soluciones Prácticas para prepararla. Y con estas capacidades han logrado proponer y llevar a cabo algunos proyectos como:

- Faenas de trabajo (limpieza o construcción): Tanto para limpiar la basura que queda regada en las calles de la comunidad; cómo también, limpiar el equipamiento que está en la quebrada y protege de los deslizamientos de huaicos (barreras dinámicas).
- Arborización: En la zona alta de la Quebrada para reducir el riesgo de desastre mediante el cuidado
- Instalación de Geosilos: Diseñados para hacer una mejor gestión de los residuos de la comunidad.
- Construcción del mirador: Propuesta que si bien tiene visión sólida a promover el turismo en la zona, se ha visto estancada por conflictos internos.
- Gestionar con Enel la limpieza de las barreras dinámicas
- Pedido de reevaluación de los límites de las fajas marginales

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

La Junta María Parado de Bellido se formó en el '62 por todos los compradores de las tierras. La formación de esta Junta fue iniciativa propia para preservar sus intereses en mejorar su zona de residencia.

Uno de sus principales problemas es que los residentes de María Parado de Bellido, si bien tienen los documentos de la compra de los terrenos, estos no cuentan con el título de propiedad. A la par, la asociación de Propietarios no se encuentra reconocida en registros públicos como una asociación que represente los intereses y bienestar de la población, lo cual ha limitado su capacidad de llevar a cabo proyectos. Sin embargo, la nueva gestión ha retomado esta gestión para ser reconocidos como una asociación de legítima representación de la comunidad de María Parado de Bellido.

Internamente, la junta directiva está compuesta por siete miembros, los cuales tienen cada uno sus funciones delimitadas. Incluso en caso de desastre se ha organizado para poder dar una respuesta eficiente y guiar a los demás residentes. Cabe destacar que esta acción se ha trabajado en conjunto con la ONG Soluciones Prácticas y la Municipalidad (con la que se tiene una relación menos conflictiva y ha tenido más influencia en la población; sin embargo, no tanto con la asociación de propietarios), quienes han provisto de material y conocimiento de la etapa de prevención y respuesta.

De la misma manera la población ha establecido estrategias para prevenir y reponerse de los desastres. Se destacan dos acciones fueron:

- Ollas Comunes: cómo se señala en casos donde el desastre afecto la oferta de servicios o el acceso de alimentos, la propia comunidad empezó a organizarse para llevar a cabo ollas comunes y mantener la salud alimentaria.
- Muros de contención al cauce del río: construcción realizada para prevenir la salida del río en tiempos de lluvia. El muro fue construido alrededor del año '74 y cuenta con 200 mt, cuando la comunidad se encontraba más organizada. Este es necesario debido a que la geografía y algunas construcciones que modifican el caudal del río, este termina impactando contra las cosas de las calles de María Parado de Bellido.
- Señalización: se realizó en el 2010; sin embargo, actualmente la mayoría de estas marcas se encuentran borradas por el tiempo
- Faenas de limpieza: destinadas a limpiar los muros de contención del cauce del río de la basura que se acumulara en ellas y deteriorara la resistencia del muro; o también las tuberías de agua.

La Red de Líderes resilientes se formó oficialmente en el año 2006, aunque previamente se había trabajado con zonas con afluencia al río Rímac en prevenir desastres. En María Parado de Bellido hay pobladores que forman parte de esta red y que se encargan de trabajar en su zona y en coordinación con su asociación local.

El rol de esta red de líderes ha sido en su mayoría ofrecer capacitaciones para sus los representantes locales, y de proveer de herramientas con las que



prevenir el desastre, entre estos resalta la red de alerta temprana con los pluviómetros artesanales y una comunicación a tiempo real (comunicación diría por whatsapp) de todas las zonas cercanas al río Rímac, esto con el objetivo de saber al momento la caudal y la amenaza que podría representar. También se han formado comisiones de primero auxilios y se han provisto de instrumentos para responder a los desastres (silbatos, bocinas, palas, entre otros).

Además, con respecto a la situación actual de la nueva gestión de la Asociación de Propietarios María Parado de Bellido, la Red de líderes menciona que se ha empezado a ver un mayor nivel de participación por parte de la junta directa e incluso un mayor dialogo con la gestión Municipal.

En otro aspecto, también se habló desde la Red de líderes algunas coordinaciones con la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Demuna) para brindar asistencia social a los niños abandonados y que no estudian.

## **Complejidad**

- **Asoda Carosio**

Para esta variable es necesario entender la complejidad que posee la Asociación en primer lugar, a nivel interno. Su complejidad como organización es sólida ya que los cargos de administración y responsabilidades se encuentran bien definidos o distribuidos, sin caer en la confusión de funciones, lo cual denotaría una organización debidamente estructurada.

Sin embargo, en segundo lugar, la complejidad también debe reflejarse a la hora de ser capaces de brindar soluciones a los problemas que afronta su organización. Entre las dificultades más recurrentes en mantener la organización, los entrevistados han señalado la falta de apoyo del gobierno local e interés de la población sobre los temas de GRD, así como también el problema de grupos opositores dentro de la misma comunidad (Comité de obras, vaso de leche y comedor popular).

Si bien en las entrevistas se han señalado maneras en las que están trabajando para resolver estas dificultades mencionadas, aún no se puede

afirmar que hayan logrado cerrar con algunas de las mencionadas. En este caso, aún no se ha encontrado maneras directas de resolver estos aspectos, salvo en la relación con la Municipalidad, con la cual ahora, después del último cambio de gestión, se ha intentado establecer una mejor relación.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este aspecto los entrevistados señalaron que el principal problema reside en el nivel interno, puesto que en la asociación de propietarios se señala la participación de su grupo directivo ha decaído, lo cual dista de cómo era la situación en el pasado puesto que había más compromiso y participación. Se precisa que esta situación viene desde los últimos 10 años, la organización interna se ha visto más debilitada.

Entre las razones de esta falta de participación, se menciona que debe a que la asociación de propietarios se encontraba limitada puesto que no había sido reconocida por la Municipalidad. Esto afectó a nivel interno el puesto de su junta directiva, la cual en años anteriores no había avanzado en gestionar ese reconocimiento, se señaló que el antiguo presidente de la asociación se encontraba cada vez más fuera de la comunidad. Esta situación terminó por afectar tanto la organización de la asociación, como su imagen en la comunidad y sobre todo su capacidad de llevar a cabo proyectos se vio muy limitada.

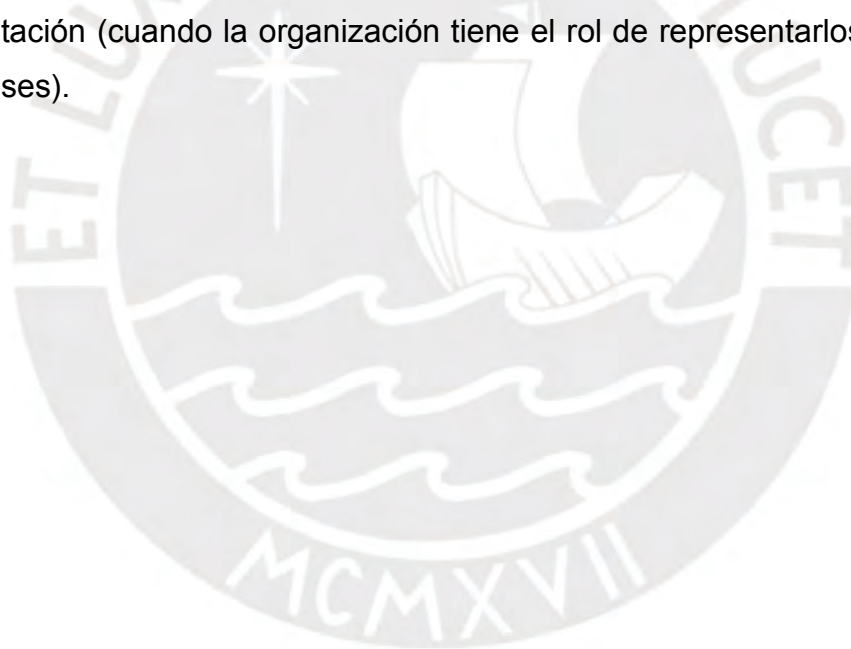
Por parte de la Red de Líderes, afirman un panorama similar que señalaron los propietarios, el hecho de que la gente no participe o apoye, ha limitado la capacidad de la asociación para hacer frente a sus problemas. Se bien esta falta de apoyo se puede deber a una desconfianza de la población a su asociación, Red de líderes señala que la falta de apoyo a la asociación de propietarios se debe a la flojera de varios residentes, están confiados de que cualquier problema la asociación se hará cargo por su cuenta. La falta de interés o flojera se señala lo confirman debido a que desde la Red de Líderes procuran realizar actividades en los tiempos libres de las personas, pero con todo hay poca participación.

## **Diversificación**

- **Asoda Carosio**

ASODA si tiene establecida una serie de relaciones con una gran diversidad de organizaciones, las cuales se han procedido a sistematizar para conocer actores a favor, neutros o en contra. Es por ello que se busca conocer que cercanía poseen con la asociación en cuestión y su posición frente a los objetivos y acciones de la asociación en cuestión.

Con respecto al tipo de vínculo, se ha clasificado en tres tipos: Influencia (cuando la organización tiene capacidad de modificar algún objetivo o proyecto que se tenga, generalmente solo grupos con cercanía y objetivos alineados pueden tener este tipo de vínculo) / Proximidad (cuando la organización no posee capacidad para modificar en los objetivos de la asociación pero han tenido alguna contacto ya sea positivo o negativo en algún proyecto o gestión) / Representación (cuando la organización tiene el rol de representarlos a ellos y sus intereses).



**Tabla 21 Relación de actores y tipo de vínculo, ASODA Carosio**

<b>Categoría</b>	<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>	<b>Posición</b>	<b>Cercanía</b>	<b>Tipo de vínculo</b>
Organización no gubernamental	ONG Soluciones Prácticas	Entidad que lleva trabajando varios años con las organizaciones locales para la gestión de riesgo de desastre	A favor	Alta	Influencia
Universidad	Universidad Nacional de Ingeniería	Universidad ha colaborado en realizar mapas acerca de la zona para las organizaciones locales	A favor	Media	Proximidad
Comunidad	Asociación de Propietarios María Parado de Bellido	Organización local que vela por los intereses de la población del AA.HH María Parado de Bellido (zona baja de Quebrada Carosio). También , apoya ASODA al momento de gestionar proyectos o realizar pedidos a la Municipalidad u ONGs	A favor	Alta	Representación

Comunidad	Red de líderes resilientes de la cuenca del río Rímac	Se formó el año 2015, es una asociación de dirigentes, ex dirigentes y vecinos de Chosica, ate y Chaclacayo que se encargan de llevar cabo proyectos de prevención y mitigación en las comunidades aledañas al Río Rímac.	A favor	Alta	Influencia
Gobierno Municipal	Nueva Gestión de la municipalidad	Anterior gestión del distrito de Lurigancho-Chosica,	Neutral	Media	Proximidad
Gobierno Municipal	Antigua gestión de la municipalidad	Actual gestión del distrito de Lurigancho-Chosica	En contra	Baja	Representación
Comunidad	Vaso de leche y comedor popular	Asociaciones autogestionadas para proveer de alimentación a la población en la zona de Carosio	En contra	Baja	Proximidad
Comunidad	Hermandas del madero: Fray Martín Jorge Chávez	Parte de la iglesia de la zona de Carosio, no destacado un apoyo mayor, pero sus	Neutral	Media	Proximidad



		festividades apoyan en integrar a la comunidad.			
Sector privado	Empresas privadas (Gamarra)	Asociaciones de trabajadores de Gamarra que brindan soporte en caso de desastre, proveen de abrigo y bienes.	A favor	Media	Proximidad
Comunidad	Comité de Obras	Asociación local que ve por la construcción de obras dentro de la comunidad	En contra	Baja	Proximidad

Fuente: Elaboración propia



En este caso se observa que la ASODA Carosio mantiene contacto con diversas organizaciones, e identificó claramente cuáles iniciativas puede hacer con o esperar de ellas. En ese aspecto se afirma que Asoda posee bien diversificado su articulación con otras asociaciones de la comunidad.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este caso, se resalta que para las dos asociaciones que comparten un espacio de trabajo, en la **Tabla 22** solo se señalan aquellas organizaciones con las que tiene una gestión directa con María Parado de Bellido y Red de líderes. Puesto que, las demás señaladas la **Tabla 21**, si bien también prestan apoyo, este entra por medio de ASODA o Soluciones Prácticas.

**Tabla 22 Relación de actores y tipo de vínculo, Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

Categoría	Nombre	Descripción	Posición	Cercanía	Tipo de vínculo
Comunal	ASODA Carosio	Asociación que trabaja la GRD a nivel de todo Quebrad Carosio	A favor	Alta	Influencia
Gobierno Municipal	Nueva Gestión de la municipalidad	Anterior gestión del distrito de Lurigancho-Chosica,	Neutral	Media	Proximidad
Gobierno Municipal	Antigua gestión de la municipalidad	Actual gestión del distrito de Lurigancho-Chosica	Neutral	Media	Representación

Gobierno Municipal	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Demuna)	Institución servicio encargado de proteger y promover los derechos de los niños, y adolescentes	A favor	Media	Proximidad
Organización no gubernamental	ONG Soluciones Prácticas	Entidad que lleva trabajando varios años con las organizaciones locales para la gestión de riesgo de desastre.	A favor	Alta	Influencia

Fuente: Elaboración propia

Siendo la zona de trabajo de la Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de Líderes resilientes del Rímac una más delimitada, también los actores con los que gestionan es una lista más acotada. Lo cual no indica que no tengan relación con otros grupos, puesto que su vínculo con ASODA o Soluciones les proporciona una red de contactos en caso lo necesiten para proyectos específicos.

## **Eficiencia y Eficacia**

- **Asoda Carosio**

Con respecto a la eficacia de la organización se hace mención de que siempre logra cumplir con sus objetivos planteados; sin embargo, es en el tema de la eficiencia donde se presentan ciertos problemas, con respecto a dos tipos de recursos:

En primer lugar, el recurso económico es conseguido mediante un abonamiento de cada miembro de ASODA. Este financiamiento se realiza por cada gestión o proyecto que se realice; es decir, no se realiza semanal o mensualmente y el monto se acuerda en base a los gastos que se necesite. En segundo lugar, el recurso humano, es decir los conocimientos y habilidades de las personas, se limitan a un conocimiento más bien técnico, y en general no los miembros no son muy activos en la organización (salvo algunos casos). Los dirigentes son personas con mucha motivación, pero están obligados a aprender varias cosas en el mismo proceso.

Si bien la asociación logra cumplir los objetivos de manera eficaz, aún no logra hacerlo de manera eficiente, ya que siempre requiere mayor esfuerzo e inversión de la que se planeó en un inicio.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

Para la eficacia, se señala que en los últimos años no se han podido cumplir con nuevos proyectos, a diferencia de antiguos como muros o canales contención. Salvo proyectos que han llevado en conjunto con la Red de líderes, ASODA o la Municipalidad, no se ha podido identificar proyectos llevados a cabo por la misma asociación destinadas a la prevención de desastres. Salvo actividades esporádicas como limpieza de tuberías, no se mencionan otros objetivos cumplidos por la asociación.

La eficiencia en este caso se ve limitada, tanto en recursos tanto económicos y humanos. Si bien la asociación tiene una fuente de ingreso mensual de S/2.5 o también con actividades de autofinanciamiento (pollada) para realizar las faenas o pagar el trámite de conseguir reconocimiento

municipal. Sin embargo, se señala que, al no ser reconocidos como asociación, algunos pobladores están dudosos de entregar la mensualidad.

Esta imagen negativa frente a la población ha limitado no solo sus recursos económicos, sino también recursos humanos puesto que la falta de confianza hace que los residentes no estén interesados en apoyar. Se menciona un caso en el 2017, una falsa alarma de que la represa río arriba del Rímac se había reventado, por lo que procedieron a evacuar a toda la gente de sus casas, pero al resultar ser falsa generó incomodidad y reforzó la desconfianza en la asociación.

Otra forma en que sus recursos económicos y humanos se ven limitados se deslinda de lo anterior, al no poseer reconocimiento como asociación, cualquier proyecto o pedido que quieran emprender se verá limitado su situación informal y no contará con respaldo institucional. Cabe destacar que las únicas organizaciones que han estado apoyando con recursos han sido ASODA y Soluciones prácticas.

La Red de líderes por su parte confirma el apoyo de recursos por parte de Soluciones Prácticas, quienes destinan ciertos montos para la compra de materiales de prevención y respuesta, como palas o carretillas. Se señala además que en caso la ONG se encuentre lejos, ellos realizan las comprar y posteriormente justifican el gasto a Soluciones Prácticas.

## **Nivel individual**

### **Participación**

- **Asoda Carosio**

Con respecto a la participación se señala que la gente apoya las actividades que se organizan en la comunidad, y es que la mayoría de la población aprueba los objetivos de la organización, ya que consideran que esta organización si cumple con sus propuestas. Sin embargo, el apoyo a la organización no siempre se ve reflejado en la participación, y es que si bien la gente apoya la continuación de Asoda, no siempre participan en las actividades planteadas. Directivos de Asoda señalan que la gente que suele apoyar



constantemente es porque tiene una mayor preocupación por su tierra y porque tienen mayor confianza entre ellos; de esta población se estima que será 40% de la población.

Además de ello cabe destacar que la participación está bien distribuida en cuestión de sexo, ya que se señala el 50% de los participantes ASODA son mujeres, así como que también son las más activas con su participación. Por el contrario se señala que la población que tiene mayor participación dentro de las actividades de la asociación sería la población joven. A pesar de eso, en las últimas elecciones la población joven se ha empezado a posiciones como vocales de la asociación, demostrando una nueva integración

La situación anteriormente señalada es la más recurrente en la población; sin embargo hay dos características que se señala aumentan el nivel de participación en la población.

Es así que la participación es mayor bajo dos condiciones:

- Estación de amenaza: Se aseveró que si bien la participación es esporádica en gran parte del año, existen momentos en que la participación o interés de la población sobre tema de desastre incrementa, esto es en meses cercanos a la época de lluvia en invierno.
- Beneficios personales: La participación en las actividades de prevención y mitigación se ha visto influida por el tipo de dinámica que se realiza; es decir, en actividades que se centran en solamente la transmisión de conocimientos o de capacitación se cuenta con menor participación; mientras que en actividades donde se entregue a la población algún tipo de bien material, esta cuenta con mucho mayor asistencia y participación. Ya que evitan hacer eventos asistencialistas, no muchas de sus actividades cuentan una gran participación.

Algunos casos especiales que han marcado aumento o decrecimiento de la participación, se señalaron que fue con el fallecimiento del señor Julio Llovera, quien era un antiguo dirigente de ASODA, quien era un portavoz sobre el tema de desastres, muy comprometido con el tema y con mucha llegada en la población. Además de ello, se señala que dentro de los grupos opositores a

ASODA han fomentado que la población no participe en las actividades de prevención que realiza la organización.

La falta participación se presupone se debe a la dejadez de algunos pobladores, pero también se teoriza que se debe a la confianza que se tiene en los actuales medios de prevención de desastres (barreras dinámicas). Finalmente, no consideran que la municipalidad o algún actor externo del estado haya contribuido con fomentar la participación ciudadana en temas de GRD.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

La participación de la población en cuanto a ser parte de actividades o de interesarse por la seguridad de la zona es baja, o al menos es muy inferior a lo que era antes. Cabe destacar que, el nivel de participación fue inversamente proporcional a la reducción de necesidades; es decir los años que la zona logro obtener una mejor situación, la gente dejo de ver la necesidad de participar. E incluso, se ha empezado a cuestionar la necesidad de aportar la cuota mensual para el mantenimiento de la asociación.

Con respecto a la participación en cargos de la junta, esta es casi ausente, se señala que los casos que hay, aquellos que aceptan ocupar un cargo lo hacen por la presión, puesto que no poseen un interés en ver por los problemas de la comunidad.

Otro tema que resalta como limitante para la participación es debido a la menor presencia de propietarios, con el paso del tiempo llenándose de residentes no propietarios (esto será más abordado en la siguiente variable: "Pertenenencia").

Es por ende, se propone desde las entrevistas que la baja participación en María Parado de Bellido se debe:

- Falta de confianza en la asociación, debido a su situación informal y a la mala imagen de la anterior junta directiva.
- La mayor presencia de residentes no propietarios

- Menor percepción de riesgo: María Parado de Bellido, a diferencia de Buenos Aires, posee menor vulnerabilidad, posee todos los servicios de mejor calidad y la ocurrencia del huaico no los afecta de manera directa. En su caso son más amenazados por la crecida del río Rímac, el cual gracias a los muros no ha representado una gran amenaza en los últimos años.
- Necesidades básicas cubiertas: La mayoría de las necesidades como servicios de agua o electricidad están cubiertas (a diferencia de Buenos Aires donde parte de la población aún no cuenta con servicios de agua de calidad), por lo que la población no ve intereses en participar de las asociaciones.

Por parte de la Red de líderes también afirman que hay poca participación por parte de la población, en especial lo que refiere postular a cargos dentro de la asociación. A la vez, señalan que las razones por las que no participan se deben a las otras actividades que realizan (trabajo u ocio).

De la misma manera que en ASODA, la Red de líderes señala que si bien la participación es baja en la población, los picos donde hay mayor participación se da en los meses donde la zona está en mayor amenaza (enero, febrero y marzo por el huaico u octubre y noviembre por el sismo). Además, también se señala el incentivo o beneficio directo como un factor importante para fomentar la participación en las actividades que realizan.

Cabe destacar que, a diferencia de Buenos Aires, la relación o participación de la municipalidad con la población de María Parado de Bellido ha sido más cercana, siendo que han brindado capacitaciones y charlas para llegar a toda la población; sin embargo, como se señaló anteriormente esta relación aún no es tan cercana con la asociación de propietarios, en su parte se puede deber a su actual situación de informalidad.

## **Pertenencia**

- **Asoda Carosio**

Con respecto al sentimiento de pertenencia, se señala que la mayoría de pobladores conoce la historia de su comunidad y también recuerda las experiencias por las que han pasado. Sin embargo, se aclara que en su gran mayoría son pobladores antiguos, y en menor medida la población joven, quienes no siempre se encuentran interesados en saber sobre esta.

Pese a ello, se precisa que la población que conoce su historia si busca compartirlas (experiencia transferida), es para esto cuentan con dos tipos de medios por los cuales se busca transmitir la experiencia a la población

- Población mayor: Sobre todo los padres o abuelos son quienes se encargan de seguir transmitiendo la historia dentro de la comunidad a los más jóvenes.
- Asambleas comunales: se señaló que dentro de las asambleas que lleva la comunidad (Buenos Aires) donde se conversan sobre los problemas y necesidades de la población, se aprovecha también en recordar experiencias pasadas por las que haya atravesado la comunidad.

De la misma manera todos son conscientes de quienes son las personas quienes los representan, ya sea a nivel local como distrital.

Además, entre los mismos vecinos se conocen y son conscientes acerca de la situación del otro, lo cual permite que en momentos de crisis puedan apoyarse entre ellos y cómo ya se. Un evento anual donde se demuestra esto es en la fiesta de las cruces, una fiesta patronal en mayo que permite a la población integrarse y socializar.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este sentido se afirma que los propietarios conocen acerca de la historia y el proceso por el cual se ha logrado formar su asociación; sin embargo, el problema recae en que actualmente quedan pocos propietarios en la zona. De un aproximado de 42 propietarios, se señala que solo quedarán 12 o 15, puesto que la mayoría han ido saliendo y vendiendo o alquilando la propiedad a población externa. No se hizo mención de algún medio para transmitir experiencias.

Con respecto al conocimiento de sus líderes o representantes, se confirma que estos son identificados por la población, pero resalta nuevamente la falta de confianza sobre la junta directiva.

Acerca de su relación con sus vecinos, se señala que esta es muy poca, la población no se integra o se acercan entre ellos. Es decir que no se preocupan por el bienestar del otro, cada uno está aislado en su vivienda. Incluso en festividades donde se suele haber más integración esta es baja, la gente no llega a integrarse.

### **Propósito común**

- **Asoda Carosio**

Con respecto a la noción sobre los otros, se comparó el reconocimiento de los dirigentes con respecto a la problemáticas y bienestar tanto interno como externo a los AA.HH.

A nivel externo, se señala que en los tres AA.HH se comparte una noción de riesgo de manera conjunta; es decir, la población de Buenos Aires (Zona alta de quebrada Carosio) tiene conocimiento de lo que sucede en el AA.HH de María Parado de Bellido (Zona Alta). Ya que si bien ambos son parte quebrada Carosio y el origen de la amenaza proviene de las fuertes lluvias, la zona alta se caracteriza tener una amenaza mayor a las consecuencias del huaico; mientras que la zona baja es amenazada en mayor medida por el desborde del río.

Esta integración entre asentamiento se señala es gracias a sus organizaciones que trabajan en conjunto para prevenir o mitigar el riesgo de desastre, además que actores externos como la ONG Soluciones Prácticas permite integrarlos aún más al momento de ofrecer capacitaciones y otros eventos.

Sin embargo, a nivel interno la zona alta, la de Buenos Aires es el AA.HH que presenta una mayor problemática con respecto a compartir un propósito común; debido al enfrentamiento entre organizaciones sociales de la comunidad, la cual termina por crear divisiones entre la población y por ende diferentes



nociones de bienestar. Con respecto a los otros asentamientos no se ha detectado una división interna de la comunidad.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este sentido a nivel externo se hace mención que la población conoce acerca de la situación que vive la parte alta de Carosio (Buenos Aires). Si se recuerda que anteriormente había una división más marcada entre la zona alta y baja de Carosio, esta ha ido desapareciendo con el tiempo. Si bien hay menos división, esto no se ha reflejado en mayores intereses por participar o apoyar en proyectos realizados para ambas zonas como simulacros, donde aún ahora se aprecia poca participación de la zona de María Parado de Bellido.

Finalmente, aunque tanto la parte alta y baja de Carosio conozcan los problemas y dificultades del otro, esto no ha provocado que la gente participe en actividades de bienestar de la comunidad, son más individualistas.

La red de líderes confirma lo anterior, puesto que señala que la situación actual en María Parado de Bellido es una donde predomina el bienestar personal por sobre el bien grupal.

## **Liderazgo**

- **Asoda Carosio**

Con respecto al liderazgo se señala que asociación cuenta con el respaldo de los socios y la población en general, esto debido a que logran cumplir sus objetivos, lo cual hace que se genere confianza en la población. De igual manera, debido a su apertura a la participación ciudadana y a su cercanía es que el liderazgo de ASODA es reconocido por la población.

El liderazgo dentro de la asociación se renueva cada dos años y en caso no haya una nueva lista está estipulado se ira a un proceso de reelección de la junta. Sin embargo, hasta el momento nunca se han visto en la necesidad de hacer una reelección puesto que siempre se ha presentado una lista nueva.

Sin embargo, entre algunas debilidades sea han señalado las más relevantes para la directiva de la asociación:

- Falta afianzar una relación de los líderes con el gobierno local
- Falta de presencia de algunos miembros en la mesa directiva, los cuales suelen desaparecer durante algunas reuniones, esto debido en su mayoría por otras responsabilidades que poseen.
- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

El liderazgo en la Asociación de propietarios considera que ahora con la nueva directiva se está empezando a trabajar con mayor empeño, esto con el objetivo de revertir la imagen negativa que se tiene la junta directiva. Por eso mismo, por el momento no tienen tanta llegada con la población e incluso algunos pobladores aún los ven como si estuvieran “dormidos”.

El liderazgo de la asociación se define cada dos años en elecciones. A diferencia de ASODA Carosio, en la presente asociación ha habido situaciones en las que las personas en los cargos han seguido ejerciendo por la falta de nuevas listas o son reelegidos los mismos puesto que gente nueva no se anima a participar.

Finalmente, el problema de fondo y lo que limita que la asociación pueda proponer mayores proyectos es su estado de informalidad, lo cual repercute en que no cuenten con apoyo institucional y no puedan trabajar de manera más directa con la municipalidad, con quienes se ha mencionado no tienen conflictos mayores.

En este sentido, algunas debilidades que se rescatan de la dirección de María Parado de Bellido:

- Falta de confianza en la junta directiva y la eficiencia de la asociación
- Inconstante rotación de líderes, en relación con el anterior punto se ha señalado que muchos de los que han estado en puestos de la directiva, vuelven a salir elegidos debido a la falta de participación.
- Informalidad de la asociación, situación que frena el acceso a recursos y atención que pueden recibir para llevar cabo proyectos.

## Nivel de Desarrollo Sostenible

### Experiencia

- **Asoda Carosio**

. Entre la experiencia en torno a la GRD se señalan algunos momentos que han generado cierta memoria en la asociación y en la población.

La primera experiencia de gestión de desastre de las que se logró registrar fue en el '87, cuando la población fue sorprendida por la magnitud del niño en ese año. Fue en base a eso que se formó el primer intento de organización para prevenir estas situaciones: Comité Cívico. El cual resultó ser ineficiente en resolver los riesgos de la comunidad; además que no concibió integrar a la zona de María Parado de Bellido (zona cercana al río Rímac) dentro de su organización, actuando como un agente aparte.

Años después, en diversas ocasiones donde se ha provocado un deslizamiento, ya creada ASODA, logró determinar la acción de los vecinos durante la situación de desastre, así como las acciones que tomaron después. En concreto, señala que la creación de brigadistas, mediante capacitación de PNUD y Soluciones Prácticas para el momento post-desastre, lo cual contribuyó en hacer más eficiente la respuesta. Es así que este grupo local permitió atender a las personas vulnerables (ancianos, niños o personas discapacitadas) en caso necesiten salir de la vivienda; o también la presencia de una agrupación de respuesta local permitió realizar una verificación actualizada de la situación de los pobladores. Esto último se realizó mediante herramientas de recojo de información como lo son padrones de pobladores, para así verificar la situación de la familia, identificar su estado y determinar donde focalizar la ayuda.

Entre algunas experiencias negativas se menciona en el 2015, la Municipalidad al intentar construir los muros laterales resistente al huaico, en conjunto con el Comité de obras de la comunidad, se retiraron piedras que eran parte de los muros de contención del reservorio de agua que había encima de la Quebrada. Fue así que el reservorio de agua en el huaico fue destruido, lo cual aumento el caudal del agua que se deslizo hacía la comunidad.

Otro acontecimiento similar sucede cuando la anterior gestión con la municipal en pos de prevenir la ocurrencia de desastres, encargo la construcción

de muros de contención, el alcalde contrato a una empresa con maquinaria especializada, retroexcavadora, para construirse muros de contención, maquinaria la cual al no gestionarse con el debido tiempo fue utilizada en medio de la época de lluvias, por lo que la termino siendo arrastrada por el huaico y destruyo varias viviendas, junto con las rocas que bajaron. (Ver **Anexo 2**)

Según La Mula, se señala que esta construcción se hizo ignorando las advertencias de los vecinos de la zona que conocían las épocas donde se podían realizar trabajos y quienes pedían paralizar la construcción. (Ver **Anexo 3**).

Otra experiencia relacionada destaca al momento de la reconstrucción cada vecino vio por su propia casa, haciendo referencia a que ninguno contó con apoyo externo de las autoridades. Cabe destacar que si bien la municipalidad no aportó en la reconstrucción, se señaló que varias organizaciones como productores de Gamarra o la ONG proveyeron de víveres (o reunieron) que llegaron a la comunidad; sin embargo, a pesar de haber llegado, estos no se lograron administrar de la mejor manera; puesto que la rivalidad entre organizaciones interno fomentó a que estos bienes se repartieran sin un orden de necesidades o incluso se distribuyeran en base a la afinidad con dirigentes. Además de ello, se detectó que población de otras zonas se acercaron a robar víveres que aún no se repartían en la zona afectada.

En experiencias más recientes se señalan las prácticas constantes, simulacros de evacuación y atención que se realizan tanto en la parte alta de Carosio (Buenos Aires) y zona baja (Moyopampa y María Parado de Bellido). En las cuales se señaló conto con buena participación de los pobladores y de las autoridades encargadas (la nueva gestión de la municipalidad y Defensa Civil).

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

Cómo parte de las gestiones se recopila que en el '74 frente a la constante amenaza de los rebalsases del río Rímac en tiempo de lluvia, se construyeron muros frente a la caudal del rio Rímac, a la vez que se realizaban faena para procurar su limpieza. Sin embargo, estas han ido decayendo con el pasar de los años como se ha venido señalando.

En el '85 aconteció un huaico que bajo desde la quebrada y el agua que trajo con ella se empezó a filtrar por las casas de la zona baja. En ese tiempo al ser las casas de adobe generó riesgo para las viviendas; por lo que después de ellos las familias optaron por cambiar de material las casas y reforzar las puertas y paredes para evitar el filtrado. Sin embargo, su actividad se limitó a ver por su propiedad y bienestar de manera individual.

La última experiencia reciente ha demostrado que la población ha priorizado en mayor medida preparar sus casas para la respuesta a los desastres, más que su prevención. Se mencionó en las entrevistas que esto lo concibe como una concepción fatalista del desastre, creyendo que no se podía evitar.

Otra actividad que se ha llevado a cabo son las charlas de prevención y mitigación de desastres, tanto proporcionados por la municipalidad (las cuales se señala realizan una o dos veces al año) como por asociaciones locales o externas (Soluciones prácticas).

## **Políticas**

- **Asoda Carosio**

En este aspecto, se señala que el tema de GRD no se concibe como un tema importante por parte de las instituciones municipales o en todo caso solo veía la GRD como la acción reactiva; es decir solamente centrada en atender el momento de desastre, pero no mitigar sus causas. O en todo caso las veces que se trabajó para prevenir, estas acciones fueron realizadas desvinculadas de la población local, lo cual desencadenó en una mayor vulnerabilidad, como se apreció en las experiencias pasadas: caso de los muros de contención o la retroexcavadora

Sin embargo, respecto a la actual gestión se concibe que está más abierta al dialogo y de recoger las necesidades de la población (por ejemplo a la reevaluación de la faja marginal). Sin embargo, también precisa que le falta algo de experiencia a la hora de desarrollar proyectos, puesto que hasta el momento no se ha visto grandes avances.



Además de eso, es importante señalar que los planes y actividades que se han venido desarrollando o la manera en que se han organizado no responde a ningún instrumento o plan del estado (Planagerd).

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este aspecto, se ha señalado que las políticas de GRD no han tenido mayor repercusión en los planes o preparativos de la asociación de propietarios. Es decir, de manera similar que ASODA, no han hecho uso de algún plan estatal de prevención o mitigación de riesgos.

Por parte de la asociación consideran que la política de la municipalidad no se ha concentrado en la gestión de desastres o que el apoyo no ha sido suficiente ni coordinado con la localidad. Sin embargo, se señala que si ha habido presencia o apoyo de la municipalidad en otros temas como reparación de servicios público.

Por parte de la Red de líderes se señala una situación similar en torno a la participación de la municipalidad, puesto que señala que ha apoyado; sin embargo el apoyo se concentraba una vez ocurrido el desastre y con los años ha ido disminuyendo las charlas que se ofrecían en cuanto a prevención.

### **Cultura de prevención**

- **Asoda Carosio**

Entre las acciones realizadas por la población para prevenir directamente la ocurrencia de desastres dentro de su comunidad. En ese sentido, algunas de las acciones más resaltantes son:

Las principales acciones de prevención vendrían a ser las siguientes:

- Las capacitaciones que se realizaron en torno a formas de responder al desastre o incluso los mismos simulacros. Ya que permite a la población tener los conocimientos para poder responder y actuar en caso suceda un desastre, cómo parte de estas actividades se instalaron señalizaciones con las rutas de evacuación pertinentes de acuerdo al lugar de Carosio

donde se encuentren (Ver **Anexo 4**) o también comunicar a los vehículos en la carretera (Ver **Anexo 5**).

- Gestión de sacos de arena, necesarios para que en tiempo de lluvia sirvan de aislante del agua que entraría en las casas. Estos sacos son proporcionados por la Municipalidad, pero su distribución y ordenamiento cae totalmente responsabilidad de la población. En el presente año la población contó con apoyo de miembros del serenazgo y del ejército para poder acomodar estos afuera de sus casas. Sin embargo, aún existen pobladores que esperan que esta instalación o haga la asociación; la cual es una conducta que tratan de frenar en la población, buscan que no se acostumbren a ser asistencialistas. Además, el apoyo de serenazgo o del ejército esta focalizado a hogares donde haya una población vulnerable (señores de tercera edad, población infantil o con cierta discapacidad).
- Gestión de tecnología proporcionada por la ONG Soluciones Prácticas. En ese aspecto, se planteó la implementación de tecnología que fuera de fácil uso para la población. Esta tecnología adaptada se propuso implementar de fácil uso por la comunidad; en ese aspecto sobre salen dos mecanismos: medidores de lluvia artesanales y un sistema informático de monitoreo del clima. Esto último consiste en una cámara que fotografía a tiempo real la quebrada y el estado de las barreras dinámicas; así como también brinda un informe de la precipitación<sup>9</sup>. Estos instrumentos, en posesión de algunos dirigentes ha logrado brindarle a la comunidad la confianza para confiar en las indicaciones de sus organizaciones, puesto que poseen medios de verificación.
- Faenas de trabajo (limpieza o construcción), por parte de la población que se reúnen para hacer mantenimiento de factores que podrían vulnerar la situación en Carosio. Por ejemplo se señala que se realizan algunas

---

<sup>9</sup> Aplicativo de fotografía climática a tiempo real en Quebrada Carosio: <https://freeboard.io/board/sPDLmX>

faenas para reforzar el tanque de agua y evitar que caiga con mayor fuerza durante algún huaico o también limpiar las tuberías de agua que llegan a las viviendas en Carosio (Buenos Aires).

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

Es así que en temas de prevención en María Parado de Bellido se menciona en primer lugar algunas que han compartido con ASODA o que se han realizado a la par, como lo son capacitaciones, instalación de sacos de arena, gestión de tecnología y faenas de trabajo.

- **Comunicación coordinada:** Es este sentido, la innovación con respecto a ASODA Carosio se viene de parte de la Red de líderes, siendo su principal función la de prevenir los desastres ocasionados por la caudal del río Rímac, se ha implementado a nivel de los 23 distritos que atraviesa, un sistema de comunicación diario por el cual se informa sobre el nivel del caudal del río, algún objeto peligroso que arrastre o alguna otra información climática (lluvia, humedad, etc.). Para esto se hace uso también de los medidores de lluvia artesanales que implementaron junto con Soluciones Prácticas.
- **Primero auxilios:** Algo a destacar en la zona baja de Carosio es que se mencionó que cuentan con apoyo de la posta médica que queda en la comunidad para brindar charlas de primero auxilios en situaciones de desastre.
- **Implementos de emergencia:** Se han realizado charlas y facilidades con la preparación de una mochila de emergencia en la población; si bien se ha impartido conocimiento, no se ha podido verificar que todos lo posean.

## **Cultura de adaptación**

- **Asoda Carosio**

Con respecto a las acciones implementadas para reducir la vulnerabilidad de la población y asegurar un bienestar general, se señalan las siguientes:

- Concientización, en este aspecto, las asambleas no solo sirvieron como espacios de difusión de avances; sino que también se aprovechan en sensibilizar a la población respecto a los problemas latentes en la comunidad.
- Residuos sólidos, se ha trabajado en la gestión del almacenamiento de la basura en depósitos, esto con el objetivo de evitar que los animales la esparzan por las calles.
- Inseguridad, el tema de la delincuencia es señalado como uno de los principales problemas, con lo cual se gestionado desde ASODA la presencia de serenos en la zona y sobre todo en horas más peligrosas. Si bien se señala que esto se gestionó, aún no logra tener un impacto dentro de la comunidad.
- Documentación: Debido a que varios pobladores no tener título de propiedad como tal y la informalidad de la asociación, varios han apostado por tener a la mano copias sobre su auto valuó de la propiedad y el contrato de compra, para así poder prepararse frente a cualquier eventualidad.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

En este sentido, las acciones realizadas por el desarrollo de la comunidad se han visto paralizadas, como se ha venido señalando la asociación quien era el que proponía dichos proyectos ha estado en la informalidad y su principal objetivo en la actualidad es terminar el proceso de registro en registros públicos.

Unas actividades que si bien ahora ya no son tan frecuente, eran las reuniones de los propietarios donde se comunicaban y trataban problemas de la comunidad; sin embargo, hoy en día estas ocurren en menor frecuencia.

Finalmente se rescata el uso que se va a una herramienta que previamente fue usada prevenir desastre; y es que los sacos de arena una vez que pasó la época de lluvia, se propone poder usarla para reforzar el muro de contención del caudal del río.

## **Reconstrucción**

- **Asoda Carosio**

Con respecto al tema de la reconstrucción luego de ocurrido el desastre se señala la siguiente situación

- Limitación de crédito para reconstruir, esto debido a que la municipalidad señalo la zona como zona de riesgo no mitigable.
- Falta de apoyo externo por parte de los actores del estado, salvo el constante apoyo que brinda la ONG o sectores privados. De la misma manera gracias a las capacitaciones que ofreció ASODA en conjunto con Soluciones Prácticas la gente es consciente de cómo organizarse para reconstruir, también por la experiencia que poseen.
- Se detecto como un problema de la reconstrucción que en el momento de crisis, personas externas a la comunidad aprovecharon en entrar y llevarse algunos víveres.

- **Asociación de Propietarios María Parado de Bellido y Red de líderes resilientes del Rímac.**

Con respecto al tema, la asociación de propietarios señala que

- Conocimiento: La junta directiva sabe con quienes comunicarse en caso sea necesario reconstruir alguna vivienda o edificación. Los mismo sucede con la caída de los servicios, se señala en caso se produzcan las caídas de postes de luz saben que gestión realizar con luz del sur para llevar a cabo la reconstrucción en el menos tiempo posible. Lo mismo



sucede con la comunicación con entidades de apoyo o rescate, número de bomberos o serenazgo para poder responder a las consecuencias del desastre.

- Olla común: mencionado anteriormente, este sistema si bien no se ha implementado en tiempo, la actual directiva tiene conocimiento de cómo llevarla a cabo en el caso la comida escasee.



## 8. DISCUSIÓN ENTRE LIMITACIONES Y TEORÍA DESDE LA CC.SS (APORTE A LA POLÍTICA DE GRD)

En el presente capítulo se expondrán los hallazgos de los capítulos de política de GRD, así como las vulnerabilidades identificadas en el campo de Carosio. Esto con el objetivo de postular que limitaciones del GRD se podrían ver reflejadas en vulnerabilidades de la comunidad, así como proponer formas de efectuar la política viso desde una contribución de las CC.SS.

### **8.1 Limitaciones de la política de la GRD sobre la población de estudio**

Para esta sección se abordarán las recomendaciones que el PNUD realiza al Planagerd, estas se han trabajado bajo un enfoque de vulnerabilidad social, permitiendo reconocer 8 limitaciones que presenta la política actual. Si bien el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre presenta avances como incorporar gestión prospectiva y correctiva, permitiendo así que se trabaje la GRD desde la y con la población; esta ha resultado ser insuficiente al momento de ser aplicada en las comunidades de mayor riesgo.

A continuación las limitaciones del Planagerd han sido aterrizadas con situaciones dentro del caso de estudio para observar de que influencia en la población.

#### **Respuesta después del golpe.**

Las políticas públicas que van de desastres históricamente han tenido cabida después de ahí sucedido el acontecimiento. Desde el caso de la formación del Sinagerd que se creó después del terremoto del 2007, hasta casos más locales como en Quebrada Carosio que se crea comitiva destinada a prevenir desastres desde las consecuencias del fenómeno del niño en el 2015.

En ambos casos fue a partir de estas experiencias fue que se logró implementar un plan nacional de desastres (Planagerd), uno que no solo se encargue de responder al desastre; sino también de mitigarlo y prevenirlo.

Si bien no se afirma que haya una relación de causalidad entre uno y otro, se busca resaltar que un contexto previo de cual toda política de GRD parece surgir ya sea a nivel nacional, como local.

### **Riesgos de la modernidad.**

Desde el Planagerd, si bien hay propuestas de trabajar la vulnerabilidad social, también se señala entre sus principales limitaciones: “Escasa articulación de las empresas, las organizaciones de sociedad civil y población a nivel local y regional”. (Ver **Tabla 9**)

Esta dificultad sobre la llegada que tiene el plan sobre organizaciones de la sociedad civil, será fue el eje conductor del que se deslinda el análisis de vulnerabilidad social. Y es que el papel de la población es un factor que se ha visto es transversal a todo momento de la Gestión de Riesgo de Desastre, e incluso es reconocida en varias causas de la vulnerabilidad general de la población (Ver **Tabla 10**).

Y si bien los criterios por los que se define una población vulnerable conciben características como medios de vida, nivel de pobreza, historial de desastres y localización (Ver

**Tabla 11**); es importante resaltar que al momento de ejecutar algún plan o actividad, este no se debe centrar en tratar directamente estos problemas. Es aquí donde entra la variable social que si bien no es considerada como un criterio para definir a una población vulnerable según Planagerd, es un factor sumamente importante a considerar en la sostenibilidad del proyecto.

La omisión de estos factores dentro de un análisis de vulnerabilidad provoca que la comunidad no solo no pueda implementar proyecto de prevención; sino que por el contrario amplifica la vulnerabilidad de su población.

Bajo la propuesta de Giddens, se verá lo anterior en el caso de Quebrada Carosio, AA.HH de Buenos Aires se aprecia que los riesgos que poseen son en parte “manufacturados” por la actividad humana. Por un lado, la falta de participación y el divisionismo interno ha detenido o retrasado proyectos de mitigación y prevención; mientras que por otro, ha amplificado la amenaza actual, ya que a pesar de que poseen las barreras dinámicas, aún se encontrarían en peligro por los 5000 metros cúbicos de material de construcción que están sobre la quebrada desde hace años por la construcción de la hidroeléctrica contigua.

Situaciones que han surgido netamente de la actividad humana y la mala gestión de peligros y vulnerabilidades.

A la par, Beck señala como estos riesgos se distribuyen inversamente a las riquezas. La relación entre los AA.HH de Buenos Aires y María Parado de Bellido podría dar un pequeño vistazo a esto, y es que la población en María Parado tiene acceso a una mayor cantidad de servicios de calidad, a diferencia de Buenos Aires (como caso del servicio de agua o presencia de serenazgo). Sin embargo, complementando lo que nos indica Beck, en la investigación se ha repetido varias veces que la noción de riesgo no solo debe contemplar variables naturales, arquitectónicas o económicas; sino también sociales.

Si bien María Parado a comparación de Buenos Aires está en menor nivel de peligro, según se ha podido recoger de las entrevistas, su nivel de organización y participación es muy baja a comparación del otro AA.HH. Lo cual terminaría haciéndolos menos capaces de poder responder o reponerse a la ocurrencia de un desastre. Pero sobre todo, ha generado que la población no busque oportunidades de desarrollo para su comunidad, no hay presencia de proyectos orientados al bienestar de la población actualmente o mejorar sus estilos de vida. La mayoría sigue una cultura individualista donde predomina su bienestar personal que el de mejorar los riesgos de la comunidad.

Entonces, el tema de la vulnerabilidad social es un tema que resalta cómo una limitación en el Planagerd, ya sea en su propuesta como señala informe de PNUD, como en su implementación, según señala la Enagerd. Finalmente, si estas situaciones no son consideradas con mayor seriedad, dentro de la política nacional, al momento de llevar a cabo algún proyecto o plan de GRD o en general de desarrollo comunitario podría terminar desencadenando una mayor vulnerabilidad social.

### **Participación de individuos y organizaciones.**

Se halla la limitación de la participación de las comunidades en cuanto a políticas de GRD, ya que varias de las propuestas se basan en ofrecer conocimientos o hacer proyecto desde arriba; es decir, se ve a la comunidad sola ente como actores pasivos o reactivos al momento.

Si bien dentro del Planagerd se hace mención de trabajar temas de conseguir una interacción de la localidad con su entorno, el PNUD lo reconoce como un objetivo poco trabajado y propone que abra sus herramientas de estudio a unos más participativos: elaborar mapas de riesgo; así como impulsar un sistema de veeduría social; ambas propuestas que contemplan a la comunidad como actor activo.

Según se observa en el caso de Carosio, la participación individual si bien no es constante; depende de algunos factores como cercanía al peligro, sentido de pertenencia, necesidades, entre otras, si ha sido suficiente para llevar a cabo proyectos de desarrollo o de prevención por parte de la misma población. En este aspecto, no se ha hecho presencia de la política de GRD en mejorar esta situación, y la presencia que tiene se centraba en brindar conocimiento o implementos de prevención, pero no en hacer a la población parte de la GRD.

Para el caso de la participación de organizaciones, en el caso de Buenos Aires la presencia del Estado, representado en la Municipalidad ha dificultado la gestión autónoma del riesgo de desastre; incluso perjudicando indirectamente la relación entre los actores de la comunidad. Mientras que, en María Parado de Bellido esta no ha resultado perjudicial, pero de todas maneras ha mantenido a la asociación distante a sus actividades.

Entonces, de manera general se afirma que esta falta de atención por parte de la política de GRD no ha tenido un impacto positivo o en sí algún impacto en la participación de la población, como tampoco en la eficacia y eficiencia de las asociaciones que velan por estos temas.

En este aspecto, la mayoría de los proyectos no solo de prevención, sino de desarrollo comunitario han surgido y se han sostenido por parte de las mismas asociaciones comunales; y en cuanto a la participación, han sido los Organismos No Gubernamentales (Soluciones Prácticas) quienes más han apostado por la participación de la población y sus asociaciones como parte de la GRD.

### **Manejo de la información.**

Según PNUD, la difusión de los planes y conocimientos debe ser un objetivo base de sensibilizar a la población, así como adaptar los instrumentos



para el uso del común de personas y su replicabilidad. Lo cual se presenta como una limitación del actual Planagerd.

Esta situación va de la mano con lo que se aprecia en la zona de estudio, puesto que en Carosio según se ha encontrado la comunidad o sus asociaciones ya cuentan con sistemas de comunicación, ya sean los grupos de WhatsApp o las aplicaciones de monitoreo ambiental que realizaron junto con Soluciones prácticas. A la vez, también se han usado reuniones de la comunidad como espacios en donde se aprovecha para transmitir esta información de los riesgos.

Si bien esta información es de suma utilidad a los dirigentes y asociaciones externas de expertos que trabajan el tema, se aprecia que estos sistemas no han tenido una mayor influencia en la población. Es decir, la gente de Carosio según se señaló en las entrevistas está consciente del riesgo y posee los conocimientos para prevenir; sin embargo, algo de lo que siguen adoleciendo es la falta de participación. O en un caso peor, a población que si bien es residente de la zona, no es propietaria, por lo que siente menos responsabilidad con la comunidad a la cual podría ver solo como un lugar de paso.

Es ahí donde la sensibilización debe hacer entrada, haciendo que no solo la gente conciba el desastre como una calamidad , sino que la vea como una oportunidad de desarrollo. Puesto que de lo que ha observado, la falta de mensajes orientado a desarrollarse, solo ha provocado que la gente participe solamente en fechas cercanas al riesgo, siendo indiferentes el resto del año a las vulnerabilidades de su comunidad.

### **Gestión del conocimiento.**

El PNUD reconoce como necesidad del Planagerd, la valorización de saberes ancestrales y una forma de sistematizar esa información; así como de adaptar instrumentos de recojo de información a la facilidad de la población para que así pueda ser de mayor uso de estos.

Según lo observado en campo, la comunidad cuenta con sus propios sistemas de registro de información importante inmediatamente sucedido el desastre. Los padrones de pobladores, se han usado para verificar la situación de todos los vecinos e identificar si uno no se encuentra presente o quien necesita asistencia.

La tarea de recopilar información en tiempo real ha recaído en las asociaciones locales, mientras que la sistematización de la información lo ha hecho en los esfuerzos de las ONG presente en la zona. Sin embargo este último también ha realizado sus propios instrumentos de recojo de información desde encuestas hasta mapas de riesgos comunitarios.

### **Desarrollo de capacidades.**

Respecto a ello, se propone una oportunidad para intercambiar aprendizajes y conocimientos a un nivel externo con la comunidad. Fortalecer, las capacidades tanto de la población en hacer frente al desastre o prevenir, pero sobre todo, la de asociaciones y dirigentes en gestionar proyectos de GRD.

En este sentido se ha encontrado que la población de Carosio si bien la dirigencia está muy interesada en realizar proyectos de prevención como se ha mostrado en las entrevistas, varios de ellos antes de ocupar el cargo no tenían conocimientos acerca de la gestión de GRD. El conocimiento se fue adquiriendo con el tiempo y apoyo de ONG que brindaron soporte y redes de información para prepararlos.

Pese a lo anterior, se ha encontrado como a pesar de no contar con respaldo de política de GRD o no seguir sus lineamientos, las asociaciones de la comunidad han logrado afrontar sus dificultades. Por un lado las asociaciones locales a nivel interno lograron mantener su organización a flote mediante una repartición delimitada de funciones; mientras que por el otro, a nivel externo lograron diversificar su red de contactos en suplir sus carencias ya sea de conocimientos o recursos y llevar cabo sus proyectos.

### **Componentes de la política.**

Con respecto a este tema, se propone una retroalimentación de los instrumentos de los planes para la Reducción del Riesgo de Desastres. En este aspecto hace mención a la participación de instancias políticas en retroalimentar sus planes de GRD con la participación de la sociedad civil.

En este aspecto, según se ha encontrado en Carosio, el rol de las instancias políticas se ha caracterizado en tres aspectos. En primer lugar confrontación con la población, a partir de la desconfianza que se tiene y la manera en que se han llevado sus proyectos de prevención deslindados de la población (caso del reasentamiento o de la retroexcavadora que fue arrastrada por el huaico cuando la población había advertido de esto).

En segundo lugar, la ausencia, se ha señalado que durante años la gestión de desastres no ha sido un tema de importancia para la gestión política, hasta que se llevaron a cabo los desastres más significativos como el del 2015 y otros en años anteriores.

En tercer lugar, considerar a la población como actor pasivo, como se señalado anteriormente, la participación de la población ha sido solamente de beneficiaria, más de no participante en las actividades por parte del gobierno (charlas de prevención o repartición de víveres). Por lo que no se podría hacer una real retroalimentación de planes en los que la población nunca fue participe.

### **Género y protección.**

Una última limitación según se rescata del informe de PNUD recae sobre el enfoque de género, del cual se señala el escaso avance en su incorporación en la política de GRD.

El principal factor limitantes es que la manera en que se trata de abordar esto dentro de los proyectos es de manera asistencialista (entrega de bienes o materiales a mujeres) y solo en contextos de emergencia. En este aspecto el Centro Peruano Flora Tristán propone una serie acciones a realizar para un mejor abordaje de este enfoque. Con respecto a Carosio, se señala que en su mayoría las personas que conforman las juntas directivas de asociaciones locales son mujeres, siendo incluso una la presidenta de la principal asociación comunal de GRD en todo Carosio.

Esta última asociación señaló la importancia del empoderamiento del rol de la mujer dentro de la comunidad. De manera similar con las propuestas de Flora Tristán reconoce que su participación es crucial para que varios proyectos

ya sea de prevención o de desarrollo sean viables y arraiguen en la población. Según información de la Línea de Base Comunitaria, más del 50% de la población es femenina, pero además de eso, de las entrevistas se complementa que es la población que presenta mayor nivel de participación en los proyectos de GRD; así como la población que pasa la mayor cantidad de tiempo dentro de la comunidad.

Sin embargo, cabe destacar que dentro de la comunidad si bien se ha señalado la importancia del rol de la mujer, aún no se tiene constancia de acciones concretas orientadas a esta población.

## 8.2 ¿Cómo aplica a las políticas de GRD?

De todo lo explicado anteriormente, las CC.SS entran a jugar un papel importante a la hora de estudiar desastres, en especial cuando se reconoce al humano como un actor que tiene influencia directa sobre el planeta y el medio ambiente. Una vez que se tiene esto claro se trabaja en crear el escenario ideal donde los estudios sociales tengan una mayor presencia, no solamente en estudios sobre desastre; sino también en el surgimiento de las políticas.

En ese sentido, de lo discutido del Planagerd y su sexto objetivo (Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención), se procederá a proponer recomendaciones que devengan de un análisis de la literatura desde las CC.SS, para así dar respuesta a las limitaciones identificadas en el Planagerd anteriormente.

## Recomendaciones

**Una primera recomendación** hacía la cultura de prevención parte de una característica que se da por sentado dentro del Planagerd con respecto a la población, y es por ende que varias propuestas surgen de la noción de que toda la comunidad o población comparte una misma noción sobre el desastre y su importancia de ser trabajada.

Además de ello, es importante señalar que toda la política de GRD se plantea desde un enfoque de sostenibilidad, tal como se señala el Sinagerd, y para ello es indispensable que las propuestas sean de conocimiento y, sobre todo, de interés de la población. Es por ello, que la población tenga claro la importancia de trabajar los temas desastre en su comunidad es fundamental para que cualquier proyecto o actividad no sea asistencialista o de corto plazo; sino sostenida en el tiempo por la misma población.

En este sentido, Blumer (citado en Quarantelli. E. L., 1986: 14) señala como la palabra desastre se debe considerar como un concepto sensibilizador. Como tal, debería dar una orientación general tanto como herramienta de palabras, como concepto de sensibilización. Si bien dentro del Planagerd se ha encontrado la sensibilización como un componente de un objetivo estratégico, en posteriores documentos no se han encontrado instrumentos destinados a esto.

Es decir, la propuesta que se recoge del aporte de Blumer para la GRD es trabajar más con la concepción de desastre, hacer que sea un término compartido por la población, en donde todos reconozcan no solo las consecuencias que trae consigo; sino también el bienestar que traería el reducir su riesgo.

Ya que, según presentó Ferradas en su sexta percepción del desastre, este puede ser visto como una oportunidad de cambio, entonces cuando se trabaja la sensibilización en las poblaciones, no solo ahondar en los peligros y tragedias que traería consigo el desastre; sino también en los beneficios que trae a la comunidad el trabajar en una cultura de la prevención, reducción de amenazas y vulnerabilidades (Ferradas, 2015).

- ➔ Planes de sensibilización que no solo se enfoquen en los riesgos, sino también que resalten los beneficios que la GRD podría traer a la comunidad. Además de orientar a que compartan una noción de desarrollo.

Una **segunda recomendación** propone proporcionar a la población y organizaciones locales, los conocimientos y herramientas para poder levantar información en tiempo real sobre el desastre. Como parte de la sexta percepción



de Ferradas, el concebir al desastre como una oportunidad de desarrollo, que necesita un momento de reflexión en torno a los acontecimientos, no solo al desastre, sino a las acciones que hicieron tanto antes, durante como después.

Un caso que apoya esto es el estudio de Frederick Bates (1982) a partir de sus estudios en Guatemala, señala que en la recuperación de terremotos, se creó una mayor complejidad estructural dentro de las comunidades impactadas, las cuales también presentan mayor tasa de recuperación al estar más integradas en la estructura política y económica nacional. Es decir, el desastre genera cambios en la comunidad, cambios que si se buscan convertir en oportunidades de desarrollo, es necesario puedan ser recogidas y sistematizadas en lecciones aprendidas.

Si bien el Planagerd propone métodos para poder gestionar el desastre, se ha encontrado que estos no tienen llegada en la población, desperdiándose varias oportunidades. Por lo que aquí se propone una manera en que la población civil y sus asociaciones puedan recoger sus propias experiencias y crear sus lecciones.

Aquí entran en juego los medios modernos o tecnológicos para recoger información, ya que en una emergencia ambiental repentina como deslizamientos de tierra o explosiones volcánicas, los datos deben actualizarse cada minuto y no cada 24 horas. Es por esto último que otros países empiezan a apostar por la “ciencia ciudadana” o el desarrollo y uso habitual de aplicaciones de teléfonos inteligentes que proporcionan datos importantes cuando sea necesario (Estey, 2018). La Unicef reconoce que la ciencia ciudadana posee un potencial enorme. Un ejemplo de ello se demuestra:

*“Con una gran cantidad de población menor de 30 años en países en desarrollo, el teléfono inteligente ha abierto posibilidades para compartir datos como nunca, asegura Jason Jabbour, el coordinador regional y asesor científico superior de ONU Medio Ambiente. Esto se debe a que estos dispositivos permiten recolectar montones de información en tiempo real y capacidad de recopilar datos más específicos, e incluso no se requiere de mucha capacitación para contribuir al proceso científico. Otro beneficio de la asistencia de voluntarios en el terreno, dice McClain, líder*

*del programa de reducción de riesgos y resiliencia en la NASA , es que 'la ciencia ciudadana capacita a la comunidad para estar más preparada', ya que, al contribuir activamente y participar en el proceso de recopilación y análisis de datos, los ciudadanos están más involucrados a medida que aprenden cómo sus datos pueden ayudar a sus propias comunidades” (Estey, 2018).*

Es decir, el desastre podrá ser una oportunidad cuando se concentren las herramientas necesarias para que la comunidad (a nivel individual y colectivo) pueda recopilar sus vulnerabilidades y riesgos, con los cuales poder hacer frente en futuras ocasiones a esta clase de acontecimiento, o incluso difundiendo este conocimiento a otros espacios, permitiendo a una comunidad adaptarse a los cambios que se generen por él suceso.

- Creación de instrumentos de recopilación y sistematización de experiencias y adaptarlos como una práctica común para comunidades en riesgo. La ciencia ciudadana busca asegurar que la población misma sea quien asegure un aprendizaje y la permanencia de las lecciones.

Una **tercera recomendación**, propone la implementación de canales o plataformas de comunicación por los poder difundir el conocimiento o lecciones parecidas que las comunidades hayan recopilado en torno a su GRD.

Se parte de la quinta percepción sobre desastres, se reconoce al desastre como como una interacción territorial en donde el desastre tiene su origen en varios territorios. Pero lejos de ver esto como solo un problema, se busca verlo como una oportunidad puesto que si bien varios territorios presentan riesgo similar, por ende también comparten objetivos similares o experiencias de gestión.

El riesgo no es lo único que se puede compartir en esta situación, sino también los conocimientos sobre su prevención o mitigación. En esto, la globalización juega un papel importante permitiendo agilizar el acceso a información o difundirlas de la experiencia de cada comunidad. Ya que, bajo la propuesta de McLuckie, esta gestión de desastre agilizaría sus procesos con la implementación de un sistema de interconexión de comunidades en riesgo,

además de brindarles mayor capacidad acción y responsabilidad en cuanto a GRD para gestionar el pre y post desastre.

Es en ese sentido, es importante resaltar lo importante de interconectar los diferentes ámbitos locales ya sea con sus semejantes locales o con actores globales, en especial para una compartición de experiencias. Si bien entre las acciones de prevención se ha dispuesto de mesas de trabajo, estas se postulan como un medio de alianzas entre entes del estado y gobiernos locales; no se ha considerado fortalecer la relación de las comunidades entre ellas mismas o de, por ejemplo, recoger y compartir experiencias entre comunidades.

No se fomentan canales de difusión de experiencias y saberes locales en cuanto a prevención de desastres, a pesar de que una comunicación directa entre las poblaciones vulnerables es clave, puesto que los riesgos pocas veces respetan los límites políticos, haciendo que el riesgo sea replicado en varias comunidades.

- Creación de canales, plataformas o medios de compartición de experiencias sobre gestión de desastres entre comunidades en riesgo más allá de un nivel local. Así como asegurar su accesibilidad a todo público.

Una **cuarta recomendación** propone capacitar a las asociaciones locales, brindar los conocimientos y herramientas para poder proponer proyectos de GRD de manera más eficiente y eficaz.

Esto inicia a partir del estudio de McLuckie (citado en Dynes, 1988), el autor señala cómo la centralización del poder durante el periodo de emergencia ralentiza el proceso de toma de decisiones, cuando es necesario aumentar su velocidad. A la vez comentan que esta centralización de decisiones es menor durante el periodo de emergencia de la respuesta, que durante el periodo previo al impacto y restauración.

Esto va de la mano con la propuesta anterior, la necesidad de una respuesta rápida para la gestión del desastre, que el estado solo no estaría en medida de cumplir. E incluso, esta concentración/centralización de las funciones públicas desembocaría en graves efectos desarticuladores con respecto a las

acciones de gestión del desastre de otras instancias, según lo señala Albala Bertrand (citado en Lavell, Alan, 1996).

Cómo otra prueba de esto, Frederick Bates (1982) señala, a partir de sus estudios en Guatemala, la velocidad de recuperación en el hogar dependía del tipo de ayuda prestada. Familias que no recibieron ayuda se recuperaron más rápido y más completamente que las que recibieron algún tipo de asistencia, e incluso el alojamiento temporal pareció retrasar los esfuerzos de recuperación. Por lo mismo, Lizette Serna afirma que la ayuda proporcionada con frecuencia es inadecuada para mitigar el impacto del desastre e incluso puede retrasar la recuperación. Es frente a esto que propone que la ayuda debe apoyar los mecanismos locales de afrontamiento (estructuras sociales internas utilizadas para adaptarse y responder a la crisis) en lugar de la entrega rápida de grandes cantidades de suministros (Serna, citada en Cuny 1983).

Otro caso se deslinda de la atención posterior al desastre, Serna habla sobre la capacidad de las organizaciones locales, las cuales deben ser responsables ante las víctimas, no ante los donantes. Durante los desastres, las organizaciones locales reciben grandes cantidades de asistencia económica y una sobrecarga de responsabilidades a las que no estaban preparadas; estos afectan negativamente su capacidad para funcionar.

Es por ello que, trabajar en fortalecer las organizaciones locales permiten hacer frente a toda clase de recursos tanto materiales como humanos, también permitirá que sus objetivos no se vean influenciados negativamente por apoyo externo que puede traer consigo problemas al interior de la comunidad, como lo es la competencia entre organizaciones, la dificultad de evaluar el impacto en el desarrollo, la influencia de los medios de comunicación y las condiciones impuestas a la ayuda de los donantes (Serna, 1983).

Es por estos postulados que Bates, resalta la responsabilidad que tiene la población y sus asociaciones en cuanto a la atención del desastre. En este sentido es clave que la formulación e implementación de planes de GRD no recaigan únicamente en entes del estado central, sino que estos interactúen y, sobre todo, sean propuestos desde organizaciones locales.

A partir de esto, se está hablando de revalorizar la importancia de organizaciones locales, inculcar políticas de prevención en las organizaciones locales de las zonas en mayor riesgo.

Es por ello que como parte de la recomendación es brindar las herramientas y conocimientos a la población, pero en especial a sus organizaciones locales a llevar a cabo proyectos propuestos por ellos mismos y adaptados a su comunidad. Y es que si bien hay vías formales, varios dirigentes no poseen los conocimientos para llevarlo a cabo o seguir los canales adecuados.

- ➔ Formación o fortalecimiento de organizaciones destinadas a trabajar la prevención y mitigación en zonas de mayor riesgo, brindar los conocimientos, las herramientas y las vías para llevar a cabo proyectos en coordinación con la política nacional de GRD.

Una **quinta recomendación**, propone la forma en que las ya actuales políticas de GRD podrían tener una mayor llegada en la población.

De una propuesta de Clifford (citado en Dynes, Russell, 1975, p. 2), menciona el caso de la comunidad mexicana que presenta ciertas características comparables con otros países latinoamericanos, entre ellos: (1) la estructura etaria, de sexo o parentesco que regula las relaciones sociales, (2) las relaciones personalizadas, (3) mayor dependencia de las personas que de las posiciones. Entonces, descubrió que la comunidad mexicana se apoyaba en el grupo de parientes como fuente de consejo y ayuda, mientras hubo una mayor renuencia a aceptar advertencias y ayudas oficiales. Hubo mayor resistencia a las relaciones de cooperación entre las agencias relacionadas con el desastre y una mayor tendencia a depender del liderazgo personalizado heroico en lugar de la autoridad y la cooperación.

Poniéndolo en un contexto más próximo, las características antes descritas se ven aplicables en varios contextos nacionales, por lo que sus análisis también podrían verse relacionados con realidades locales. La confianza que se tiene a un grupo de parentesco puede ser vista como una ventaja o desventaja, puesto que, según indicó anteriormente, podría generar resistencia



a la relación con actores externos y provocar una mayor dependencia de sus dirigentes.

Si bien esta situación limitaría una participación articulada con actores externos a la comunidad, también puede ser aprovechada como un medio para hacer llegar el conocimiento necesario en prevenir o mitigar. Para ello es necesario identificar y trabajar con actores claves en la población, que personas o asociaciones permitirán trabajar políticas de GRD con el apoyo y confianza de la población.

En cuanto al acercamiento de las instancias políticas a estos grupos claves en la población, las Naciones Unidas propone que para asegurar su participación, debería asegurar mejor información, mayor compromiso local a los planificadores de la ciudad y garantizar una respuesta directa y clara a las prioridades de la comunidad. Es decir, alinear los intereses de la comunidad con los planes que se propongan, mantener agendas similares (Naciones Unidas, 2012).

- Las propuestas de GRD deben contar con la participación de organizaciones o representantes locales que cuenten con confianza por parte de la población. Así pues un acercamiento asertivo a la comunidad es indispensable para asegurar el desarrollo de cualquier proyecto futuro.

Finalmente, una **sexta recomendación** se deslinda de la limitación en cuanto a enfoque de género, Flora Tristán defiende que toda intervención debe contar con enfoque de género. En primer lugar, evita que se fomente la desigualdad de la población, lo cual disminuiría el nivel de divisionismo internamente, así como la violencia. En segundo lugar, permite orientar mejor las clases de actividades a realizarse dentro de una comunidad. En tercer lugar, es un acto activo para que la política de GRD se convierta en parte de la cultura de la población. (Miloslavich, Diana, 2018).

- La propuesta para contemplar en la GRD en este caso en líneas generales es implementar un enfoque de género, ya que este no ha llegado a ser trabajado el rol de la mujer viene a ser crucial para que cualquier proyecto sea sostenible en una comunidad.

**Tabla 23 Aportes de las CC.SS a los objetivos estratégico del Planagerd**

Objetivos	Autores	Recomendaciones
Objetivo estratégico 6: Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.	Herbert Blumer (citado en Quarantelli. 1986)	Planes de sensibilización que no solo se enfoquen en los riesgos, sino también que resalten los beneficios que la GRD podría traer para la comunidad. Además de orientar a que compartan una noción de desarrollo.
	Pedro Ferradas (2015)	
	Pedro Ferradas (2015)	Creación de instrumentos de recopilación y sistematización de experiencias y adaptarlos cómo una práctica común para comunidades en riesgo. La ciencia ciudadana busca asegurar que la población misma sea quien asegure un aprendizaje y la permanencia de las lecciones.
	Frederick Bates (1982)	
	Joshua Estey (2018)	
	Pedro Ferradas (2015)	Creación de canales, plataformas o medios de compartición de experiencias sobre gestión de desastres entre comunidades en riesgo más allá de un nivel local. Así cómo asegurar su accesibilidad a todo público.
	Benjamín McLuckie, (citado en Dynes, 1988)	
	Benjamín McLuckie, (citado en Dynes, 1988)	Formación o fortalecimiento de organizaciones destinadas a trabajar la prevención y mitigación en zonas de mayor riesgo, brindar los conocimientos, las herramientas y las vías para llevar a cabo proyectos en coordinación con la política nacional de GRD.
	Albala Bertrand (citado en Lavell, Alan, 1996)	
	Lizette Serna (citada en Cuny 1983)	

Roy Clifford (citado en Dynes, Russell, 1975)	Las propuestas de GRD deben contar con la participación de organizaciones o representantes locales que cuenten con confianza por parte de la población. Así pues un acercamiento asertivo a la comunidad es indispensable para asegurar el desarrollo de cualquier proyecto futuro.
Naciones Unidas, 2012	
Miloslavich, Diana (2018)	La propuesta para contemplar en la GRD en este caso en líneas generales es implementar un enfoque de género, ya que este no ha llegado a ser trabajado el rol de la mujer viene a ser crucial para que cualquier proyecto sea sostenible en una comunidad.

Fuente: Elaboración propia



## 9. CONCLUSIONES

La conclusión se dará en base a las preguntas que han orientado la investigación, a la vez que se cumplen el objetivo principal de la investigación: Identificar de qué manera las políticas de GRD, así como las acciones de la sociedad civil influyen en la vulnerabilidad social de la zona.

En primer lugar, se confirma que existen brechas entre políticas y enfoques de CC.SS se hallaron con el objetivo de encontrar qué factores estarían limitando que los proyectos de GRD puedan llegar a ser sostenibles.

En este sentido se ha hallado una divergencia entre la teoría con la que se aborda el estudio de los desastres y las políticas que las trabajan (GRD). La política de GRD, trabajada en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Planagerd) es cierto que presenta avances a otras políticas solo de respuesta a desastres. Sin embargo, considerar la variable social no es lo mismo que reconocerla como un factor a trabajar dentro del proyecto.

Cómo análisis de lo anterior se encontró que por un lado las propuestas orientadas a disminuir la vulnerabilidad social no han sido suficientes para lograr un real cambio; así como tampoco se han logrado implementar realmente en la implementación de la política; mientras que por otro lado, estas propuestas de trabajar vulnerabilidad social de las que parte la poca implementación que ha tenido se afirma esta desvinculada de enfoques teóricos desde las CC.SS y en especial desde la sociología.

Los principales hallazgos en el análisis del sexto objetivo sobre participación y organizaciones de la sociedad civil, fueron:

- Limitación en la viabilidad de la política de GRD: Los lineamientos de esta política en efecto han mostrado avances frente a políticas tradicionales, en cuanto a trabajar temas sociales. Pese a ello, aún es un enfoque que falta implementar en las mismas instancias políticas que deben aplicarlo, pero sobre todo trabajarlo en conjunto con la población.
- Limitaciones de contenido de la política de GRD: Se revela que sus propuestas no han contemplado estudios desde las CC.SS, siendo el

mayor sustento científico con el que cuenta, estudios desde ciencias naturales o de la infraestructura.

En segundo lugar, se reconoce que las políticas de GRD no han tenido influencia importante sobre la zona de estudio, en cuanto a promover la participación y organización. Siendo su principal aporte, fomentar la respuesta reactiva al desastre, pero, pero alejada de lo que se trabaja como vulnerabilidad social

En este sentido, se identificó en la población de Carosio las vulnerabilidades sociales con las que cuenta, aunque cabe destacar que diferenciada entre su población, ya que esta vulnerabilidad está repartida inversamente al estilo de vida que posee la población.

Por un lado la zona alta si bien tiene algo nivel de organización, tanto su participación como relación con instancia de representación es una limitante para sus proyectos. Por el otro lado, mientras la zona baja tiene una mejor relación el ente político, tanto su organización como participación es muy frágil.

Ambos factores que no se han trabajado desde la política de GRD en la zona. Dicho trabajo de disminuir vulnerabilidad social ha sido abordado en asociaciones locales y actores externos como ONG'S.

Los principales hallazgos en esta sección corresponden a los 3 niveles de análisis de la vulnerabilidad social: organizaciones, individual y desarrollo sostenible.

- Organizaciones: A partir de las variables (Capacidad de organización, complejidad, diversificación eficacia y eficiencia) se encontró que las organizaciones en Carosio son las que en su mayoría se encargan de realizar proyectos de prevención y mitigación. En este sentido, la participación de la gestión municipal no ha tenido mayor relevancia en cuanto al fortalecimiento de las asociaciones locales e incluso en el caso de zona alta (de mayor riesgo) la presencia de políticas de GRD ha conllevado a una división social y un conflicto con la Municipalidad.



- Individual: A partir de las variables (Participación, pertenencia, propósito común y liderazgo) se encontró que el rol del individuo resulta ser una de las principales limitantes para el desarrollo de la comunidad. Si bien, las personas en la comunidad comparten un sentido de bienestar, este no se refleja en su participación. Entre las razones de esto: poco interés sobre la GRD, así como la poca identificación con el territorio (predominancia de cultura individualista), desconfianza en las asociaciones (de los líderes), percepción de bienestar al tener necesidades básicas cubiertas, entre otros.
- Desarrollo Sostenible: A partir de las variables (Experiencia, política, cultura de prevención y adaptación, y reconstrucción) se afirma que la población en base a su experiencia (y en apoyo con actores externos, como ONG) ha logrado desarrollar una cultura de prevención y adaptación, logrando llevar a delante proyectos que reduzcan el riesgo dentro de su comunidad. Incluso se encontró que cuentan con experiencia en el caso de reconstrucción, se hicieron mención de algunas estrategias para reponerse: documento de la propiedad, ollas comunales, números de actores clave, brigadas de primeros auxilios, entre otros. En este aspecto, la política de GRD, esta de la misma manera que se ha encontrado anteriormente ha tenido una participación alejada de la comunidad e incluso ignorando el conocimiento local.

En tercer lugar, las limitaciones que se halladas en la política de GRD han encontrado su materialización en las vulnerabilidades en Carosio. Puesto que, varias de las propuestas del Planagerd que deberían haber apoyado a la realidad de la zona no se han hecho presentes o en otros casos solo han aumentado el riesgo.

En este sentido se distribuyen en dos hallazgos. Por un lado ocho limitaciones que engloban la problemática de GRD llevada al campo de Carosio. Mientras que por el otro lado se encuentran en estas limitaciones, una

oportunidad para que desde las CC.SS se puedan reforzar y lograr una política de GRD no solo eficaz y eficiente; sino también sostenible en el tiempo.

### **Limitaciones y oportunidades de la investigación**

Se reconocen 3 principales limitaciones en cuanto a la presente investigación.

El primero está orientado en cuanto a su marco teórico, ya que la literatura revisada no responde a ninguna escuela o corriente de las CC.SS. Lo que se tienen son varias investigaciones que parte de diferentes contextos y se pueden ver influenciadas por diferentes corrientes de pensamiento. Esto se deslinda del problema que no existe una rama de la sociología como “sociología del desastre”, ya que, si bien en la presente investigación se ha enfocado en el aporte de la sociología en cuanto la participación y organización; este no es el único medio por el que la sociología podría analizar un desastre.

Es decir, para el objetivo de la investigación se han concentrado en aquellas investigaciones que concebían una manera similar de cómo la sociología puede influir en el desastre y esta fue bajo la noción de vulnerabilidad social. En la investigación se eligió la vulnerabilidad social debido a que es uno de los temas menos trabajados desde la GRD; Sin embargo, cabe señalar que de hacer el análisis desde otro enfoque, como por ejemplo sociología económica, política, de la cultura u otro. la contribución o la propuesta que ofrece la sociología podría no cambiar totalmente, pero si sería más compleja.

En conclusión, la actual propuesta desde la sociología ha sido centrada en trabajar la vulnerabilidad social, pero es un error limitar su contribución a esto. Por lo que se abre la puerta para que junto con estos aportes, se realicen investigaciones desde la sociología o desde las CC.SS que complementen y complejicen esta apuesta, ya que permitirá, en un fin mayor, crear políticas públicas que sean sostenibles.

Una segunda limitación de la investigación resulta en cuanto a las herramientas con las que se cuenta para poder evaluar la vulnerabilidad social.

En la investigación se ha propuesto una herramienta cualitativa de cómo evaluar el espectro social, ya que se han sistematizado variables de análisis y una estructura lógica; sin embargo, es una herramienta que en ciertos aspectos se puede ver frágil todavía. Es por ello que cómo un objetivo a partir de esto sería el de sistematizar aún más este instrumento, para así hacerlo de mayor llegada en la población y que cuente con representatividad.

Así pues, algunos temas pendientes de investigación que deriva de lo presente es poder ofrecer un método cuantitativo por el cual evaluar la vulnerabilidad social. En ese caso, el presente trabajo ha contribuido a sistematizar algunas variables a tener en consideración para un posterior instrumento de mayor alcance en la población.

Una tercera y última limitación vendría con el campo en el caso de estudio, a pesar de que se logró tener contacto con las asociaciones más importantes de Carosio, la zona intermedia de Moyopampa no participó en ninguna entrevista.

Si bien las asociaciones entrevistadas también representan los intereses de esta zona, no se pudo conseguir que ningún residente de Moyopampa respondiera el instrumento; ya que, aquellos que tenían un rol dentro de alguna asociación, no contaban con el tiempo para poder acceder a una entrevista.

En las entrevistas se evitó preguntar directamente a una comunidad por la situación de la otra, puesto que esta percepción no siempre puede ser objetiva de acuerdo a la persona. Sin embargo, el mismo silencio de esta población podría ofrecer un tipo de información y no necesariamente solo como un vacío en la investigación. Es ese aspecto, el silencio es una oportunidad para dar una lectura diferente a la participación y organización, una que vale la pena analizar en mayor detalle en posteriores investigaciones.

## 10. Bibliografía

- Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en la Zona Costera (ADMICCO). (2014). *La gestión de riesgo de desastres y el desarrollo local. Guía básica para gobiernos locales y sociedad civil*. Lima, Perú.
- Autoridad Nacional del Agua. (2015). *Resolución Directoral No 2058-2015-ANA-AAA-CAÑETE-FORTALEZA*. Lima, Perú.
- Bates, Frederick L. (ed.). 1982. *Recovery, Change and Development: A Longitudinal Study of the Guatemalan Earthquake*. Athens, Georgia: Department of Sociology, University of Georgia. Recuperado de <https://nehprsearch.nist.gov/static/files/NSF/PB83147462.pdf>
- Beck, Ulrich. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Editorial: Paidós. Recuperado de <http://davidhuerta.typepad.com/files/beck-ulrich-la-sociedad-del-riesgo-hacia-una-nueva-modernidad.pdf>
- Caritas Perú. (2009). *Gestión del riesgo de desastres: Para la planificación del desarrollo local*. Cáritas del Perú, Recuperado de <https://solucionespracticas.org.pe/gestion-del-riesgo-de-desastres-para-la-planificacion-del-desarrollo-local>
- Cenepred, Indeci, & PCM. (2014). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014—2018* (CENEPRED). Lima, Perú.
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).
- (2013). *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales*. Cenepred. Lima, Perú.
- (2017). *Implementación del plan nacional de gestión del riesgo de desastres: Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Enagerd)*. Lima, Perú.
- Cepredenac - PNUD. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones de precisión en torno al concepto y la práctica*.
- Chakrabarty, Dipesh. (2009). *The climate of history: Four theses. Critical Inquiry*. Recuperado de <http://www.law.uvic.ca/demcon/2013%20readings/Chakrabarty%20-%20Climate%20of%20History.pdf>
- Clifford, Roy A. (1956). *The Rio Grande Flood: A Comparative Study of Border Communities*. National Research Council Disaster Study, No.7. Washington, D.C.: National Academy of Sciences.
- Cooperacion Internazionale (COOPI). (2008). *Estudio de identificación de zonas de peligro y vulnerabilidad*. Lima, Perú.

Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO. (2016). *Línea de base comunitaria de las quebradas Carosio y Mariscal Castilla del distrito de Lurigancho – Chosica* [Línea de base]. Lima, Perú.

Dynes, Russell

(1988). *Cross-Cultural International Research: Sociology and Disaster*. In International Journal of Mass Emergencies and Disasters 6, pp. 101- 129, August 1988. Recuperado de <http://www.ijmed.org/articles/131/>

(1975). *The Comparative Study of Disaster: A Social Organizational Approach*. Department of Sociology, Disaster Research Center.

Estey, Joshua. (2018, diciembre 27). *La ciudadanía, clave para recopilar datos durante los desastres*. Recuperado de Noticias ONU: [https://news.un.org/es/story/2018/12/1448641?fbclid=IwAR3fsKf9utotJEYcG6S8IBZ8-cweXTiRverl1CN5l1gQQmsUEVafRZ2I\\_zo](https://news.un.org/es/story/2018/12/1448641?fbclid=IwAR3fsKf9utotJEYcG6S8IBZ8-cweXTiRverl1CN5l1gQQmsUEVafRZ2I_zo)

Ferradas, Pedro.

(2000). *Las aguas del cielo y de la tierra* (1o edición). Perú: PREDES.

(2013). *Riesgo de Desastres y Desarrollo*. In Soluciones Prácticas. Lima, Perú.

(2015). *La memoria es también porvenir*. Lima, Perú.: Soluciones Prácticas.

Fischer, Henry. (2003). *The Sociology of Disaster: Definitions, Research Questions, & Measurements*. In International Journal of Mass Emergencies and Disasters. Vol. 21, No.1, 91 – 107.

Giddens, Anthony. (1999). Un mundo desbocado. Editorial: (Taurus). Recuperado de [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/506145/mod\\_resource/content/1/Giddens%20Anthony%20-%20Un%20mundo%20desbocado.pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/506145/mod_resource/content/1/Giddens%20Anthony%20-%20Un%20mundo%20desbocado.pdf) (consulta: 15/04/2019)

Indeci. (2018). *Informe Técnico No 19-2018-INDECI/10.1*. Recuperado de [http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4575\\_informe-tecnico-19-2018-indeci101.pdf](http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4575_informe-tecnico-19-2018-indeci101.pdf)

Kuroiwa, Julio. (2002). *Reducción de desastres*. Viviendo en armonía con la naturaleza. Lima, Perú: PNUD.

Lavell, Alan, F., Eduardo (Ed.).

(1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina*. Editorial: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red)

(1993). *Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*. Revista EURE (Vol. XXI, N° 58), pp. 73-84, Santiago de Chile, octubre 1993.



Ley N° 29664. *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (Sinagerd), Lima, Perú, 19 de febrero del 2011.

Maskrey, A. (Ed.). (1993). *Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*.

McLuckie, Benjamin F. 1970. *A Study of Functional Response to Stress in Three Societies*. Dissertation. Columbus, Ohio: The Ohio State University.

Miloslavich, Diana. (2018). *Necesidad de un enfoque de género en políticas públicas para la atención de riesgo de desastres*. Editorial: Flora Tristán.

Naciones Unidas. (2012). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Naciones Unidas. Recuperado de [https://www.unisdr.org/files/26462\\_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf)

Pizarro, Roberto. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile, Chile

PNUD. (2014). *Análisis de la implementación de la gestión de riesgos de desastres en el Perú*. Lima, Perú. Disponible en: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/08/An%C3%A1lisis-de-la-implementaci%C3%B3n-de-la-Gesti%C3%B3n-del-Riesgo-de-Desastres-en-el-Per%C3%BA.pdf>

Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).

(2014). *Línea de Base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014 -2021*.

(2014). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. <http://www.cenepred.gob.pe/web/download/Planagerd%202014-2021.pdf>

Quarantelli. E. L. (1986). *What should we study? Questions and suggestions for researchers about the concept of disasters\**. Disaster Research Center University of Delaware.

Robert K. Yin. (1994). *Investigación sobre estudio de casos*. Editorial: SAGE Publications, 50.

Robert, D'Ercole, Sébastien Hardy, Pascale Metzger, & Jérémy Robert. (2009). *Vulnerabilidades urbanas en los países andinos. Introducción general*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/bifea/2222>

Romainville, Mirian. (24 de abril del 2018) *¿Por qué subió la pobreza en el 2017? Semana económica*. Disponible en: <http://semanaeconomica.com/article/economia/macroeconomia/284608-por-que-subio-la-pobreza-en-el-2017-los-factores-que-explican-el-alza-a-21-7/>

Serna, Lizette. (1983). *Disasters and development: same mistakes all over again?* En Frederick, Cuny, *Disasters and Development*.

Soluciones Prácticas.

(2013). *Gestión de riesgo de desastres en la planificación por resultados*. Lima, Perú.

(2017). *Plan de contingencia ante lluvias intensas de la Quebrada Carosio*.

Vitor, Willy Torres. (2014). Servicios Gestión de riesgo de desastres en el Perú. Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER). Recuperado de <http://www.noticiasser.pe/08/01/2014/aportes/la-gestion-de-riesgo-de-desastres-en-el-peru>. (Consulta: 12/04/2018).

Zilbert, Linda. (2019, junio 13). Entrevista a Linda Zilbert.



11. ANEXOS**Anexo 1 Pedido de reevaluación de las fajas marginales del distrito**



**MUNICIPALIDAD DISTRITAL  
LURIGANCHO - CHOSICA**

**OFICIO N° 088-2019-ALC/MDL**

**Señor:  
Ing. Walter Obando Licera  
Jefe de la Autoridad Nacional del Agua**

**Calle Diecisiete N° 355, Urbanización El Palomar,  
San Isidro - Lima, Perú. Telf. 511-2243298.**

**CARGO**

**"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"**

Chosica, 8 de mayo de 2019.

**AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA  
VENTANILLA ÚNICA  
RECEPCIÓN**

09 MAY 2019

REGISTRADO POR: \_\_\_\_\_  
 Hora: 13:30 Fecha: 5/5  
 CUT: 80736  
LA RECEPCIÓN NO IMPLICA CONFORMIDAD



**De mi mayor consideración y reconocimiento a su representación.**

Por el presente, me dirijo a usted para saludarlo y transmitir la preocupación de los pobladores del distrito de Lurigancho, particularmente de los habitantes de Chosica cuyas viviendas se encuentran asentadas en las zonas declaradas **NO MITIGABLES**.

Culminada la declaratoria de emergencia de nuestro distrito, por parte del Estado, elevamos a su despacho el pedido de la población, canalizada por el Regidor Miguel Ángel Zevallos Salinas en Sesión de Concejo Ordinaria del 31 de enero del presente, en que su representada ordene a quien corresponda realizar una **REEVALUACIÓN DE LAS FAJAS MARGINALES DE CHOSICA**, por las consideraciones que se detallan a continuación:

- Entre el 07 de diciembre de 2015 y el 04 de febrero de 2016 la Autoridad Administrativa del Agua Cañete Fortaleza entidad de la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA) aprobó los Estudios de Demarcación de Faja Marginal de diez (10) quebradas de Chosica, distrito de Lurigancho, provincia de Lima, mediante las siguientes resoluciones directorales:

N°	Resolución		Fecha	Delimita:
1	Directoral	N° 2071-2015-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	07/12/2015	Quebrada Corrales-Rayo del Sol
2	Directoral	N° 2070-2015-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	17/12/2015	Quebrada Pedregal
3	Directoral	N° 2059-2015-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	16/12/2015	Quebrada Libertad
4	Directoral	N° 2058-2015-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	16/12/2015	Quebrada Carosio
5	Directoral	N° 080-2016-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	04/02/2016	Quebrada California
6	Directoral	N° 078-2016-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	04/02/2016	Quebrada La Ronda
7	Directoral	N° 077-2016-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	04/02/2016	Quebrada la Castilla
8	Directoral	N° 076-2016-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	04/02/2016	Quebrada Yanacoto
9	Directoral	N° 075-2016-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	04/02/2016	Quebrada Cantuta
10	Directoral	N° 2256-2015-ANA-CAÑETE-FORTALEZA	30/12/2015	Quebrada Quirio



## Anexo 2 Quebrada Carosio (Buenos Aires) luego del huaico del 2015



Fuente: El Comercio, 2015<sup>10</sup>



<sup>10</sup> <https://elcomercio.pe/lima/huaico-chosica-zona-declarada-emergencia-60-dias-346075>

## Anexo 3 La Mula, nota de la caída de retroexcavadora sobre Quebrada Carosio

En un acto de extrema negligencia, su gestión dejó regadas en el camino enormes rocas (y una retroexcavadora) que el torrente arrastró hacia las casas. ¡Y había sido advertido!

# Luis Bueno, alcalde de Chosica, iría a tribunales por el huaico de Moyopampa

→ DANIEL YOVERA  
Periodista de Investigación de Lamula.pe

Testimonios de moradores y fotografías señalan que el alud caído sobre esta zona adquirió mayor violencia porque el municipio distrital construyó muros en la parte alta de la quebrada y dejó regada en el camino una importante cantidad de rocas que el torrente arrastró hacia las casas.

El potente huaico que cayó el martes pasado desde la quebrada Carosio hacia los barrios de Buenos Aires y Moyopampa, podría generarle serios problemas legales al alcalde de Chosica, Luis Bueno Quino, de Solidaridad Nacional, con más de 22 años en el cargo.

La avalancha, la segunda de mayor potencia en todo el distrito, no habría sido únicamente consecuencia de la fuerte lluvia de aquel día.

Pobladores de la zona están convencidos de que la gestión de Bueno ha sido, por lo menos, negligente, por haber dispuesto obras con piedras y rocas en el cauce de la quebrada en plena época de precipitación pluvial, y por eso evaluarán denunciarlo en las vías civil y penal.

El día del huaico cayeron rocas de uno, dos y tres metros de diámetro, y hasta una retroexcavadora que se utilizaba en dichos trabajos en la quebrada. Precisamente, algunas casas cuyas paredes y fachadas desaparecieron fueron violentamente golpeadas por esa máquina pesada.

La máquina intervenía en la construcción de dos grandes muros, dispuesta por la Municipalidad de Chosica desde enero pasado en la parte media de Quebrada Carosio.

Pese a la advertencia de vecinos del lugar y a los pedidos para paralizar temporalmente los trabajos, la obra continuó, y lejos de mantener despejado el cauce, dicho camino de quebrada estuvo obstaculizado por las enormes piedras que los obreros picaban con comba y cincel.

De acuerdo a los testimonios recogidos por Lamula.pe, los peñones nunca fueron retirados, y cuando el agua vino desde las alturas las arrastró con violencia hacia ambos

barrios, rumbo a la destrucción de las viviendas.

**ÉPOCA DE LLUVIAS**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aprobó el presupuesto para los dos muros de contención y les asignó el respectivo código SNIP en el 2012. Para uno, el de la margen derecha de la quebrada, asignó S/393,344, y para el izquierdo, S/617,447. Más de S/1 millón.

Pero las obras no se iniciaron sino hasta fines de enero, cuando el SENAMHI ya pronosticaba lluvias a través de diversos avisos meteorológicos publicados en su página web desde los primeros días de enero, los mismos que continuaron incluso hasta el 20 de marzo, cuatro días antes del desastre.

Las empresas ejecutoras, seleccionadas vía Adjudicación Directa Selectiva, fueron el Consorcio La Es-

peranza, que se hizo cargo del muro del lado derecho de la quebrada, y Copahua SAC, del muro izquierdo. El historial de ambas en la web es casi inexistente.

A inicios de marzo las labores se paralizaron dos semanas, según señaló a Lamula.pe el regidor opositor Miguel Zevallos, debido a la falta de presupuesto.

"Lo que no sabemos es si el gobierno central no transfirió, o si el municipio recibió el dinero y no lo destinó a los trabajos".

Fue entonces cuando una dirigente del lugar, Ana Ninahuanca Gómez —excluida de las coordinaciones de la obra por no ser, señala, seguidora del alcalde— subió hasta la obra y tomó las fotos que ahora presentamos.

Ninahuanca observó en el lugar que los muros no eran de contención, sino una suerte de cauce, y estaban dispuestos uno frente al otro, como formando un callejón para que discorra cualquier deslizamiento.

Pero lo más preocupante para

ella fue comprobar que las rocas extraídas y removidas de la quebrada, estaban en el camino del huaico. Como les advirtió el ingeniero responsable de los riesgos, existía el riesgo de que se produjera un huaico. No le hicieron caso.

Alertado por el regidor Zevallos acompañado de fotografías aéreas, el regidor Zevallos dijo: "El tercer problema es que gran parte de la estabilidad a esa zona habían sido medidas en los muros que se establecieron. Hubo supervisión. En los días siguientes a la emergencia emisoras advertieron lluvias no se trabajó".

Otro regidor, Neyra, dijo que su colega Zevallos dijo que esa zona de retroexcavadora y arena de un huaico".

Desde la zona reclamada al alcalde después, concreto aguacero. Los videos de extrínsecos terminados en las estancias llevados a la gestión grave d



Gran cantidad de rocas en el cauce de la quebrada.



Rocas de enorme tamaño arrasaron con casas en Moyopampa.

Fuente: archivo personal de la Brigadista de 1º Auxilios en Buenos Aires



#### Anexo 4 Señalización de ruta de evacuación



Fuente: Fotografía propia, febrero 2019

#### Anexo 5 Señalización de zona de riesgo por la caída del huaico



Fuente: Fotografía propia, febrero 2019

## Anexo 6 Guía de entrevista

Cada parte de la entrevista se ha estructurado a los 3 criterios que para este trabajo se abordara la vulnerabilidad social: Individual, colectiva y de desarrollo sostenible. A la par teniendo una primera parte introductoria con información referente a la posición y estado de la persona.

### Estudio Sociocultural sobre Condiciones de Organización Social de la Población Local, Lima Metropolitana

#### Organizaciones

#### I. Información general de la entrevista

Nombre:

1. Zona – ubicación dentro de la localidad		5. Relación con la vivienda	
2. Edad		6. Acceso a servicio de salud	
3. Sexo		7. Año de estudio alcanzado	
4. Cargo en la comunidad		8. Actividad a la que se dedica	
5. Servicios básicos con los que no cuenta		9. N° horas que pasa en el distrito	

#### II. Información general sobre la zona

##### II. 1 Inf. General

¿Hace cuánto vive en el distrito?

##### II. 2 Inf. General

Aproximadamente ¿Cuántas familias hay actualmente?

##### II.3 Inf. General

Pregunta introductoria: ¿Cómo son los pobladores de esta zona? (considerar también características demográficas actitudes, creencias, edad, etc.)

#### II.4 Inf. General

¿Qué actividades se dedican las personas que viven en esta zona? ¿Dónde desempeñan estas actividades?

#### II.5 Inf. General

¿Usted tiene alguna participación dentro las actividades de la comunidad? ¿Por qué?

#### II. 6 Inf. General

¿Cuáles cree son las vulnerabilidades existentes en el distrito? ¿Cuáles cree son las más urgentes de tratar? ¿Por qué?

### III. Organización

Los indicadores de esta sección esta recopilado en la teoría de organizaciones de Henry Mintzberg.

#### III.1 CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN

¿Cómo se formó esta organización? ¿En qué año se fundó la organización?

¿Fue iniciativa local o de influencia externa (privada, ONG, entre otros)?

¿Cuántos miembros forman parte de la organización?

¿Quiénes conforman la organización?

¿Cómo se distribuyen las actividades dentro de la organización? ¿Las funciones están debidamente divididas?

¿Cómo trabaja su organización frente a la política de GRD? ¿se organizan en torno a esta o en base a experiencia propia?

#### III.2 COMPLEJIDAD

¿Qué dificultades ha presentado mantener esta organización?

¿A qué se cree se deben las dificultades anteriores? ¿Cómo las han resuelto?

¿Existen encargados dentro de la organización para enfrentar el tema de GRD?

### III.3 DIVERSIFICACIÓN

¿Poseen alguna relación con otras organizaciones? ¿Cómo se relacionan con otras organizaciones, tanto relaciones verticales como horizontales (público, privada, vecinales, sociedad civil, etc) para llevar a cabo sus proyectos?

¿Con que actores coordinan proyectos de GRD?

### III.4 EFICIENCIA Y EFICACIA

¿La organización logra cumplir el objetivo de sus proyectos? (No realizar el proyecto en sí solamente)

¿De dónde consiguen los recursos para sus proyectos? ¿Sus proyectos por lo general implican más esfuerzo y recursos de los que se pensó?

¿Hacen uso de los recursos humanos a su disposición?

¿Se han logrado llevar a cabo proyectos de GRD? ¿A qué se debió?

## IV. Individual

Los indicadores de esta sección esta recopilado del artículo de Wilchex en el texto recopilado de Andrew Maskrey, la parte de vulnerabilidad social.

### IV.1 PARTICIPACIÓN:

¿Las personas buscan conocer o participar en las organizaciones (o incluso postular a cargos)? ¿A qué factores cree que se debe (tradicción, necesidad, otro motivo)?

¿En qué momentos o circunstancias la participación de los residentes es mayor? ¿ha cambiado este nivel de participación en la comunidad?

¿Considera que las entidades representativas fomentan esto?

## IV.2 PERTENENCIA

¿Considera que las personas conocen la historia de su distrito?

¿Los pobladores conocen quienes son sus representantes políticos?

¿Qué tan integrados están los pobladores/vecinos (más allá de lo físico)? ¿Qué tanto se conocen, se reúnen, etc.?

¿Considera dejar de vivir en la zona? ¿en cuánto tiempo?

## IV.3 PROPOSITO COMÚN

¿Las personas de la zona poseen una conciencia sobre problemáticas del distrito en general?

¿Considera que todos comparten una idea de bienestar?

## IV. 4 LIDERAZGO

¿Cómo calificaría el desempeño de los líderes de organizaciones sociales (Junta directiva, organizaciones culturales, cualquiera que haya surgido dentro de la comunidad, exceptuando a las municipales)?

¿Considera que tiene llegada con la población? ¿Considera que los líderes representan los valores de la comunidad?

¿Hace cuánto tiempo que esta como líder de la organización? ¿Hay rotación de dirigentes o son casi siempre los mismos?



## V. Gestión Riesgo de Desastre

### V. 1 EXPERIENCIA

¿Cómo han manejado casos anteriores de desastres?

### V. 2 Políticas

¿Considera que las políticas de Gestión del desastre son un tema importante para los actores políticos del distrito (Municipalidad, etc.)?

### V. 3 CULTURA DE ADAPTACIÓN

¿Qué acciones realiza usted o el distrito para reducir la vulnerabilidad de las zonas?

### V. 4 CAPACIDAD DE PREVENCIÓN

¿Conoce acciones que se hayan hecho en la comunidad u otras entidades en el tema de prevención de desastres? ¿Qué opina de estas? En caso que no hayan ¿A qué se debe esta falta de acción?

### V. 5 RESILIENCIA

¿Qué acciones toma usted después de ocurrido el desastre? ¿Conoce a dónde acudir para su seguridad o en caso de quedar damnificado?