

Cuando el río suena es porque piedras trae: desafíos de la sociedad civil de Santa María de Huachipa y Cajamarquilla para la gestión de riesgo ante los desbordes del río Huaycoloro

Risk-management challenges for civil society in Santa María de Huachipa and Cajamarquilla following the overflowing of the Huaycoloro River

Christian Illanes Calderón (*)

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0000-0002-2943-4713](https://orcid.org/0000-0002-2943-4713)

Fecha de recepción: 19 de febrero

Fecha de aceptación: 29 de junio

ISSN en línea: 2415-2498

Illanes Calderón, C. (2018) «Cuando el río suena es porque piedras trae: desafíos de la sociedad civil de Santa María de Huachipa y Cajamarquilla para la gestión de riesgo ante los desbordes del río Huaycoloro». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 9, primer semestre, N° 16: pp. 177-217.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.201801.006>

* Estudiante de pregrado de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Sus intereses de investigación son la Gestión de Riesgo de Desastres, la participación ciudadana y las políticas públicas urbanas. a20141835@pucp.edu.pe

Sumilla

A través de la presente investigación, se busca determinar el grado de incidencia de los grupos de la sociedad civil en las fases de diseño e implementación de la política de Gestión de Riesgo de Desastres. Se selecciona para el estudio el Centro Poblado Santa María de Huachipa y la zona de Cajamarquilla. Ambos están ubicados en el distrito de Lurigancho-Chosica, específicamente en la quebrada del río Huaycoloro. Fueron afectados por el desborde de dicho río entre febrero y marzo del año 2017. Producto de ello, se reportaron pérdidas de infraestructura. La propuesta metodológica de este estudio sigue un enfoque cualitativo. Es un estudio de caso cuya información será recopilada a profundidad mediante entrevistas semi estructuradas a los miembros de asociaciones de propietarios y funcionarios de las municipalidades del Centro Poblado de Huachipa y Chosica antes y durante el desastre (para la implementación de la política vigente) y después del mismo (para el diseño e implementación de una alternativa mejorada de reducción del riesgo). La hipótesis planteada es que las asociaciones de propietarios tienen una baja incidencia en la política. Dado el escenario de «gobernanza de mercado», estas asociaciones son limitadas a un rol secundario. La autoridad municipal solo les pide información, mas no incentiva en ellas un rol más activo y propositivo en la toma de decisiones.

Palabras clave: Gestión de Riesgo de Desastres, sociedad y mercado, incidencia ciudadana, gobernanza urbana, reducción de riesgo

Abstract

We seek to determine the degree of incidence of civil society groups in the design and implementation of the Disaster Risk Management policy in Santa María de Huachipa and Cajamarquilla. Both areas are located in the Lurigancho-Chosica district, specifically in the Huaycoloro river gorge. They were affected by the overflow of that river between February and March 2017. As a result, infrastructure losses were reported. The methodological proposal of this study follows a qualitative approach. It is a case study. Information will be gathered in depth through semi-structured interviews with members of homeowner associations and officials of the municipalities of Huachipa and Chosica before and during the disaster (for the implementation of the current policy) and after the disaster (for the design and implementation of an improved risk-reduction alternative). The hypothesis is that homeowner associations have a low incidence in the Disaster Risk Management policy. Given the «market governance» scenario that prevails in the studied areas, these associations are limited to a secondary role. The municipal authority only asks them for information, but does not encourage them to play a more proactive role in making decisions.

Keywords: *Disaster Risk Management, society and market, citizen advocacy, urban governance, risk reduction*

Introducción

El presente artículo se centra en el rol de la sociedad civil frente a los desastres naturales producto del fenómeno de El Niño costero en marzo del 2017 en el distrito de Lurigancho-Chosica, cuyo resultado dejó una cantidad de 300 damnificados y 1000 afectados según Sinpad (Sinpad 2017) y 1 351 personas damnificadas hasta agosto del 2017 según el Indeci (Indeci 2017). La política pública urbana estudiada es la Gestión de Riesgo de Desastres plasmada en un escenario de gobernanza urbana a nivel distrital. El objetivo es determinar el grado de incidencia de las asociaciones de propietarios en Santa María de Huachipa y Cajamarquilla en un escenario de gobernanza urbana a nivel distrital. La hipótesis en el presente artículo es que el grado de incidencia de las asociaciones de propietarios es limitado a un escenario de comunicación con el gobierno local. El escenario de co-gobernanza se transforma a un escenario de gobernanza de mercado donde el sector privado domina frente a una sociedad civil alejada y un Estado débil.

Descripción de Chosica

El distrito de Lurigancho – Chosica, con un área de 236 km², está ubicado en la zona oeste de Lima Metropolitana (límite con Lima Provincia), limita al sur con Ate y Chaclacayo, al norte con San Antonio de Chaclla, al oeste con San Juan de Lurigancho y al este con Santa Eulalia. Según lo descrito por Pablo Vega Centeno, Chosica, a pesar de estar situado en Lima Metropolitana, cuenta con un clima distinto descrito como cálido, seco, soleado y cuyas características climáticas no son permanentes y que tienden a variar bruscamente cada diez o veinte años debido al fenómeno de El Niño, siendo más proclive al incremento de precipitaciones pluviales y huaicos en el verano austral (Vega Centeno 2005). El distrito de Chosica está conformado por varios picos de cerro que separan el área del distrito, por lo cual hay una gran distancia entre la zona centro de Chosica y las otras zonas urbanas que conforman el distrito. Tiene once quebradas que tienden a

activarse en las temporadas altas que se presentan ante los cambios climáticos, intensificando el riesgo a nivel local. Entonces, como primer punto de partida, el distrito de Lurigancho – Chosica presenta condiciones geográficas que podrían aportar al estudio de la Gestión de Riesgo de Desastres.

En este trabajo se seleccionó la Quebrada de Huaycoloro, que abarca los distritos de Lurigancho – Chosica y San Antonio de Chaclla (Lima Metropolitana y Lima Provincia respectivamente) y que a lo largo de su trayecto está conformado por asentamientos humanos y asociaciones de vivienda hasta el Centro Poblado de Santa María de Huachipa. En la mayor parte del año, el caudal de la quebrada es bajo o nulo, a excepción de la primera parte del año cuando se presenta el fenómeno de El Niño. Fuera de las temporadas de lluvias, la quebrada tiende a ser usada como depósito de basura que a largo plazo aumenta la precipitación en la temporada de desbordes. Según el informe técnico de la Municipalidad Lurigancho Chosica (2015), se reportó un desborde el 23 de marzo del 2015 que causó daños de infraestructura en diques, viviendas, muros, vías de comunicación y servicios básicos, por lo cual se concluyó que la quebrada de Huaycoloro estaba en peligro ante un evento de mayor magnitud que afectaría a las comunidades que viven en la orilla de la quebrada. Finalmente, el diagnóstico se reprodujo en el año 2017 tras la activación de la quebrada de Huaycoloro producto del fenómeno de El Niño costero.

El Centro Poblado de Santa María de Huachipa y Cajamarquilla son dos tipos de áreas urbanas distintas que están situadas en el mismo distrito de Lurigancho-Chosica. El Centro Poblado de Santa María Huachipa cuenta con mejores condiciones de urbanización en cuanto a servicios de salud, agua, luz y pistas, así como veredas más amplias en la zona centro donde se ubican residenciales, clubes campestres y plantas de empresas locales. La periferia del centro poblado, a excepción de la urbanización de Huachipa Norte, si bien no cuenta con pavimentaciones o servicios de luz, cuenta con agua y espacios pavimentados producto de la agenda conjunta de sus asociaciones en

conjunto con las municipalidades. Políticamente, se constituye por una Municipalidad de Centro Poblado con el mismo nombre, por lo cual se establece una figura de autoridad política con mayor legitimidad que la Municipalidad de Lurigancho – Chosica.

Cajamarquilla es una zona que aún presenta desafíos para poder establecer sus propios espacios públicos y servicios básicos como agua y luz. Asimismo, la pavimentación es un constante objetivo de las asociaciones locales. La única pista es la avenida Cajamarquilla (la avenida principal). Todo lo restante es arena; allí se ubican asentamientos humanos, urbanizaciones, granjas y las empresas que tienen sus plantas en condiciones óptimas.

Ambas zonas son relevantes para este estudio, pues representan una oportunidad para entender la dinámica de dos áreas urbanas distintas por las condiciones sociales y políticas que presentan al momento de organizarse desde sus colectivos frente a un contexto de desastres naturales.

Revisión de literatura: ¿Qué se ha avanzado en la Gestión de Riesgos?

La revisión de literatura se centra en los estudios de la Gestión de Riesgos a partir de los años 90, cuando se opta por modernizar el estudio de los desastres naturales y la adaptación climática en el desarrollo urbano. La bibliografía se ha desarrollado desde entonces en países de Centroamérica y Sudamérica desde el estudio de casos locales y, con ello, se ha integrado la rama de Gestión Local de Riesgo en el ámbito más general de la Gestión de Riesgo de Desastres.

Así, está el estudio de Campos, McCal y Velásquez (2014) en la comunidad del Ejido El Ticuy (Michoacán, México) acerca de la aplicación de la adaptación climática en la Gestión de Riesgo de Desastres en la comunidad

local. Se estudia cómo estas comunidades locales se adaptan desde la diversidad de formas de acción en el campo local, basándose en sus rutas de escape, así como también en una cultura organizativa de debate político en espacios organizados como las asambleas locales, para planificar su respuesta ante un eventual desastre. Luego, Lampis y Rubiano (2017), proponen el estudio de la reducción de riesgos desde la identificación de las acciones implementadas en Ciudad Bolívar (Bogotá), las cuales contribuyeron a la recuperación ambiental y la mitigación de la vulnerabilidad social. Sus conclusiones señalan que el desafío de la gestión institucional se sitúa en la consolidación de esquemas compatibles con la adaptación de la comunidad a medios culturales y medios de vida.

En lo que respecta a Gestión Local de Riesgo, se cuenta con 16 casos de Gestión Local de Riesgo en América Latina (Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia) narrados por el PNUD en el año 2005. Aquí encontramos experiencias promovidas por parte de la población, oenegés y municipalidades. En el informe resalta el proyecto de fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención en el Quindío (Colombia) que fue impulsado desde el FOREC en 1999 e incentivó el desarrollo local de materiales de trabajo local para fortalecer la cultura de prevención como el rol de los comités locales desde la capacitación de los actores sociales, incorporación a la educación desde material educativo e informativo en seis municipios de Quindío que fortaleció en trabajo conjunto entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Otro caso se da en Venezuela desde la comunidad de Catuche, ubicada en la orilla del río Catuche, que fue afectada por las lluvias torrenciales de 1994 y cuya respuesta fue la reubicación voluntaria de 32 viviendas en una zona de alto riesgo de la comunidad en conjunto de las autoridades locales desde un proceso consensuado y participativo.

En Perú, si bien no se relata en la literatura las experiencias de Gestión de Riesgo desde la sociedad civil, se discute entorno a la planificación realizada por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Sinagerd). Prueba de ello es la tesis de Sandra Neuhaus, la cual aborda los factores que

estancan la implementación de Gestión de Riesgo en distritos de la Región Piura como Morropón, Buenos Aires y San Juan de Bigote (Neuhaus 2013). La tesis visibiliza la presencia de descoordinación para aplicar una normativa mientras se está a la espera de creación de manuales desde las municipalidades y la descoordinación entre los miembros del consejo regional (alcalde, gerente municipal, gerentes a fin de la situación y el jefe de la oficina de Defensa Civil). Ante ello, en los casos estudiados en la tesis, se delega la gestión al encargado de Defensa Civil o a los comités de desarrollo comunal que solo llegaron a ver el tema de la gestión reactiva y no prospectiva. Otro problema que se visibilizó en la tesis fue que los espacios convencionales de representantes como el presupuesto participativo, a pesar de contar con asistencia, no eran suficientes. Se necesita brindar espacios de capacitación a la ciudadanía para generar una cultura de prevención.

Finalmente, la bibliografía abordada visibiliza los avances que se han dado en la gestión de riesgo, dando énfasis en el entorno local, desde la experiencia latinoamericana. En el caso del Perú explícitamente la literatura se encuentra en un proceso inicial para entender el fenómeno desde su marco legal. Es por ello que opta por visibilizar los desafíos de la Gestión Local de Riesgo desde la sociedad civil en las políticas urbanas. El presente trabajo observatorio plantea abrir una serie de investigaciones que se concentren en la Gestión Local de Riesgo a nivel local para poder plantear políticas que puedan beneficiar la mitigación de los efectos de nuevos desastres.

Prevenir desde la ciudadanía: Una revisión a la gestión local de Riesgo

Empezamos con el concepto de gobernanza que es entendido como «un modelo de dirección social alternativo a las lógicas de la jerarquía y de mercado, basado en la interacción entre distintos actores sociales (públicos o privados) que busca alcanzar metas sociales acordadas de interés público de manera participativa, colaborativa y corresponsable» (Grin 2017: 20) , o visto

como «una forma específica de regulación, coordinación y control basada en la incorporación en el acto de gobernar de actores de mercado y de la sociedad civil, que se suman al actor tradicional del gobierno: el Estado» (Parés, 2009: 368). Producto de ello, se puede determinar que la gobernanza es un proceso que implica una red conjunta entre el Estado, la sociedad civil y los actores de mercado para elaborar políticas públicas que beneficien desde una deliberación más representativa al incluir a los actores sociales.

Según Parés, existen varios tipos de gobernanza, de los cuales «gobernanza de mercado» y «gobernanza de co-gobernanza» serán utilizados para identificar los casos estudiados. El primero se sitúa en un escenario donde el Estado pierde el protagonismo a favor de los actores del mercado; en el segundo se recurre a formas organizadas de interacción entre actores del Estado y la sociedad civil para llevar a cabo la tarea de gobernar. La gobernanza tiene una dualidad de visiones en cuanto a la percepción de su utilidad. Algunos la ven como un modelo que incentiva y legitima la participación directa de la ciudadanía y actores independientes para las políticas; otros la critican como un medio no efectivo desde los canales de participación o como un proceso que solo beneficia los intereses del sector privado (Parés, 2009: 375).

«La gobernanza urbana estudia la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes involucrados en las políticas públicas urbanas [...] constituye una aplicación del enfoque genérico de la gobernanza; pero subscrito al enfoque de las políticas públicas» (Cárdenas 2013: 220), cuyo aporte al artículo legitima que la red de gobernanza va más allá de los actores públicos. La gobernanza urbana en sí es difícil de medir, tal como lo comenta Parés, pero se compone de dimensiones de estudio que son:

- Económico-estructural (relación entre cambio económico y política urbana)
- Político-institucional (tipo de gobierno, conflictividad política, consolidación de instituciones políticas y etc.)
- Agentes (actores que participan en las políticas públicas entorno a variables como protagonismo, incidencia en las decisiones, agenda pública o liderazgos entorno al poder comunitario)
- Orientación política (determinar si hay un sentido individualista o un énfasis social)
- Resultados (eficacia, eficiencia y pertinencia de las políticas en el proceso de gobernanza) (Cárdenas 2013:234)

En este artículo, se eligió el estudio de la dimensión de los agentes a partir de la experiencia de las asociaciones de propietarios en los casos seleccionados. Se parte de la visión de agentes desde la distinción entre actores incluidos en las políticas de Estado y actores informales (aquellos actores no incluidos en las políticas del gobierno local). Finalmente, para complementar el enfoque de agentes, se requiere del estudio de un modelo de democracia participativa, para lo cual Parés (2009) va a ser un referente en los criterios de medición del grado de incidencia de los grupos de sociedad civil en la Gestión Local de Riesgo en Lurigancho-Chosica.

La democracia participativa se mide en cuatro niveles de incidencia que van a determinar la influencia de los grupos ciudadanos en el entorno de gobernanza que se ubican y la relación que establecen con los otros actores. El primer escenario es de «información». Está basado en una comunicación unilateral donde el Estado solo informa y la población no es escuchada; el segundo es de «comunicación», donde sí hay una comunicación bidireccional con el fin de atender los problemas públicos pero la sociedad civil es limitada a solo informar cierta información objetiva que necesite el estado; el tercer escenario de «debate», un diálogo más abierto al espacio público y donde la opinión de la sociedad civil influye en las autoridades; finalmente, el cuarto escenario es la «decisión», donde la ciudadanía toma un rol determinante

y cuenta con autonomía para llevar el rumbo de las políticas locales (Parés 2009:71-73). Este enfoque se complementa con la teoría de la democracia participativa desde el *Gobierno Participativo con Poder de Decisión* (Funk 2003), donde la sociedad civil tiene autonomía para la toma de decisiones, para elaborar políticas y administrar un presupuesto autónomo desde la delegación de poderes administrativos y políticos de la participación local y la supervisión centralizada de la deliberación local mediante la coordinación y distribución de los recursos de los instrumentos del Estado.

La política urbana elegida en el artículo, ante la problemática de los desbordes producidos en Chosica en marzo del 2017, será la Gestión de Riesgo de Desastres, que es un proceso planificado, concertado, participativo e integral orientado a la prevención y reducción de riesgos y al desarrollo de la capacidad de respuesta frente a los desastres. Es un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos (Lavell 2002, Ferradas 2012).

Para ser aplicada, la Gestión de Riesgos requiere de un trabajo local desde la incidencia de la sociedad civil para la planificación en las políticas públicas. La Gestión de Riesgo se basa en la ubicación de un entorno regional que no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los actores afectados; requiere contar con autonomía consolidada desde la descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales que incentivará la Gestión Local de Riesgo. «Así las condiciones que generan los desastres forman parte integral de la existencia cotidiana de la comunidad, así la gestión del riesgo debe entrar a formar parte de esa misma existencia cotidiana y comprometer a los actores normales de la comunidad » (PNUD 2005: 19-20).

Metodología

La metodología aplicada en el artículo fue un estudio de caso, aplicado a dos zonas urbanas que forman parte de los límites de la quebrada del río Huaycoloro en el distrito de Lurigancho – Chosica. Se optó por aplicar una metodología cualitativa a través de entrevistas semiestructuradas y recolección de documentos brindados por los y las informantes. Dichos documentos provienen de los informes técnicos relacionados a las políticas de Gestión de Riesgo de Desastres.

El artículo empezó con una observación local del entorno de las zonas urbanas de Santa María de Huachipa y Cajamarquilla. Estas observaciones mostraron óptimas condiciones para aplicar un trabajo de Gestión de Riesgo de Desastres, en vista de las características geográficas y condiciones climatológicas de ambas zonas. El acercamiento se dio a través de la solicitud de acceso de las gerencias de participación ciudadana de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa y la sub gerencia de participación local en la Municipalidad de Lurigancho – Chosica, registro que es público a la ciudadanía por parte de las respectivas municipalidades. El contenido solicitado fueron los nombres de los representantes de los colectivos ciudadanos de estas zonas seleccionadas, que abarcaron Vasos de Leche, comedores populares y asociaciones de propietarios.

Se entrevistó a seis miembros de la sociedad civil con la finalidad de obtener información relevante respecto de los acontecimientos y las medidas aplicadas durante el fenómeno de El Niño costero en marzo del 2017. Se entrevistó a líderes y representantes de la sociedad civil de las asociaciones de propietarios de las zonas urbanas seleccionadas durante fenómeno de El niño costero, pues han presenciado o estuvieron cercanos a la dinámica de poder que hay frente a las municipalidades. Las asociaciones de propietarios son las organizaciones vecinales que representan a los vecinos de sus respectivas zonas y que se han organizado antes, durante y después del fenómeno de El Niño. Luego se entrevistó a dos servidores públicos de la

Municipalidad de Lurigancho–Chosica para entender el rol de la municipalidad local en las políticas de Gestión de Riesgo de Desastres a nivel local y su relación con la participación ciudadana.

El instrumento de trabajo fue una guía de entrevistas, cuya estructura se organiza en las siguientes partes: a) una hoja de vida del representante del colectivo, la descripción de este y la dinámica de trabajo interna, con la finalidad de comparar su prioridad o conocimiento de respuesta a desastres naturales y b) tres secciones centrales del accionar de los colectivos en el tiempo: antes, durante y después de los desbordes en la quebrada de Huaycoloro. El eje central del cuestionario contuvo una descripción del accionar autónomo de los colectivos, de su trabajo conjunto con otros actores sociales, así como de la presencia y coordinación con los entes estatales como las municipalidades, con el fin de determinar el grado de incidencia de los colectivos antes, durante y después del desastre.

Entrevistas seleccionadas				
Nombre de entrevistado	Asociación a la que pertenece	Cargo	Tiempo viviendo en zona urbana	Actividad laboral
Luciano Orejón	Asociación Los Huertos	Presidente	20 años	Ingeniero mecánico
Víctor Ortiz Pilco	Asociación El Club de Huachipa	Ex presidente (2017) de mesa directiva	40 años	Transportista
Samuel Jurado	Asociación de Villa Leticia	Secretario de organización	35 años	No respondió
Ruperto Rojas	Asociación La Florida	Ex presidente (2017) de mesa directiva	23 años	No respondió
Ligorio Poma	Asociación Los Claveles	Ex presidente (2017) de mesa directiva	60 años	Criador – Agricultor
Juan Solis	Asociación El Paraíso	Ex presidente (2017) de mesa directiva	24 años	Comerciante

Política desde la incidencia: ¿Qué tanto influye la sociedad civil?

Antes del desastre

Se empezó preguntando por la disponibilidad de espacios de información brindados desde las municipalidades implicadas. La respuesta de todos los colectivos fue que no hubo un espacio de información alguno abierto a la ciudadanía en cuanto a preparación para desastres naturales. En el caso de las asociaciones de Huachipa, El Club y Los Huertos, la preparación desde la iniciativa de las municipalidades involucradas fue nula. Según comentó el señor Luciano Orejón (presidente de la asociación Los Huertos), la preparación desde la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa fue nula porque cree que las municipalidades no veían venir el desastre. Igualmente, ellos desde su propio colectivo no veían venir la posibilidad de un desborde en su zona, por lo cual no hubo iniciativa alguna de generar espacios de capacitación o información entorno a prevención de desastres naturales.

Por otro lado, el señor Víctor Ortiz (ex presidente de la asociación El Club) afirma que tampoco hubo espacio alguno de información para la ciudadanía, y agrega a ello la falta de espacios creados desde la proactividad de la ciudadanía, pues siente que en general no hay interés de los vecinos para prevenir con anticipación: «El interés de los vecinos es muy limitado, esperan que el Estado resuelva el problema en vez de hacerlo. Están organizados para solicitar y pedir pero no para resolver» (Entrevista a ex presidente de la asociación El Club, 2017). Sin embargo, hay algunos casos en los que se genera esta prevención cuando el desastre es visto como más probable. El señor Ortiz relata que apenas sucedió el incidente del río Huaycoloro en febrero del 2017 y un desborde por el río Rímac, se vio la necesidad de organizarse ante el posible escenario de un desborde mayor.

Después, el señor Ortiz describió un panorama sobre las limitaciones de las municipalidades para atender la problemática de los desastres naturales desde

la falta de elaboración de políticas públicas bien estructuradas antes del desastre:

Las municipalidades no están preparadas para estos problemas. Todo es burocracia. Todo son funcionarios que están atentos a cuánto recogen de dinero y no están atentos al problema de la ciudad. La municipalidad de Lima no da prioridad en nada. Están más preocupados en poner obras de cemento en vez de poner transportes o mejorar el ornato de la ciudad. La municipalidad de Huachipa, menos. No tiene presupuesto y se dedica a servicios básicos, pues la municipalidad de Huachipa recoge todos los impuestos prediales y no los da para ningún servicio ni obra. Todo va para Chosica (Entrevista a ex presidente de la asociación El Club, 2017).

El señor Luciano Orejón opina que parte de las consecuencias de los desbordes fue responsabilidad de las municipalidades: «Es causado por fallas humanas, se dejan los restos en el río y sumando el hecho que desde las municipalidades de Huachipa, Lurigancho-Chosica y Lima hacen sus propias comisiones por sí solas» (Entrevista a presidente de la asociación Los Huertos, 2018).

En el caso de los colectivos de Cajamarquilla, se siguió repitiendo esta falta de espacios en conjunto para capacitar y concientizar a la población, donde también se presenta un problema en común: los colectivos tampoco incentivaron una cultura de prevención desde sus propias reuniones, debido a que tenían otros aspectos prioritarios en su agenda política que primaban sobre la posibilidad de algún desastre que pudiera afectar a la población. El descontento se sigue generando. Por ejemplo, cuando se entrevistó al señor Ligorio Poma (representante de Los Claveles), él comentó que si bien es cierto no hubo preparación, tampoco hubo apoyo de la Municipalidad en Cajamarquilla, ya que esta solo se preocupaba por la zona centro de Chosica. Lo dicho por el señor Ligorio se repite en el caso de «El Paraíso», donde el señor Juan Solís reitera la poca atención que recibe la zona de Cajamarquilla y que cualquier intento que se realiza desde una agencia municipal local no es tan efectivo.

Pero se produce un caso excepcional en cuanto a organización y capacitación antes del desborde de la quebrada de Huaycoloro desde la asociación La Florida, cuya visión de un escenario de riesgo se dio desde el año 2015 cuando ocurrió un huaico de menor magnitud desde el río Huaycoloro. Este caso, de hecho, va a mostrar una organización conjunta con otras asociaciones de la zona de Cajamarquilla llamada «Viviendas Unidas» para avisar de cualquier desastre y trabajar en conjunto con la empresa Petramás. Previamente, este trabajo surge a partir de la experiencia con la Municipalidad de Lima en el año 2012 para la construcción de hitos de prevención en la zona:

Se trabajó con la Municipalidad de Lima en el 2012 desde la instalación de hitos y advirtiendo a las viviendas situadas en zonas intangibles a no invadir porque ponían en riesgo a la misma zona. Formamos con las asociaciones cercanas una asociación llamada Viviendas Unidas y también trabajamos con la empresa Petramás desde el años 2015 para la creación muros de contención que mitiguen el riesgo (Entrevista a ex presidente de la asociación La Florida, 2018).

Tras la descripción brindada en el momento antes del desastre (fase de prevención), se concluyeron dos ideas. En primer lugar, no se dio prioridad en brindar información a la ciudadanía local en ambas zonas urbanas, Chosica y Cajamarquilla, con lo cual se visibilizó la falta de interés de las municipalidades en cuanto a brindar espacios abiertos de capacitación e información, coincidiendo con una problemática descrita en la tesis de Neuhaus (2013) cuando se mencionó que un problema de la implementación en los gobierno locales es el hecho de que solo se limitan a espacios para los representantes y no se invierte en espacios abiertos para que la población fuese un actor integral para la prevención de un desastre a futuro.

En segundo lugar, la mayoría de colectivos tampoco ayudó a incentivar espacios de prevención (a excepción de La Florida y El Club). No hubo preocupación alguna en preparar a los miembros de su entorno para el

desastre y, al no hacerlo desde las asociaciones, se generó un escenario de pasividad donde probablemente los ciudadanos reproducían ciertos hábitos que transformaban la causa natural del desastre en una causa socio-natural. La ciudadanía era también parte responsable de los daños generados por el desborde, tomando como ejemplos los casos de los desechos dejados en el río por parte de los ciudadanos.

Probablemente, la falta de atención a organizarse en cuanto a Gestión de Riesgo de Desastres ante un posible desborde puede ser explicado por los puntos de agenda que tienen las asociaciones que en su mayoría son temas de pavimentación urbana (en Villa Leticia se enfocaban en el mantenimiento de su nuevo parque, en la Florida se enfocaban en la lucha contra los traficantes de terrenos y en El Paraíso se situaba la construcción de escuelas y postas médicas como prioridades).

Durante el desastre: El Niño evoluciona

A partir de la quincena de marzo, el fenómeno de El Niño costero se manifestó en Lima a través de huaicos y desbordes pluviales; el distrito de Lurigancho – Chosica no fue la excepción frente al desastre. Es por ello que se optó por relatar lo ocurrido en esas fechas desde el trabajo de las asociaciones.

En el caso de las asociaciones de Huachipa, el efecto en líneas generales no fue directo desde la experiencia de los informantes. La zona de «El Club» no fue tan afectada por el desastre en términos de damnificados en su zona. El problema se manifestó en el aislamiento del Centro Poblado producto de los desbordes, siendo la autopista Ramiro Prialé un ejemplo de ello, luego de quedar bloqueada por quince días tras las inundaciones y la caída de puentes. El efecto en «El Club» se situó a lo largo de la ciudad con el lodo que cubrió las pistas y algunos edificios como comedores populares, pero no reportó damnificados ni víctimas en su zona. La zona de Los Huertos de Huachipa,

por su parte, quedó aislada y sin recursos para abastecerse mientras estaba a la espera de ayuda, por lo que solo quedó esperar mientras se iba moviendo el lodo proveniente de los desbordes del río y tampoco reportó damnificados o víctimas en su zona.

En Cajamarquilla, se presentó un panorama opuesto al de los informantes de las asociaciones de Huachipa. Los daños fueron más profundos, al ser una zona más cercana al origen del río y sumando las dificultades producto de las condiciones de pobreza en el distrito. En el caso de Villa Leticia, el desborde se expandió en el límite que tenía con el asentamiento humano El Ayllu (al otro lado de la orilla del río donde no hay un puente) y se procedió a la acción de la sociedad:

Al momento que ocurre el desastre, nosotros recién nos organizamos en las reuniones de emergencia frente al desborde del huayco, para evitar que el desborde afecte directamente las casas de nuestra zona. Nos organizamos para crear un pequeño ducto alternativo que cae de vuelta hacia el río Huaycoloro y otros vecinos iban poniendo costales para protegernos, mientras que de otras asociaciones cada uno fue por su lado (Entrevista a secretario de organización de la asociación de Villa Leticia, 2018).

En el caso del asentamiento humano El Paraíso, el panorama fue el siguiente, según lo descrito por el señor Juan Solís, ex presidente de la asociación de propietarios: «La gente quedó aislada producto del desastre y entró en desesperación, hubo saqueos en los mercados cercanos a su asentamiento por la zona de La Florida y La Rivera y amenazó la integridad de los vecinos» (Entrevista a ex presidente de la asociación de propietarios de El Paraíso, 2018). La crisis se manifestó ante la falta de pozos de agua alternos para emergencias, ya que el precio del de este recurso, desde las distribuidoras, subió a 30 soles por cilindro.

Resaltaron dos casos en cuanto a los efectos ocurridos sobre el área de Cajamarquilla en dos asociaciones que se sitúan al frente del lado de la quebrada de Huaycoloro. La zona de Los Claveles, localizada en la zona de

San Miguel (Cajamarquilla), fue la más afectada. Esta zona era utilizada por muchos criaderos locales y cultivos de varios pobladores de Cajamarquilla. De hecho, esta zona fue la más afectada, tanto por no haber tenido la iniciativa para prevenir el desastre natural como también por falta de recursos para trabajar en conjunto con las empresas privadas de la zona. Esta localidad también fue afectada en el año 2015, pero el desborde del año 2017 fue más grave:

Yo estaba leyendo a las 3pm. el periódico y el huayco pasa normal, el ruido. Pero la gente en la calle gritaba ¡Señor Poma, salga, que se lo van a llevar! y en la esquina de mi vecino se rompe... Huayco de cuatro metros y yo no sabía qué hacer, si salir o subir al árbol. Entonces yo salí por insistencia del vecino. Entonces se rompe mi pared y a las señoras de al frente se las llevan y las rescatan abajo vivas, se agarraron de una rama. Por acá había trabajadores y había dos personas enterradas bajo lodo. Aquí eso no sale ni en el periódico, no vinieron periodistas, no teníamos agua ni luz, teníamos que sobrevivir con lo que teníamos en casa. En casa algunos tenían arroz, velas... Pérdidas materiales incalculables, toda mi pampa sembrada, todo lo tapó, no me dejó ni una semilla. Era arena y piedra. Se llevó al ganado, se llevó a los lechones, las madres se quedaron en el barro, a los chiquitos los ha llevado el agua, los cuyes que tenía, más de quinientos, todito lo tapó (Entrevista a criador-agricultor de la zona de Los Claveles).

El lodo tapó los terrenos que tenían, dañó los cultivos y arrasó con los animales que criaban. Se afectó su principal recurso de subsistencia como criaderos o agricultores situados en esta zona, lo que resultó en siete terrenos afectados por el lodo con incalculables pérdidas materiales y dos personas desaparecidas que fueron llevadas por el desborde.

Por otro lado, el efecto en La Florida fue reducido, debido a que previamente se trabajó en la prevención desde los colectivos cercanos. Si bien quedaron bloqueados y con problemas de víveres, los daños ocurridos en el entorno de La Florida fueron pocos en materia de infraestructura, producto de su trabajo efectivo para mitigar los efectos de un posible desborde.

La respuesta desde los colectivos ha sido variada respecto de su accionar frente al desastre ocurrido en su entorno local. Primero, el señor Ortiz comentó que la respuesta de su colectivo fue la siguiente:

Apenas nos enteramos que hubo dos desbordes [Huaycoloro en febrero y Rímac en marzo], en febrero estuvimos atentos de que no llegara el agua y en marzo nos movilizamos para evitar que el agua llegue a nuestros hogares. Contábamos con diez juntas vecinales que han respondido con protegerse, cada uno sacó su bolsa de arena. Para cuando el Estado interviene, nos apoyan con refrigerios y otras cosas (Entrevista a ex presidente de la asociación El Club).

Respecto al trabajo colectivo, el señor Ortiz dijo que no se actuó con ninguna asociación, ya que cada uno velaba por su propia cuenta según su zona. Asimismo, considera que la organización dentro de Huachipa es poca como para trabajar con aquellas asociaciones que están cercanas a su zona.

En Los Huertos de Huachipa, cuando se retiró el lodo que asilaba en su zona, se optó por ayudar a la Municipalidad de Huachipa y a la de Lima con palas y piques para la descolmatación de los materiales movidos por la corriente del agua en las zonas donde no podía ingresar la maquinaria. Su trabajo colectivo con actores externos a la asociación solo se extendió a la municipalidad en ese momento, debido a que el trabajo con otras asociaciones de propietarios quedó reducido a la organización interna de cada asociación en su respectivo sector.

El Paraíso (Cajamarquilla, Lurigancho-Chosica) respondió desde las rondas vecinales que se organizaron para combatir los saqueos; hubo confrontación con grupos de pandilleros que finalmente se retiraron. Respecto a la relación con otros colectivos, el entrevistado de esta asociación considera que los dirigentes de diversas comunidades han gestionado apoyo externo. En su caso, hubo apoyo con las asociaciones de La Riviera y un sector de La Florida para labores de limpieza.

En Los Claveles (San Miguel, Cajamarquilla), la respuesta fue muy baja y limitada, debido a que si se intentaba poner cualquier cosa para proteger lo que quedaba de su terreno, el río se lo llevaba porque la entrada era fuerte y la única opción era alejarse de su terreno. Desafortunadamente la situación empeoró ya que desde varias partes de Lima se acercaron varias personas, no para ayudar, sino para saquear todo lo que encontraban de los damnificados, especialmente los animales que les quedaban.

Por otro lado, La Florida basó su accionar en comunicarse con las comunidades que conformaban Viviendas Unidas al momento que el río se activaba desde arriba con una preparación de veinte minutos para luego prender una alarma local que advierta del huayco. La zona de La Florida tomó un rol vital en cuanto a su organización, pero no en todas las asociaciones de Viviendas Unidas se hizo lo mismo. La zona de Los Claveles (zona de criaderos) fue afectada y la población estaba al otro lado de la orilla sacando el agua que inundó sus criaderos producto de la falta de prevención. La zona de La Florida pudo mitigar el daño en su entorno y por ello fue seleccionada como sede central de víveres y accionar local en Cajamarquilla:

Nosotros, que no habíamos sido afectados directamente, hemos tenido al menos tiempo, porque nos hemos paseado con Viviendas Unidas. Desde Santa Rosa, abajo, desde la avenida La Torre, vinieron bastantes personas que venían donando comida, toda esa cosa. Acá en el local y en el colegio, se formó una sede central del Estado, en la época del ministro Salvador del Solar, cuando estaba de Ministro de Cultura. Acá se formó la sede central de todo Cajamarquilla, Huachipa, toda esta zona (Entrevista a ex presidente de la asociación La Florida).

Respecto al rol de la municipalidad durante el desastre, las acciones y opiniones fueron variadas. La opinión general sobre la municipalidad fue que el trabajo se dio una vez ocurrido el desastre y, con ello, la percepción sobre su presencia no se sentía entre los ciudadanos. En El Paraíso se solicitó apoyo a las municipalidades para alimentos y maquinaria, pero no hubo respuesta debido a que la ayuda se centró en la zona centro de Chosica. Se

hicieron intentos desde la agencia municipal pero la percepción era que gestionaban poco por la poca inversión hacia la zona. La población y los dirigentes gestionan, pero el rol del dirigente está reducido al no haber coordinación alguna con las municipalidades. Se necesita el apoyo del Estado y de las autoridades locales para que haya un trabajo óptimo. Por lo cual, un escenario de influencia en las políticas locales es nulo.

En Villa Leticia, el rol de la municipalidad se dio recién ocurrido el desastre para las descolmataciones y la entrega de víveres, pero resalta también el rol de las empresas para la descolmatación de las inundaciones cercanas a la zona a través de la maquinaria con la que contaban.

Sobre la municipalidad de Chosica, durante el desastre en Los Claveles, el apoyo fue nulo, a pesar de que hubo un pedido para que se encausara el río con el fin de reducir los daños. Resaltó, más bien, la ayuda de Defensa Civil, el Ministerio de Agricultura y la Municipalidad de Lima, quienes apoyaron para limpiar las calles y descolmatar el cauce con maquinarias. Se suma también la ayuda de los voluntariados que apoyaron en la limpieza de las casas de los damnificados.

La percepción de la asociación La Florida sobre la municipalidad, durante el desastre, fue que ha tenido poca participación a raíz de la activación simultánea de las quebradas a lo largo de todo el territorio de Chosica. La sede de la municipalidad se sitúa al otro lado de la zona, por lo cual se quedó lidiando con las quebradas activadas en ese entorno. Sin embargo, destacó la ayuda del ejército a los damnificados. El rol del sector privado no fue bajo. De hecho, Petramás y Unicón ayudaron en la descolmatación durante el periodo de desastre y la incidencia de los miembros de la asociación fue significativa, ya que ellos dirigían el trabajo señalando qué zonas necesitaban ser descolmatadas.

La respuesta de las asociaciones de propietarios fue rápida y pudo mitigar un daño mayor en sus zonas, pero hay que considerar que fue reactiva y sin

preparación alguna, probablemente por ser un problema que no se situaba en su agenda política (a excepción de La Florida que si lo tenía contemplado con años de anticipación en conjunto con Viviendas Unidas). El accionar de los colectivos fue variado desde acciones que son las más comunes (costales de desvío) hasta las más complejas (construcción de muros o canales desvío), también para las zonas que no fueron afectadas directamente (comités de defensa frente a la ola de saqueos producto del pánico). Se respondió al problema del desastre desde la sociedad, civil pero con problemas de organización interna y poca participación en general.

El grado de incidencia de las asociaciones de propietarios se sitúa en un nivel de comunicación, donde su acción se limita a comunicarse mediante canales convencionales cuando la municipalidad necesita de cierta información por un interés propio. Por ello, la incidencia de la ciudadanía es débil pues no se genera un debate público abierto desde la ciudadanía, ni se cuenta con una cooperación colectiva entre las demás asociaciones. Por más acciones que se hicieron durante el desastre, los intentos de influir desde el apoyo local de la ciudadanía no dieron resultados óptimos para tener un escenario favorable donde la participación ciudadana local sea influyente en las políticas locales.

En este escenario, donde la relación entre la ciudadanía y el gobierno local es débil, apareció un actor que tomó relevancia en esta red de gobernanza, que son las empresas locales que se encargaron de suplir la función de la sociedad civil como apoyo de la municipalidad después del desastre a través de su capital financiero para diseñar y ejecutar las políticas locales. Las empresas locales van tomando fuerza como actores. En un contexto donde el Estado local es débil, la empresa va a ser en principal referente para el apoyo local por su capital financiero para proceder con acciones como la construcción de muros y la descolmatación de los desechos en las quebradas, en conjunto con la ciudadanía.

Después del desastre: ¿Qué desafíos vienen para la sociedad civil?

La asociación El Club se sentía organizada y preparada frente a cualquier eventualidad como la del año 2017. Por ello, creó un comité especial orientado a los desastres naturales desde la revisión y reconstrucción de puentes para evitar el bloqueo del centro poblado y mitigar el daño:

Hay 5 puentes en la quebrada de Huaycoloro (Las Torres, Los Laureles, Campo Fe tiene 4 puentes para entrar, Los Almacenes tienen 2 puentes y el puente Huaycoloro.). Todos están construidos sin contemplar las alturas del desastre. Deberían estar levantados pero el agua los rebasa. Hicimos un recuento del diseño de los puentes. Siempre los han hecho planos, en vez de hacer una subida del cauce. De acuerdo a los estudios de nuestros técnicos, han presentado su requerimiento para el diseño de los puentes a las municipalidades y los ministerios (Entrevista a ex presidente de la asociación El Club, 2017).

El problema fue que el diseño de estos puentes no fue aceptado por el gobierno central, encargado de la reconstrucción de los daños producto de El Niño costero, ya que la mayoría de su presupuesto se dirige hacia la reconstrucción del norte del país. El señor Pilco expresó que no podía haber un trabajo conjunto con la municipalidad de Santa María de Huachipa por sus limitaciones de presupuesto, ya que la Municipalidad de Lurigancho - Chosica era la que administraba los fondos, cuya mayoría se dirigía hacia la zona centro de Chosica.

En Los Huertos, no se formaron comisiones de trabajo con la municipalidad de Huachipa para responder ante los probables desastres naturales por venir. El señor Luciano Orejón comentó que, a la fecha en la que se le entrevistó, se iba a dar una asamblea el domingo 10 de diciembre para ver cuál era la situación de Carapongo y ver la posibilidad de organizar una marcha a lo largo de la autopista Ramiro Prialé para que el gobierno los escuche.

En Villa Leticia, se dijo que el accionar de los vecinos se destinó a la construcción de un muro en la orilla del río Huaycoloro, en conjunto con las empresas Petramás y Unicón. La construcción del muro contó con los aportes de cada uno de los vecinos en conjunto con las empresas Petramas y Unicón con un fondo de treinta mil soles en total. El señor Samuel finalizó que no había confianza en la municipalidad y por ello los espacios como las reuniones de presupuesto participativo eran nulos, motivo por el cual se organizaron marchas recientes hacia la Municipalidad de Lima.

En La Florida, el trabajo de bases se dio en asociación con las otras zonas de Cajamarquilla de forma constante, gracias al liderazgo del señor Alex Durand, quien es presidente de la asociación de la calle Aviadores y encabeza Viviendas Unidas. A partir de Viviendas Unidas se organizaron reuniones, trabajo local, comunal y un plan de trabajo desde cada asociación. A pesar de que hubo un distanciamiento en la relación entre Petramás y Viviendas Unidas, se incentivó la integración de su colectivo en reuniones de coordinación entorno a la Gestión de Riesgo, donde se les avisaba de los planes de trabajo en la construcción del puente Petramás. Esta asociación tiene influencia porque en la zona de la Florida se sitúan la mayoría de colegios de la zona, y con ello importa como punto de reunión, pero no tiene la influencia necesaria para formular políticas de Gestión De Riesgo o tener un presupuesto participativo autónomo, sino que se ha ido retrasando y es por ello que ha ido perdiendo la confianza en la municipalidad como para no asistir a espacios deliberativos públicos como las reuniones de presupuesto participativo.

En Los Claveles, después del desastre natural, se empezó a trabajar con la empresa Torantin, con sede local en Cajamarquilla, a través de la limpieza de canales, puentes colapsados de ocho metros y la construcción de muros de contención para la base del cauce en las curvas de la quebrada que los amenaza. Se comentó que había exclusión hacia su zona urbana, ya que la coordinación con las municipalidades desde espacios de la sociedad civil se daba mayoritariamente en los asentamientos humanos. Finalmente, el señor Ligorio opinó que deseaba que Cajamarquilla ya no fuera parte de Chosica y

se trasladara hacia Huachipa, idea que no se ha propuesto en sus asambleas hasta el momento de la entrevista.

En el caso de El Paraíso, no se ha recibido ayuda desde la municipalidad. Ha habido espacios oficiales como el presupuesto participativo, pero no se ha brindado espacios dirigidos específicamente a la prevención de desastres naturales. El entrevistado de esta asociación comenta que su zona no es influyente al momento de las elecciones y es por ello que el contacto no es constante, por lo cual la municipalidad no cumple con sus propuestas en su zona. Las prioridades del colectivo hasta el momento de la entrevista se han dirigido a la pavimentación de las calles (mejoramiento del espacio urbano) y el mejoramiento del servicio de salud, sobre todo en las postas médicas, todo ello con el fin de disminuir la alta contaminación ambiental que hay en la zona. Se esperaba concretar el plan del pozo de agua que les brindaría a los vecinos acceso a desagüe, como también un recurso en caso de emergencia por desastres naturales como el ocurrido en el 2017.

Acerca de las relaciones de las asociaciones con la municipalidad, de forma unánime se respondió que no hubo capacitación alguna por parte de la Municipalidad de Lurigancho – Chosica después del desastre. Esta pasividad de las municipalidades, así como ciertas acciones de la ciudadanía, generan que aumente el riesgo ante un futuro desastre, tomando como ejemplo el hecho que los ciudadanos siguen botando basura en la quebrada de Huaycoloro. Asimismo, la percepción sobre las autoridades locales es una imagen de Estado local debilitado que no es confiable en las zonas alejadas del centro de Chosica.

Por otro lado, hay una gran problemática que se reproduce desde la ciudadanía, pues después del desastre natural no se han incentivado espacios autónomos de formación para instruirse en protocolos de emergencia o incluso coordinación con oenegés para organizarse frente a un posible próximo desborde, tratándose de un distrito que es vulnerable a ciertos cambios climáticos.

La incidencia desde los colectivos, en líneas generales, se sitúa en un escenario de comunicación con el gobierno local que solo atiende por trámites institucionales. No hay confianza desde la municipalidad hacia los colectivos, producto de la poca asistencia de estos a los espacios deliberativos como el presupuesto participativo. Pero los colectivos, por su parte, no tienen una fuerte influencia sobre la municipalidad a través de un trabajo conjunto desde el entorno local. Se acercan, más bien, a un actor informal, que no forma parte de las instancias de decisión en las políticas públicas de Gestión de Riesgo, o en general, en las políticas urbanas.

La gobernanza urbana, desde un escenario de co-gobernanza, en el distrito de Lurigancho – Chosica está debilitada y se va configurando un escenario de gobernanza de mercado donde los actores privados, en este caso las empresas locales, irán reemplazando su rol como actores clave en el proceso de las políticas en representación de la sociedad civil y tomarán mayor influencia en un escenario compuesto por un gobierno local debilitado y una sociedad civil más cercana a ser un actor informal distanciado de la red de gobernanza.

¿Y dónde está el Estado?

Se localizaron dos problemáticas comunes que afectaban la incidencia de los colectivos: la falta de espacios de diálogo y la poca inversión para las políticas de Gestión de Riesgo. Es por ello que se procedió a hacer dos entrevistas a dos funcionarios de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica con el fin de tener un panorama más claro entorno a los problemas identificados. Se eligió al gerente de la Agencia Municipal de Cajamarquilla Fritz Abuhabda y a Cecilia Torre, miembro de la oficina de presupuesto de la Municipalidad de Lurigancho – Chosica.

El primer funcionario entrevistado es el señor Fritz Abuhabda, sub gerente de la agencia municipal de Cajamarquilla. Él comenta que los trabajos de Gestión de Riesgo de Desastre se dieron desde la coordinación exclusiva con las empresas de la zona que son cementos Calisa, Cementos Inca, Petramás, Unicón y Votarantim Metais. La dinámica de trabajo fue que las empresas brindaban la maquinaria para la descolmatación del cauce del río, mientras que la Municipalidad ponía el personal para la ejecución del proyecto. El señor Abuhabda opinaba que los resultados eran óptimos y no había complicación alguna en trabajar con las empresas de la zona, ya que también estas se beneficiaban al asegurar sus rutas de comercio frente a casos de desbordes que pudieran perjudicarlos.

Por otro lado, el trabajo con los colectivos de sociedad civil no fue incluido debido a que no había confianza en los miembros de la ciudadanía. Hubo reportes sobre cómo la gente de la zona seguía tirando basura al cauce una vez limpiada la quebrada, como el caso de los criaderos de cerdos que dejaban los desechos en el cauce o las empresas externas de transportistas que dejaban piedras; la problemática seguía reproduciéndose desde la falta de cultura de prevención en la ciudadanía. Ante esto, el señor Abuhabda comentó que la solución debía ser vista a largo plazo desde la educación cívica para que las personas tengan una función integral en un contexto donde no hay tanta participación en los espacios convencionales. De hecho, se opta por una forma más minimalista de decisiones y coordinación con los ciudadanos a través de las reuniones de presupuesto participativo o reuniones locales con los dirigentes que asisten para explicar sus planes, pero no se incentivan espacios más grandes donde la ciudadanía pueda informarse en torno a la problemática y con ello que puedan formar parte de la solución desde iniciativas más representativas.

El señor Abuhabda señaló que parte de la poca inversión hacia los canales de participación ciudadana, como también la cantidad de obras limitadas en el distrito, se debía a los pocos recursos con los que contaba la municipalidad que provenían del fondo común, que a diferencia de otros distritos con

menos problemáticas, Lurigancho – Chosica requería de más fondos para poder cubrir los daños que se sitúan a lo largo de su extensión y para lidiar la situación de pobreza que hay en la zona en comparación con otros distritos con mayor desarrollo urbano y social. Propuso que lo correcto era crear una nueva proporción que beneficie a los distritos con mayor necesidad de presupuesto para su desarrollo, porque mientras haya desarrollo económico habría mayor democracia.

Luego de la entrevista con el señor Abuhabda, se procedió a entrevistar a la señorita Cecilia Torre, representante de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones, que es el organismo municipal encargado de la administración del presupuesto participativo. Anualmente, se le otorga a la Municipalidad de Lurigancho – Chosica catorce millones de soles en total proveniente del fondo común y la cantidad trasladada a la municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa es entre dos y tres millones. Actualmente, gran parte del presupuesto asignado se destina a la Gestión de Riesgo para mitigar la activación de las 11 quebradas que hay en Chosica. De hecho, se pidió a Indeci una estimación de las defensas ribereñas en el río Rímac y el resultado dio un monto estimado de 30 millones, por lo que el presupuesto propio de la municipalidad es limitado y requiere de apoyo del gobierno central desde la Reconstrucción con Cambios para poder ejecutar las obras. El presupuesto es muy poco. Se envían propuestas para que se hagan muros y limpieza en la quebrada de Huaycoloro, pero no son respondidas desde el gobierno central; se mandan estudios pero no se concretan las obras a nivel local. La municipalidad se ve ocupada en atender las cuencas cercanas a la zona y ni siquiera cuenta con maquinaria propia para la descolmatación de la quebrada, por lo que pide equipo prestado de las empresas de la zona u otras municipalidades.

Respecto a las reuniones de presupuesto participativo, la funcionaria de la Oficina de Presupuesto de la municipalidad de Lurigancho - Chosica comenta que la participación es baja en el caso de Cajamarquilla como en Huachipa. Asisten pocos y no conocen el proceso de capacitación que implica

organizarlo. La inasistencia a estas reuniones refleja la realidad de los grupos de la sociedad civil en cuanto a su relación con la municipalidad. Comenta que otro problema es que en la municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa existe un fondo alterno de presupuesto participativo que se organiza al margen de la municipalidad distrital, por lo cual sitúa a la municipalidad de Lurigancho-Chosica en una situación donde es más débil y deslegitimada al no tener un trabajo coordinado con la sociedad civil de Huachipa desde la municipalidad del Centro Poblado de una zona que aún sigue siendo parte de su distrito.

La reflexión en torno a la municipalidad de Lurigancho – Chosica, como agente en el sistema de gobernanza, tiene como punto de partida una municipalidad que tiene un carácter invisible para la sociedad civil tanto en acción como en percepción desde la ciudadanía. Esta debilidad institucional se justifica en base a factores limitantes externos como la escasez de fondos otorgados por el estado que son escasos para una municipalidad con una extensión de 236 km². Asimismo, hay obras paralizadas por el retraso de la Reconstrucción con Cambios y por la descoordinación con el Centro Poblado de Santa María de Huachipa y, en general, con la zona ubicada en la quebrada de Huaycoloro.

Estos factores externos visibilizan un panorama de las dificultades que se presentan en un sistema descentralizado a nivel distrital, pero no justifican la falta de proyectos destinados a integrar a la ciudadanía desde talleres de información o capacitación hacia la ciudadanía del resto de Lurigancho – Chosica y el distanciamiento con la ciudadanía. Al contrario, se debería incentivar espacios de información en torno a prevención de desastres naturales porque si no se aplica la prevención desde ya, los problemas de los ríos que están con desechos de forma constante van a seguir acumulándose y reforzando el riesgo ante un eventual desastre. Al fin y al cabo, al ejecutar una óptima gestión local de riesgo con la ciudadanía, se aprende de las experiencias locales para evitar problemas mayores.

Finalmente, están las condiciones para una gobernanza desde la municipalidad de Lurigancho – Chosica en un entorno donde los factores externos, la poca capacidad ante mucho alcance para formular espacios de trabajo con la ciudadanía y la ilegitimidad que tiene frente a los grupos de sociedad. Ante esto, la Municipalidad de Lurigancho-Chosica se sitúa en un rol limitado en la red de gobernanza, donde el sector privado es su reemplazante como gestor las obras locales gracias a la posesión de capital financiero y la maquinaria que cuenta para poder velar por sus intereses. El escenario de co-gobernanza, se va configurando a un escenario de gobernanza de mercado donde los actores privados tienen mayor poder que un Estado que se limita a ceder al sector privado como el gestor de las políticas frente a los ciudadanos o como el agente que genera bienestar dentro de Chosica.

Conclusiones

Como punto de partida, no se puede hablar de una óptima gestión de riesgo de desastres en la gobernanza urbana de los colectivos de Lurigancho - Chosica, pues no hay una predisposición de trabajo conjunto desde las municipalidades y los colectivos ciudadanos. El grado de incidencia de las asociaciones de propietarios se limita a solo dar información hacia la municipalidad en canales formales que no contribuyen a que tengan influencia alguna en la formulación de las políticas públicas locales frente a una problemática constante en el entorno local, como los desastres naturales. Por lo cual, al momento de generar un plan local concertado y organizado de Gestión de Riesgo que implica una cultura de prevención y organización desde la sociedad civil para responder desde la mitigación del desastre, se tiene un resultado que no es óptimo para efectuar Gestión Local de Riesgo desde la participación de la ciudadanía y la municipalidad, producto de la poca coordinación que hay entre ambos actores a lo largo del seguimiento que se dio durante las tres etapas del desastre.

La hipótesis del artículo sitúa un escenario donde las asociaciones de propietarios de Lurigancho – Chosica se encuentran en un grado de incidencia limitado a la comunicación, donde solo se les escucha por tratarse de cumplir un procedimiento con la institucionalidad o solicitud de información para cubrir sus intereses por parte del gobierno regional. Pero también la sociedad civil tiene una responsabilidad desde la poca coordinación conjunta entre las asociaciones (a excepción de La Florida) para generar un plan concertado de Gestión Local de Riesgo, la poca asistencia a espacios deliberativos como las reuniones de presupuesto participativo y la falta de preparación a la ciudadanía más allá de los representantes locales. Al no tener una influencia en proponer políticas públicas, ni incentivando espacios de organización vecinal como local, la sociedad civil da paso a que se le excluya de la red de gobernanza local y se la sitúe más como un actor informal.

El gobierno local, tal como se explicó, es un gobierno debilitado en esta configuración local por los factores externos como el presupuesto limitado, la poca coordinación con las zonas urbanas lejanas al centro de Chosica y la normativa externa del gobierno central que establece un panorama donde el gobierno local está debilitado para generar políticas de gestión local de riesgo de desastres. Al no tener a la sociedad civil como un aliado estratégico, y cuyo alejamiento es notable, se recurre a las empresas locales en el rol de aliados estratégicos por contar mayor cantidad de recursos que a la vez es su reemplazante ante los ojos de la sociedad en gestionar las obras.

Las empresas locales cumplen un rol de intermediario que gestiona las obras para reparar los daños en las quebradas desde su capital financiero y cuyo rol será visto como el intermediario perfecto que irá reemplazando a la sociedad civil y al Estado. Este reemplazo se dará al ser visto como el actor encargado de la limpieza de residuos en el cauce, construcción de muros de protección e intermediario en la movilización de zonas no mitigables. Ahora, desde la perspectiva del gobierno local, el sector privado es visto como el socio

perfecto para prevenir los desastres ya que tiene el capital para trabajar en las obras y es visto como un actor que no complica los intereses de la municipalidad con sus demandas, por lo cual el gobierno siempre lo va a llamar. El panorama sitúa a las empresas locales en un escenario de incidencia de decisión que es fuerte en esta red local a partir de la gestión propia de los proyectos de reconstrucción local en la quebrada de Huaycoloro.

Como resultado final, la configuración de la red de gobernanza urbana en Lurigancho - Chosica pasa de un escenario de co-gobernanza entre todos los actores del entorno a local, a ser una red de gobernanza de mercado, donde el rol la sociedad civil y del Estado es limitado, y cuyo actor fuerte son las empresas de la zona que cumplen sus intereses de no obstruir sus ganancias frente a cualquier situación de riesgo desde la construcción de obras en su entorno a partir del capital financiero y maquinaria que cuenta a su favor. Haciendo un recuento de quien gana más y quien pierde más, se tiene un panorama donde la empresa local destaca entre todos los actores implicados en la red de gobernanza. El Estado, en este caso la Municipalidad de Lurigancho – Chosica como gobierno local, a pesar de estar deslegitimado ante la sociedad civil, sigue teniendo legitimidad desde la ley que lo mantiene como un actor clave. La sociedad civil, por su parte, pierde más en esta red de gobernanza que lo acerca a un status actor informal, en vez de un actor formal, producto del alejamiento de los colectivos de los espacios deliberativos formales de participación ciudadana como también producto de la falta de incentivar espacios autónomos para la ciudadanía como representantes de esta y cuyo escenario de baja incidencia no genera presión alguna en el gobierno local para trabajar en conjunto entorno a las políticas públicas más allá de los espacios formalizados que dicta la ley. Por lo cual, hay un escenario final que se sitúa como una gobernanza de mercado donde la empresa gana.

Finalmente, este trabajo observatorio buscó visibilizar dos temas que no son tan vistos en las políticas urbanas como participación y la Gestión de Riesgo

de Desastres. A partir de lo aprendido, se invita a pasar a la próxima fase que es repensar sobre la situación de la sociedad civil y como se podría reforzar su rol ante los gobiernos locales para que se puedan establecer espacios en conjunto entre ambas partes para que se pueda consolidar el sentido de una gobernanza urbana en nuestro país frente al riesgo que representan los desastres naturales en el Perú.

Bibliografía

Congreso de la República (2011) Ley N° 29664 «Ley que crea el Sistema Nacional de Riesgo de Desastres SINAGERD»

Campos, M., Velazques, A. y Mccall, M. (2014) «Adaptation strategies to climatic variability: A case study of small-scale farmers in rural Mexico» *Land Use Policy*. 38, 533-540.

<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.12.017>

Ferradas, M. (2012) *Riesgos de desastres y desarrollo*. Lima: Soluciones Prácticas.

Fung, A. y Olin Wright, E. (2003) «En torno al gobierno participativo con poder de decisión» En Fung, A y Olin Wright, E. (comp.) *Democracia en profundidad*. Universidad Nacional de Colombia y Verso, p. 19-88.

Grin, J., Hernandez, J. y Abrucio, F (2017) *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en la metrópolis de América Latina*. Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Lampis, A. y Rubiano, L. (2012) «¡Y si siguen culpando a la lluvia! Vulnerabilidad ambiental y social en el sector Altos de la Estancia». En *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica*. Bogotá, LA Red y CIGIR.

Lavell, A. (2012) «Una nota sobre cambio y variabilidad. Gestión de riesgo y adaptación: ¿Hacia dónde vamos?» En *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica*. Bogotá, LA Red y CIGIR.

Illanes, C (2017) Entrevista a Elena Ludeña. 9 de diciembre.

Illanes, C (2017) Entrevista a Luciano Orejón. 10 de diciembre.

Illanes, C (2017) Entrevista a Victor Ortiz Pilco. 9 de diciembre.

Illanes, C (2018) Entrevista a Cecilia Torre. 25 de Abril.

Illanes, C (2018) Entrevista a Fritz Abuhabda. 20 de Abril.

Illanes, C (2018) Entrevista a Juan Solis. 20 de Abril.

Illanes, C (2018) Entrevista a Ligorio Poma. 22 de Abril.

Illanes, C (2018) Entrevista a Ruperto Rojas. 22 de Abril.

Illanes, C (2018) Entrevista a Samuel Jurado. 17 de Abril.

Indeci (2017). Información de emergencias y daños producidos por el Niño costero. 7 de agosto. Procesamiento al 96%

Municipalidad de Lurigancho-Chosica. Informe N°413-2015-GOPU-MDLCH

Neuhaus, S. (2013) *Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura*. Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

Parés, M. (2009) *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

PNUD (2005) Gestión local del riesgo y preparativos de desastres en la región andina: Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Sinpad (2017) Informe de activación de 9 quebradas y desborde del río Rimac. 16 de marzo.

Vásquez, A. (2013) «Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana» *Estudios Políticos*, 42, 218-241.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011>

Vega Centeno, Pablo (2005) Chosica y Lima, formación de dos espacios físicos con una historia común en La movilidad espacial en los procesos urbanos: dinámicas de la vida cotidiana popular en Chosica - - Lovaina la Nueva: Universidad Católica de Lovaina, 2005

ANEXO: Guía de entrevistas

<p>TEMA: Participación ciudadana en políticas de Gestión de Riesgos de Desastres desde los grupos de sociedad civil de Santa María de Huachipa y Cajamarquilla en el distrito de Lurigancho – Chosica</p>	<p>Descripción</p>
<p><i>Datos sobre el entrevistados</i> 1)Sexo: M () - F () 2)Edad : 3)Nombre: 4)Distrito:</p>	
<p>PARTE 1: Biografía – Datos</p>	
<p>1.1 Información Personal</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto tiempo vive en Huachipa? • ¿Ocupa algún cargo en su organización local? (Antes/ahora) 	
<p>1.2 Experiencia laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿A qué trabajo se dedica? 	
<p>PARTE 2: Información local y organizacional</p>	
<p><u>Historia de local en cuanto a desastres naturales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De los últimos 25 años, qué acontecimientos considera vitales en la historia de Huachipa en cuanto a desbordes producidos por huaycos? 	<p>Histórico</p>
<p><u>Características de la organización política</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las funciones de la mesa directiva de su colectivo vecinal? • ¿Existe un estatuto interno del colectivo 	<p>Funciones Estatuto Conocimiento sobre la ley Sinagerd</p>

<p>que pertenece? ¿Cada cuánto tiempo hace sus asambleas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué temas ha considerado prioritarios a lo largo de la historia de su asociación? • ¿De los miembros que conforman su asociación, cuantos cree que participen de forma activa? • ¿En su entorno tenían conocimiento de la LEY SINAGERD? 	
<p>Parte 3: La asociación de vecinos antes del desastre natural</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tuvieron reuniones de información o de capacitación entorno a la prevención de desastres naturales por parte de la Municipalidad de Huachipa o la Municipalidad de Lima? • Si las tuvo, ¿Qué tan frecuente eran y que se informó en esas reuniones? 	<p>Reunión de prevención por las municipalidades</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha sentido que la Gestión de Riesgo de Desastres se situó en la agenda política de la Municipalidad de Huachipa o la de Lima? <p>¿En caso contrario, por qué?</p>	<p>Agenda municipal</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se organizó el trabajo de bases en su asociación de vecinos entorno a temas de prevención de Desastres Naturales? <p>¿En caso contrario, por qué?</p>	<p>Trabajo de bases</p>
<p>Parte 4: Durante el desastre</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se dio el accionar en respuesta a los desbordes producto del huayco por parte grupo? ¿Qué tan efectivo fue el trabajo de las bases ante el desastre? 	<p>Sociedad civil</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha sido el trabajo conjunto por parte de su colectivo con las otros colectivos vecinales de Huachipa ante el Huayco? 	<p>Relación entre colectivos</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se ha desarrollado el trabajo en con la Municipalidad de Huachipa en cuanto a la respuesta frente a los desbordes de los huaycos? • ¿Y cómo se desarrolló trabajo conjunto con otras instituciones gubernamentales como la Municipalidad de Lima o Defensa Civil? 	<p>Relación con la municipalidad Relación con instituciones</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Que tanto ha influido su colectivo en la toma de decisiones para disminuir el riesgo y vulnerabilidad durante el desastre en cuanto al trabajo con la Municipalidad de Huachipa como la Municipalidad de Lima? 	<p>Valuación del colectivo</p>
<p>Parte 5: Después del desastre</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se mantuvo el trabajo de las bases después del desastre? • ¿Qué metas o reflexiones se propusieron para poder afrontar el problema a futuro? <p>Y si no se mantuvo, ¿Por qué cree que no se mantuvo?</p>	<p>Bases después y balance</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha tenido reuniones de capacitación o información después de los desbordes del huayco por parte de la Municipalidad de 	<p>Reunión y temas</p>

<p>Huachipa, la de Lima o Defensa Civil? ¿Qué temas se tocaron en la reunión entorno al accionar frente a próximos desastres a prevenir? ¿Cuántas reuniones ha tenido?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cree que la participación fue efectiva y sus opiniones se tomaron en cuenta? <p>En caso que no se hayan dado ¿Por qué crees que no se han dado?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo incidencia en la participación por parte de los miembros de su colectivo en el diseño de las políticas de Gestión de Riesgos a Nivel local en conjunto con la Municipalidad de Lima o Huachipa? 	Participación
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Considera que la Asociación tiene influencia en la toma de decisiones frente a la Municipalidad de Huachipa respecto a las políticas de Gestión de Riesgo de Desastres/ prevención? ¿Asimismo cuenta con esa influencia en la coordinación con la Municipalidad de Lima? 	Asociación influencia
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se les asigna parte del presupuesto participativo para generar políticas de Gestión de Riesgo de Desastres con autonomía desde su colectivo? ¿Qué institución gubernamental le ha asignado el presupuesto? 	Presupuesto
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Desde su colectivo, se organizó alguna movilización hacia alguna de las autoridades respectivas? 	