



RESUMEN DE INVESTIGACIÓN DE OXFAM

VULNERABILIDAD URBANA

EVALUANDO LOS NUEVOS FACTORES DE RIESGO
EN LIMA METROPOLITANA



OXFAM

VULNERABILIDAD URBANA: EVALUANDO LOS NUEVOS FACTORES DE RIESGO EN LIMA METROPOLITANA

Primera edición
Mayo 2015

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-06659

©Oxfam
©Oxfam América

Calle Diego Ferré 365
Miraflores
Lima 18, Perú
Teléfonos: (511) 242 3659 / (511) 241 6847
Nueva central telefónica: (511) 616 2555

<http://peru.oxfam.org>

 [oxfamenperu](#)

 [oxfamenperu](#)

Investigación de Oxfam encargadas a las consultoras:

Claudia Bielich Salazar
Mariana Alegre Escorza

Fotografías:

Foto de portada: Percy Ramírez/Oxfam
Oxfam (Páginas 7, 13, 16 y 29)
Predes (Páginas 4, 9 y 18)



CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Conceptos clave	6
3. Lima Metropolitana vulnerable	8
4. Diferentes perspectivas de los actores clave	10
5. Relaciones entre los actores clave	17
6. Conclusiones	25
7. Referencias bibliográficas	27



1. INTRODUCCIÓN

En el segundo semestre de 2014, se realizó el estudio *Vulnerabilidad Urbana: evaluando los nuevos factores de riesgo en Lima Metropolitana*, que buscaba identificar las principales vulnerabilidades que tiene Lima, relacionarlas con posibles factores de riesgo y, a su vez, analizar cómo se están trabajando políticas públicas, con el objetivo de reducir dichos riesgos y evaluar otras alternativas de mitigación. En particular, buscaba ofrecer una mirada integral respecto a las vulnerabilidades de la ciudad, y no se limitaba únicamente a aquellas relacionadas con riesgos de desastres de origen natural.

Además de la investigación de la literatura básica, se entrevistó a actores clave (funcionarios del gobierno central y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y también académicos) para conocer y entender sus visiones respecto a las vulnerabilidades y riesgos urbanos en Lima, y la manera cómo influyen en las políticas urbanas. Además, gracias a las entrevistas se pudo identificar las relaciones existentes entre las instituciones y actores más importantes.

Así las cosas, el presente artículo se centra en los dos principales hallazgos del estudio:

- a) La identificación, entre los actores clave, de tres perspectivas de pensamiento respecto a las vulnerabilidades de la ciudad, a las que hemos identificado como “perspectiva abierta”, “perspectiva cerrada” y “perspectiva intermedia”. Describiremos cada una, identificando en qué actores están presentes y cómo se ven traducidas en acciones para la ciudad.
- b) Un análisis de las relaciones entre los principales actores involucrados en la gestión y estudio de las vulnerabilidades de la ciudad; y luego, una propuesta de relaciones ideales, para contar con una mejor y más eficiente gestión de riesgos y mitigación de vulnerabilidades en Lima.

Finalmente, y como se puede desprender del punto precedente, se presentarán también algunas recomendaciones para una mejor gestión de riesgos y vulnerabilidades en la ciudad.

2. CONCEPTOS CLAVE

Antes de continuar, haremos una pequeña definición de los principales conceptos que atañen al presente artículo. Entendemos por **riesgo** a la “contingencia o proximidad de un daño”¹. Por definición, el concepto de riesgo está muy ligado a la idea de daño o perjuicio respecto a algún elemento. Tal noción de riesgo se encuentra tratada desde diversos enfoques: económicos, financieros, sociales y ambientales, lo que es importante, pues muestra que es posible identificar riesgos en diferentes ámbitos de la sociedad. Todo el manejo de información y de recursos para poder reducir estos potenciales daños es lo que se conoce como “gestión de riesgos”.

En segundo lugar, **vulnerabilidad** es la cualidad de vulnerable, que significa, según la RAE, “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”². De acuerdo con el *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales*, elaborado por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), vulnerabilidad (relativa al riesgo de desastres) “es la susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas, de sufrir daños por acción de un peligro”. En términos generales, vulnerabilidad es un factor de riesgo dentro de un sistema. Es decir, sería el conjunto de características y circunstancias que hace susceptible a un individuo o grupo a los efectos dañinos de una amenaza³. Estas características y circunstancias pueden ser físicas, institucionales, políticas, culturales, sociales, ambientales, económicas y humanas.

Finalmente, **resiliencia** se refiere a la capacidad de un individuo, familia, grupo de población o sistema de anticipar, absorber y recuperarse de las amenazas o los efectos de cualquier factor de riesgo sin comprometer (y posiblemente mejorar) sus perspectivas a largo plazo. La resiliencia no es un estado final fijo, sino un conjunto de condiciones y procesos dinámicos. Además, supone tres habilidades fundamentales: capacidad de anticipación, capacidad de respuesta y capacidad de recuperación.

1 Visto en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=riesgo>, el 16 de setiembre de 2014.

2 Visto en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=vulnerable>, el 16 de setiembre de 2014.

3 Entre los que encontramos también a los efectos del cambio climático.



FOTO: PERCY RAMÍREZ/OXFAM

En resumen, el **riesgo**, entendido como la potencialidad de perjuicio, debe considerarse con relación a un elemento, contexto o situación, y la **vulnerabilidad**⁴ es la característica de la persona, familia, sociedad o ciudad, que junto con las condiciones de su entorno, la convierten en más o menos plausible de ser afectada por una determinada circunstancia. Por su parte, la **resiliencia** estará conformada por el conjunto de elementos que permiten a una persona, familia, sociedad o ciudad hacer frente –con mayor rapidez y facilidad– a una situación adversa.

4 La vulnerabilidad es definida en el Marco de Acción de Hyogo como: “Las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, los cuales incrementan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de determinado peligro o amenaza”.

3. LIMA METROPOLITANA VULNERABLE

Las vulnerabilidades de Lima están intrínsecamente asociadas a su historia. Lima es una ciudad que creció y se urbanizó de manera espontánea. No fue una ciudad planificada. No lo es a la fecha. Así las cosas, muchas de las vulnerabilidades que identificamos hoy en la ciudad surgen desde su nacimiento. Estamos ante una ciudad que nació vulnerable, característica que se potenció conforme se urbanizó y multiplicó, tanto en tamaño geográfico como demográfico.

Lima tiene características urbanas, sociales, económicas, institucionales y culturales que la hacen vulnerable. La pobreza y desigualdad en la ciudad, la poca confianza entre sus habitantes, la ciudadanía precaria e incipiente, las instituciones débiles, las autoridades no preocupadas por el funcionamiento y tipo de ciudad existente, ignorando, además, los grandes riesgos que esta enfrenta, son características de una vulnerabilidad estructural. Es importante resaltar que la diversidad en cuanto a las distintas condiciones existentes generan situaciones disímiles. Es decir, hay zonas que son más vulnerables que otras; por lo tanto, hay personas que se encuentran en mayor riesgo que otras. La desigualdad existente en la ciudad genera también una desigualdad en la vulnerabilidad de sus habitantes.

A raíz del *boom* demográfico de mediados del siglo XX, la ciudad creció exponencialmente. Este crecimiento fue desordenado, espontáneo y, por tal, no obedecía a ningún tipo de planificación institucional sobre qué tipo de ciudad se formaría. Dicho proceso causó como consecuencia el surgimiento de aquellas vulnerabilidades que hoy en día son las más identificadas por la mayoría de actores vinculados a la gestión de riesgos: personas habitando en lugares de la ciudad no aptos para edificar viviendas (laderas, quebradas, riberas de ríos), viviendas levantadas sobre suelos defectuosos (Lomo de Corvina en Villa El Salvador, por ejemplo) y, finalmente, viviendas construidas por medio de la autoconstrucción, sin cumplir con los estándares de construcción necesarios para lograr una vivienda segura.

De esta manera, la vulnerabilidad de la ciudad se potenció a mediados del siglo pasado; pero esta, no surgió en ese momento, sino que es estructural y ontológica. Considerando su historia y mirando hacia el futuro, encontramos que la ciudad probablemente mantendrá sus características vulnerables, a menos que se realice una reforma estructural que suponga una política integral y una planificación de la ciudad, y que asuma estos factores y los trabaje de manera completa. Para ello, es fundamental que



todos los actores reconozcan la importancia y magnitud de las vulnerabilidades de la ciudad, y que se adopte, también, un enfoque de resiliencia.

Ahora bien, en lo que a nuevas vulnerabilidades –consecuencia de las estructurales– se refiere, encontramos que en los últimos años han aparecido algunas que, probablemente, aumenten en el futuro. Un ejemplo son los accidentes de tránsito, cuya cantidad de heridos y fallecidos crece notoriamente y en relación directa con el mayor índice de motorización de la ciudad y las malas prácticas en cuanto a seguridad vial y pacificación del tráfico. Esto es consecuencia de una vulnerabilidad respecto a la forma en la que está diseñada la ciudad: en la actualidad, Lima es una ciudad para el automóvil (sobre todo, el vehículo particular) y no para el peatón ni para las personas que se movilizan en transporte público. Cambiar el enfoque de la ciudad, contribuiría a disminuir la accidentalidad y, por tanto, la vulnerabilidad.

Otra vulnerabilidad está relacionada con el *boom* inmobiliario y la proliferación de construcciones (para vivienda y también de tipo comercial) que, muchas veces, desaparecen o disminuyen espacios públicos, privatizando el espacio; aumentan el flujo de automóviles (particulares); y saturan redes de agua, desagüe y saneamiento. Esto genera vulnerabilidades ante posibles riesgos de desastres causados por fenómenos naturales. Además, tiene relación con las edificaciones de viviendas en espacios de la ciudad que no deberían ser habitados; y no solo nos referimos a aquellos espacios tradicionalmente considerados inseguros (asociados a los lugares más pobres de la ciudad), sino también a aquellos donde viven los sectores más pudientes, como el malecón de la Costa Verde y su área adyacente.

Sería importante para la gestión de riesgos en la ciudad medir las vulnerabilidades existentes con el fin de identificar los espacios más o menos vulnerables. Para hacerlo, podría crearse una herramienta que ayudara a construir un “índice de vulnerabilidad” que tomara en cuenta variables cuantitativas y se complementara con algunas cualitativas. Pero, en caso de que se contara con tal herramienta, será importante reconocer las trabas existentes en el caso peruano, pues mucha información no se mide o, sí se hace, es información no actualizada o no fiable. Todo ello dificultaría la construcción de la herramienta propuesta.

4. DIFERENTES PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES CLAVE

En las entrevistas a gestores y estudiosos del tema, como parte de este estudio, identificamos tres grandes perspectivas a las que hemos denominado “perspectiva abierta”, “cerrada” e “intermedia”. Se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Perspectiva cerrada.** Considera que la principal vulnerabilidad de Lima está asociada a desastres de origen natural, en particular, terremotos.
- **Perspectiva abierta.** Considera que las vulnerabilidades en Lima encuentran diferentes factores asociados a distintos riesgos, entre los cuales, los desastres de origen natural (por ende, los terremotos) se encuentran como uno más y no como los únicos.
- **Perspectiva intermedia.** Asume la vulnerabilidad principalmente asociada a desastres de origen natural, pero reconoce otros aspectos importantes.

4.1. Perspectiva cerrada

En esta perspectiva, se identifica a la ciudad de Lima como vulnerable respecto a cómo sería afectada si sucediera algún fenómeno de origen natural, específicamente, un terremoto de grado 8 o más en la escala de Richter. En tal caso, los factores de vulnerabilidad están relacionados con lo que ocurriría si se produjera dicho evento.

Entre los dos factores de vulnerabilidad más mencionados, encontramos los tipos de suelos y las características de las construcciones. En ciertos lugares de la ciudad, los suelos no son apropiados para ser habitados: por ejemplo, la zona llamada Lomo de Corvina, en Villa El Salvador. En otros casos, los suelos ameritan tipos de construcción especiales, que no han sido empleados. Con relación al tipo de construcción, también se considera un factor de riesgo central la propagación de la autoconstrucción, pues no se sabe qué parámetros se han utilizado ni si se han empleado medidas de seguridad correctas para edificar. Otro elemento es la informalidad, pues genera inadecuadas prácticas constructivas, condiciones desfavorables para las actividades productivas y poca capacidad de respuesta del Estado y de la población.

En cuanto a lo anterior, los factores que acrecientan la vulnerabilidad de la ciudad están asociados a los espacios en los que vive la población. Así, mediante mapas de microzonificación sísmica, mapas de riesgos y otros, se identifica a la población que vive

en espacios que no son aptos para la vivienda urbana. Entre ellos, por ejemplo, está la población que habita en las laderas de los cerros o en las riberas de los ríos. Estas zonas resultan ser muy vulnerables, pues ante un terremoto no podrían reaccionar y se verían fuertemente afectadas.

Otra característica de esta perspectiva es que posibilita la identificación de las zonas de Lima que son vulnerables, las cuales, coincidentemente, son las más pobres; es decir, en aquellos espacios en los que el suelo no es óptimo, las viviendas han sido autoconstruidas y, además, personas de escasos recursos ocupan espacios peligrosos. Lo mencionado explica por qué los programas del Estado que buscan mitigar vulnerabilidades trabajan casi exclusivamente en los espacios más pobres de la ciudad.

Aquí se abre un debate relacionado con las motivaciones por las cuales las personas se pondrían en riesgo al habitar espacios potencialmente peligrosos. La tendencia suele vincular, como una de las principales razones, la poca educación con esta decisión. Sin embargo, desde un enfoque que considera la pobreza y la desigualdad como los factores principales que llevan a las poblaciones a situarse en zonas de riesgo (perspectiva abierta, como se verá más adelante), es necesario evaluar la vulnerabilidad inminente e inherente a las personas. Hay quienes indican que de la misma forma en la que una persona puede nacer con un gen defectuoso, característica que la hará más vulnerable, también una población en condición de pobreza será más vulnerable y esta situación podría reforzar y potenciar su exposición al riesgo.

Asimismo, la perspectiva cerrada, al centrarse únicamente en cómo respondería la ciudad ante un terremoto, invisibiliza una serie de procesos y vulnerabilidades urbanas; por ejemplo, el cambio climático no es considerado como una variable importante en la gestión pública; igualmente, la idea de resiliencia no se encuentra en el discurso. La preocupación se centra en mitigar las condiciones de vulnerabilidad (básicamente ligadas a la construcción, pues el suelo no puede ser cambiado): se refuerzan las construcciones, se construyen muros, escaleras y otros. Pero no existe una visión sobre cómo reaccionaría la ciudad luego del desastre (más allá de lo que a ayuda humanitaria y de emergencia se refiere), no se piensa en que la ciudad pueda ser capaz de recuperarse y responder positivamente ante el desastre.

En resumen, desde esta perspectiva, las vulnerabilidades de la ciudad son identificadas en tres grandes grupos:

- Calidad del suelo.
- Tipo de construcción (autoconstrucción).
- Zonas no aptas para la vivienda.

A grandes rasgos, las medidas de mitigación implementadas por el sector público están relacionadas con la infraestructura: el programa Barrio Mío construía muros de contención y escaleras, y arborizaba la zona que intervenía; asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) ofrece un Bono de Reforzamiento para la Autoconstrucción, cuyo objetivo es asegurar que la vivienda posea, por lo menos, un espacio seguro que ante un terremoto se mantenga en pie.

La construcción de infraestructura en zonas de riesgo resulta ser una estrategia controversial y discutible, pues genera ánimos de permanencia en lugares que no deberían estar habitados. Sin embargo, ¿cómo ignorar a quienes ya viven allí? Es una situación complicada, ya que las acciones que se pueden tomar para solucionarla implican aspectos perjudiciales: si se atiende a la población asentada en dichas zonas, se la está incentivando para que permanezca en estas; pero si no se la atiende, la autoridad estaría ignorando sus necesidades. Una tercera acción –más compleja y no asumida por el Estado– es la reubicación. Tanto desde la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) como desde el gobierno central se menciona la necesidad de reubicar a la población, pero ninguna entidad realiza alguna labor al respecto, lo que se debería a su elevado costo económico y social.

En el cuadro 1, se muestra en forma resumida las nociones que comprende esta perspectiva:

CUADRO 1
Resumen de la perspectiva cerrada

RIESGO	VULNERABILIDAD	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
Terremoto	Suelos defectuosos Autoconstrucción Zonas no aptas para la vivienda	Infraestructura

Elaboración propia.

Al parecer, en la perspectiva cerrada se identifica a la población como el primer actor responsable de habitar en zonas de riesgo, ya que “la mayoría de zonas vulnerables son el resultado de invasiones, fue iniciativa de la población habitar un espacio no apto para la vivienda, con suelos defectuosos”. Además, la población construyó sus viviendas sin consultar o tener en cuenta manual alguno de seguridad, razón por la cual, las viviendas son más vulnerables. A esto, se suma que las invasiones suelen estar promovidas por traficantes de terrenos, hecho que para algunos es uno de los principales problemas de la ciudad.

Pero también hay un segundo actor que tiene responsabilidad en este problema: el Estado. Se reconoce la falta de acción y de presencia de los gobiernos locales, los que deberían trabajar directamente y proponer soluciones para estas situaciones. Ante su ausencia, los gobiernos metropolitano y central se ven forzados a involucrarse, aunque muchas veces no sea de una manera considerada positiva o legítima. Así pues, el Estado resulta ser responsable, directa o indirectamente, de los procesos de asentamiento en zonas de alto riesgo, al permitir que las personas establezcan sus viviendas en dichos espacios. El papel del Estado y su gran responsabilidad en esta problemática será profundizado posteriormente.

4.2. Perspectiva abierta

La “perspectiva abierta” observa el tema de las vulnerabilidades de la ciudad desde diferentes ámbitos y aspectos; por ello, permite trabajar una mayor cantidad de temas y tener una visión más amplia respecto a las vulnerabilidades que enfrenta Lima. Sin



FOTO: OXFAM

embargo, esta perspectiva es la menos tomada en cuenta por los actores clave y, también, la que menos consenso tiene. Mientras que en la perspectiva anterior los expertos coinciden en identificar tres grandes vulnerabilidades en la ciudad, en la abierta, los aspectos que hacen de Lima una ciudad vulnerable no son los mismos para todos.

Esta perspectiva, además, identifica diferentes tipos de vulnerabilidades: geográficas o morfológicas, económicas, sociales, políticas, institucionales, entre otras. Es una visión más amplia y, por ende, abarca más ámbitos de la vida de la ciudad. Mayormente, los actores que comparten una perspectiva abierta son estudiosos de la ciudad, es decir, urbanistas y académicos urbanos; ello revela una importante conclusión: lamentablemente, la citada perspectiva no es considerada por el grupo de personas encargadas de la toma de decisiones, ejecución y administración de las políticas públicas referidas a gestión de riesgos y mitigación de vulnerabilidades.

Algunos actores identificados bajo esta perspectiva opinan que la principal vulnerabilidad de Lima es una de carácter ontológico y señalan una vulnerabilidad estructural: Lima habría nacido como una ciudad precaria y esta condición se ha mantenido hasta la fecha (lo que lleva a pensar que las probabilidades de superar esta vulnerabilidad son muy lejanas). Esta afirmación se evidencia con un ejemplo: si debido a un terremoto de grado 8 en Lima mueren 80.000 personas y en Santiago de Chile mueren 200 personas, entonces, el problema no es el terremoto, sino la ciudad. Y al decir que el problema es “la ciudad” no nos referimos (únicamente) a sus características geográficas, físicas o de infraestructura; sino, sobre todo, a la administración de la ciudad, es decir, a la institucionalidad existente (o no) en lo que a la elaboración de políticas, planes, proyectos u otros relacionados con gestión de riesgos y vulnerabilidad se refiere; a la incorporación del enfoque de resiliencia en dichas políticas; al reconocimiento de las vulnerabilidades de la ciudad y a la búsqueda, de manera integral, de la superación de estas.

Las vulnerabilidades sociales y económicas conllevan que la población que sufre sus efectos no esté en igualdad de capacidades para afrontar cualquier desastre, por ejemplo. Así, muchas personas no tienen conocimiento ni recursos para enfrentar estos riesgos y, en muchos casos, no cuentan con suficientes espacios para evacuación. En otras palabras, si bien no existirían suficientes lugares hacia dónde evacuar en casos de emergencia, tampoco hay conocimiento de la población sobre los espacios existentes ni sobre qué hacer en caso de un evento.

También se incluye la vulnerabilidad hidrobiológica, la cual se encuentra estrechamente relacionada con el cambio climático (que casi no era tomado en cuenta en la perspectiva anterior). La vulnerabilidad hidrobiológica se refiere a los riesgos tanto en lo que a caudal de agua como a lluvias se refiere. Si se incluye el riesgo hidrobiológico, el resultado sería que toda la ciudad es vulnerable, ya no solo las zonas pobres, como se asume bajo la perspectiva anterior. Ante un aumento de las lluvias, la ciudad colapsaría, el río Rímac crecería, se romperían puentes y la ciudad quedaría dividida en dos: al norte quedarían el puerto y aeropuerto, y al sur, el mercado; además, habría falta de alimentos. En consecuencia, la ciudad estaría en crisis.

Asimismo, encontramos las vulnerabilidades institucionales, las del Estado, que al manejar una visión cerrada y puntual, como la que asocia vulnerabilidad únicamente con terremotos, trabaja de manera limitada en la ciudad (lo que la vuelve más vulnerable). Lamentablemente, hasta se puede afirmar que para nuestras autoridades (y los actores clave), no existe una percepción sobre los verdaderos riesgos existentes en la ciudad. Como indicábamos antes, se identifican solo algunos sectores de la ciudad como vulnerables, pero no se asumen los grados de vulnerabilidad de las personas. De esta manera, ante cualquier desastre, la ciudad colapsaría.

Es importante resaltar que en esta perspectiva se considera la ciudad, en su totalidad, vulnerable; por tal razón, la vulnerabilidad no está asociada únicamente a las zonas de mayor pobreza en Lima. Zonas habitadas por las clases media alta o alta son también vulnerables, como la Costa Verde⁵. Se han hecho estudios que indican que toda la Costa Verde es zona de alto riesgo y que, por tanto, los primeros 150 metros del malecón no deberían ser habitables; sin embargo, se han construido altos edificios, lujosos y exclusivos, y las personas continúan comprando inmuebles (y viviendo) allí. Este comportamiento permite observar la incapacidad de las personas de reconocer y aceptar la vulnerabilidad; por lo cual, la ignora y actúa consecuentemente. Así, se evidencia que la falta de educación no es necesariamente la razón por la cual las personas se sitúan en espacios riesgosos.

Otro punto importante se relaciona con la inclusión de “factores urbanos” per se, es decir, con los artefactos y sistemas vinculados directamente a lo urbano. No solo se trata del tipo de urbanización o las condiciones de las construcciones –que se vincula con la ciudad–, sino también del crecimiento vertical, la ubicación de los aeropuertos y

5 Es necesario precisar que la Costa Verde no solo incluye el malecón, sino también las edificaciones construidas en la parte alta, en el acantilado, en la parte baja, en la línea de playa, en el mar, etc.

la progresiva desaparición de los aeropuertos secundarios (el de Collique, por ejemplo), los centros de abasto (mercados), la infraestructura hospitalaria (mencionada en la evaluación del riesgo producto del terremoto), la ubicación de rejas, la inadecuada conectividad y la alta tasa de accidentes, así como la inseguridad ciudadana. En particular, algunos entrevistados recalcaron que “a más aglomeración de gente, mayores son los riesgos”.

Debido a que esta perspectiva es más amplia y abarca más aspectos, no es muy fácil identificar las medidas de mitigación de manera tan puntual como en la anterior. Siguiendo la lógica de esta perspectiva, la principal tarea es que los funcionarios responsables de la gestión de riesgos y los actores clave en la discusión de las vulnerabilidades urbanas y gestión de riesgos reconozcan la grandes y diferentes vulnerabilidades existentes en Lima; incorporen estas ideas en sus discursos, planes y acciones; visibilicen y promuevan la importancia de trabajar los efectos del cambio climático y de incorporar el enfoque de resiliencia. Dicho de otra manera, la primera gran medida es superar la fuerte vulnerabilidad institucional.

Adicionalmente, no existe coherencia entre las políticas y normas de los diferentes sectores: en el sector construcción, se cuenta con pautas de seguridad para el diseño de balcones y barandas; pero en el sector transporte, no hay o las que existen no cumplen con los requisitos de seguridad para prevenir accidentes, por ejemplo, en cuanto al diseño de puentes peatonales que también requieren de barandas.

Otro elemento tiene que ver con la gobernabilidad. La excesiva fragmentación a nivel de los distritos no permite identificar a los responsables absolutos, y la responsabilidad se diluye entre muchas entidades competentes. También se debe reconocer la importancia del riesgo hidrobiológico y del cambio climático con los objetivos de que la ciudad se vuelva resiliente y de establecer políticas para ello. Esto implica políticas más estructurales ligadas a enfoques resilientes, urbanos, sociales, económicos, institucionales y hasta psicológicos; y también, a una visión más amplia de la ciudad, que la considere en su conjunto y no enfocada en zonas particulares, para reconocer que toda la ciudad de Lima es vulnerable.

4.3. Perspectiva intermedia

Esta perspectiva la encontramos en muy pocos actores, dado que en la mayoría de los casos tienen más aceptación o la abierta o la cerrada. Esta comparte con la primera la idea de asociar la vulnerabilidad con los desastres de origen natural, e identifica como el principal riesgo de la ciudad la probabilidad de ocurrencia de un terremoto de grado 8 o más; pero, también reconoce aspectos que la acercan a la perspectiva abierta: por ejemplo, la importancia del cambio climático en los riesgos que existen en la ciudad y las vulnerabilidades que Lima presenta, como los hidrobiológicos.

Asimismo, incorpora, de manera central, el enfoque de resiliencia. En algunos sectores, se viene adoptando una visión de gestión de riesgos que es nueva para el Estado y considera el enfoque de resiliencia, pero ha sido difícil incorporar dicho enfoque, hecho que también



FOTO: PERCY RAMÍREZ/OXFAM

evidencia la vulnerabilidad institucional. Al respecto, se sostiene que desde el gobierno central no ha habido progresos, pues al no emitir los respectivos parámetros –siendo la instancia responsable de ello–, no permite que los gobiernos regionales y locales avancen en lo referido al enfoque de gestión del riesgo de desastres.

El enfoque de gestión del riesgo de desastres no es el tradicional (prevención y atención), sino que incluye el enfoque de resiliencia como clave central en su estrategia. Considera tres lineamientos:

- a) **Prospectiva.** Se trabaja en el riesgo por ser generado para evitar que se produzcan situaciones de riesgo; por ejemplo, evitando que se habiten espacios no aptos. En este punto, resultan esenciales la elaboración de un plan de gestión del riesgo de desastres y el desarrollo y aprobación de la normatividad adecuada.
- b) **Reducción de riesgos.** Se trabaja el riesgo por corregir. Así, se interviene en espacios vulnerables a riesgos (laderas, quebradas o riberas de río). Se proponen medidas correctivas que comprenden desde la infraestructura hasta la reubicación de las personas.
- c) **Recursos para afrontar emergencias.** Se trabaja la atención inmediata. La idea central es que la ciudad debe ofrecer servicios humanos y básicos resilientes. Por ejemplo, ante un desastre, no puede escasear el agua por más de dos días.

En lo que a responsabilidades se refiere, plantea como fundamental la participación del gobierno central y de los gobiernos locales en coordinación y realización de tareas conjuntas, para que el primero pueda establecer lineamientos y políticas, y para que los segundos los lleven a la práctica.

5. RELACIONES ENTRE LOS ACTORES CLAVE

En los acápites siguientes, se presenta a los principales actores vinculados a la gestión, estudio de los riesgos urbanos e identificación de las vulnerabilidades de la ciudad (de forma resumida, en el cuadro 2), se describen sus relaciones y cómo consideramos que deberían ser estas.

CUADRO 2
Actores de la gestión de riesgos

SECTOR	ENTIDAD	OFICINA
Gobierno Central	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (Cenepred)
		Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)
	Ministerio del Ambiente (Minam)	Dirección General de Ordenamiento Territorial
		Instituto Geofísico del Perú (IGP)
		Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi)
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal)		
Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)*	Gerencia del Ambiente	
	Programa Barrio Mío	
	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 (PLAM)	
Organismos Internacionales	Cooperación Alemana (GIZ)	Proyecto IPACC – Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	

* Debe resaltarse que el presente estudio se realizó en el año 2014, durante la gestión de la alcaldesa Villarán. Actualmente, considerando el cambio del titular de la MML, es necesario analizar el rol de los distintos actores al interior del municipio. Por ejemplo, a la fecha (marzo 2015), no se tiene certeza de si el programa Barrio Mío o el PLAM continuarán funcionando y bajo qué parámetros.

...

Planificadores	Colegio de Arquitectos del Perú (CAP)	
	Sociedad de Urbanistas del Perú	
Investigadores	Foro Ciudad para la Vida	
	Alternativa Centro de Investigación Social y Educación Popular	
	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco)	
	Académicos e investigadores urbanos	



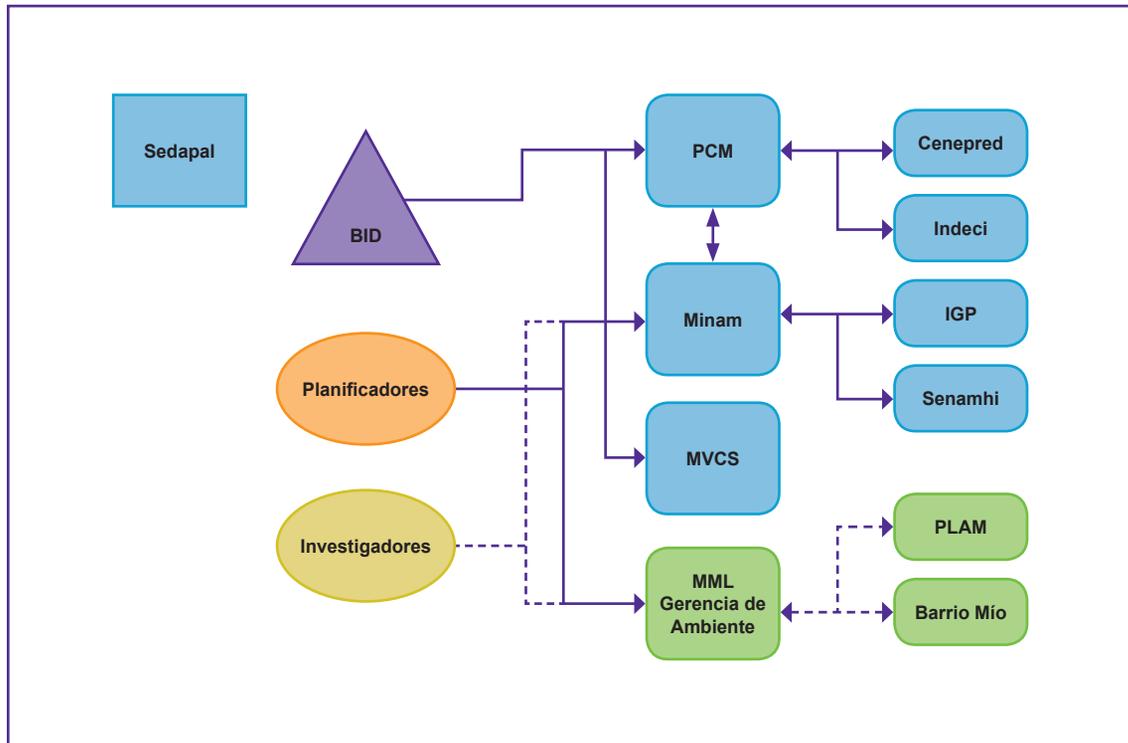
FOTO: PREDES

Cabe señalar que la información del cuadro 2 no es exhaustiva, pudiendo haber otros actores involucrados en el estudio y gestión de riesgos y vulnerabilidades urbanas. Al respecto, se debe prestar especial atención a los investigadores urbanos que, desde sus especialidades, promueven el conocimiento de temas relacionados, directa o indirectamente, con las vulnerabilidades urbanas, en especial de Lima y Callao. También, se debe indicar que a nivel de Gobierno, otros organismos rectores en distintas especialidades deberían ser incorporados en un mapeo de actores exhaustivo. Por ejemplo, el Ministerio de Salud así como el Sistema Metropolitano de la Solidaridad (Sisol), encargado de los hospitales de la Solidaridad bajo la rectoría de la MML, son relevantes en cuanto a las vulnerabilidades vinculadas a enfermedades y epidemias. Por su parte, en cuanto a las vulnerabilidades sociales, desde el ámbito educativo, tanto el Ministerio de Educación como la MML –en particular, la Gerencia de Educación y Deportes– son actores clave. De esa manera, cada área de la ciudad tendrá sus propios actores institucionales involucrados.

5.1. Relaciones reales

A continuación, se describirán las relaciones actuales entre los diferentes actores presentados en el acápite anterior. Se explicará cómo se relacionan actualmente, más allá de cómo deberían formalmente hacerlo.

GRÁFICO 1
Relaciones reales entre las diferentes instituciones vinculadas a la gestión de riesgos y vulnerabilidades de Lima Metropolitana



Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico precedente, el Cenepred y el Indeci se encuentran adscritos a la PCM. Entre estos, la relación no es muy fluida, al no coordinar de manera frecuente, más allá de las formalmente requeridas. La PCM mantiene contacto con ambas instituciones para establecer grandes lineamientos y supervisar labores.

La PCM realiza coordinaciones, además, con dos grandes sectores: ambiente y vivienda. Entre estos, sin embargo, no solo no encontramos relaciones, sino que en la práctica existen diversos roces y recelos. Ambos ministerios mantienen perspectivas diferentes y no suelen compartir puntos de vista en lo que a la gestión de vulnerabilidades urbanas se refiere, razón por la cual resulta muy complejo lograr avances intersectoriales en esta materia.

Dentro del Minam (Ministerio del Ambiente), se encuentran el IGP (Instituto Geofísico del Perú) y el Senamhi (Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú), que si bien es cierto mantienen cierta relación con el ministerio (con el fin de monitorear sus labores y

establecer grandes lineamientos de trabajo), en la práctica, tampoco efectúan muchas reuniones de coordinación ni trabajos conjuntos.

También está la MML, en particular su Gerencia de Ambiente. Cabe indicar que la presente investigación se realizó durante el 2014, último año de gobierno municipal anterior. Entonces, la MML se encontraba aislada en el espectro político de la ciudad, sin mayores relaciones de coordinación o trabajos conjuntos con entidades del gobierno central. Además, la coordinación y las relaciones de la corporación municipal con los programas de la MML y entre estos, como Barrio Mío y el PLAM (Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035), eran poco frecuentes. Existían contactos con la Gerencia de Ambiente o con alguna otra área de la corporación en momentos puntuales, para la presentación pública de ciertos logros o planes que se iban a ejecutar. Pero en el día a día, las labores de ambos se realizaban de manera independiente. Incluso, encontramos críticas de uno hacia el otro, por no estar de acuerdo con las acciones que realizaban ni con el enfoque que aplicaban. Así, los trabajos de uno no se veían influenciados por los del otro.

Esta realidad ha cambiado con la nueva gestión metropolitana. Para comenzar, ignoramos si los programas Barrio Mío y PLAM seguirán funcionando (todo parece indicar que no). Por su parte, la actual administración tendría, al parecer, mayores relaciones con otras instancias del Gobierno, lo que se deduce porque en la juramentación de los nuevos funcionarios municipales estuvo presente en la Mesa de Honor el presidente de la República. Las relaciones de la MML con otras instituciones, al parecer, habrían cambiado en comparación con cómo fueron durante la gestión anterior.

Otro grupo de actores es el de la cooperación internacional. En temas de vulnerabilidades y riesgos urbanos, quien mayor presencia y participación ha tenido ha sido el BID, pues contribuyó directamente con la PCM en la elaboración de la Ley N.º 29664, ley que creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y contribuyó con la creación del Cenepred.

Aparte, tenemos el rol de los planificadores, que además de su labor de investigación, tienen la posibilidad de brindar asesoría tanto al gobierno central como a la MML. Ahora bien, en el caso del gobierno central los contactos suelen realizarse generalmente con el Minam, mas no ocurre igual con el MVCS. Esto se debe a que las perspectivas de ambos sectores son diferentes y, en muchos casos, contradictorias. Los planificadores suelen compartir puntos de vista con el Minam y tener opiniones encontradas con el MVCS, razón por la cual, las relaciones con el segundo son complicadas.

Asimismo, encontramos el rol de los investigadores. Como se mencionó en la presentación de las perspectivas de los actores clave (4.), los investigadores suelen ser partidarios de la perspectiva abierta; pero en el Estado suele primar la perspectiva cerrada. Esta es una de las razones por la cual la relación entre estos actores con el Estado no es tan fluida, porque, en muchos casos, no se comparten puntos de vista ni modos de analizar los fenómenos.

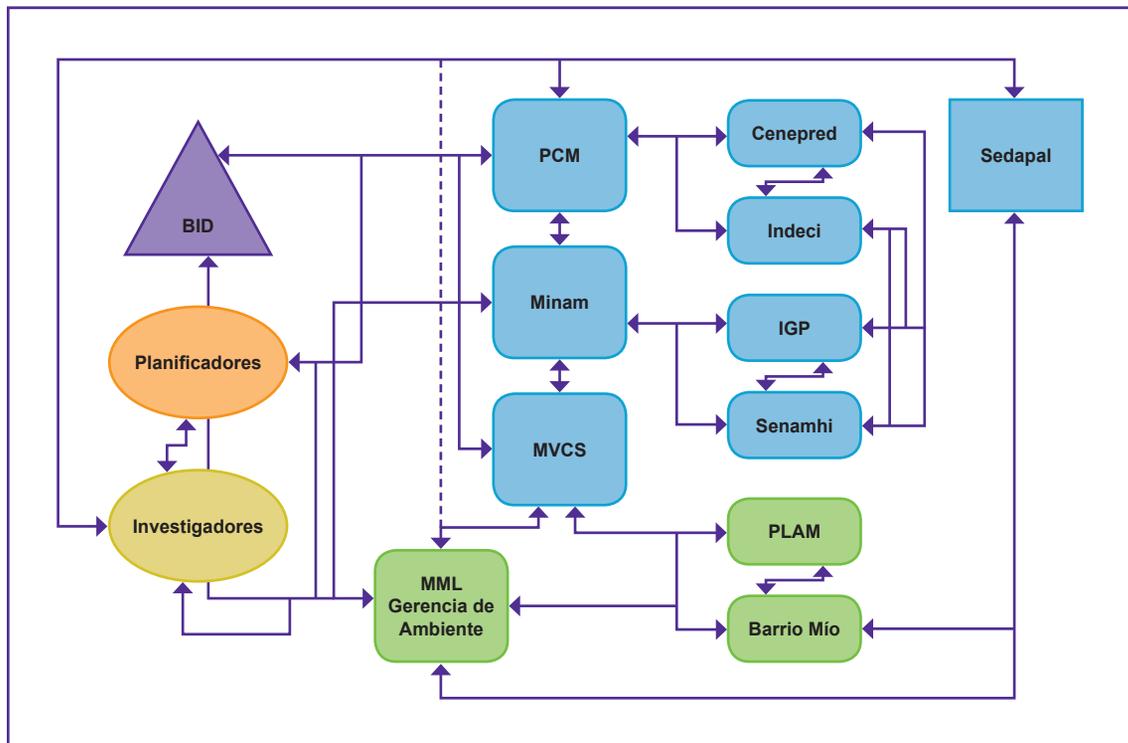
Finalmente, está Sedapal (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima), entidad sumamente importante que maneja información respecto a toda la red de agua y desagüe de la ciudad: información valiosa para la gestión de los riesgos y las vulnerabilidades, y necesaria para programas que realizan acciones directas de mitigación (como Barrio Mío) o, en general, para cualquier institución dedicada a la gestión de riesgos y vulnerabilidades en Lima. Sin embargo, Sedapal es una entidad con la que no es fácil coordinar: muchas instituciones entrevistadas mencionaron las dificultades que esta pone para entregarles información útil en cuanto a las gestiones urbanas que realiza.

Las líneas precedentes describen el papel de Sedapal a partir de lo que muchos entrevistados señalaron. Sin embargo, es importante mencionar que la gestión del agua también compete a otros sectores del Estado, desde municipios hasta el gobierno central, encargados de establecer las políticas públicas al respecto. Por ello, la problemática del acceso al agua potable en Lima está relacionada con la institucionalidad del Estado.

5.2. Relaciones ideales

En las líneas siguientes, presentamos la manera cómo consideramos que los actores clave identificados deberían relacionarse idealmente, con el fin de favorecer la gestión de riesgos y, por ende, mitigar y disminuir las vulnerabilidades.

GRÁFICO 2
Relaciones ideales entre las diferentes instituciones vinculadas a la gestión de riesgos y vulnerabilidades de Lima Metropolitana



Elaboración propia.

Se observa que el mapa de relaciones ideales contiene muchas más líneas que vinculan a los diferentes actores. Al igual que en el acápite anterior (5.1.), la PCM mantiene interacción constante con el Cenepred y el Indeci, pero se ha agregado una nueva relación: entre ambos, pues, para que la gestión de riesgos y vulnerabilidad en la ciudad sea exitosa, es necesaria una estrategia conjunta de las dos instituciones, lo que implica acciones coordinadas entre estas. Desde la creación del Sinagerd, que supuso la del Cenepred, las funciones de este y las del Indeci han sido separadas; pero es imperativo que dicha separación no conlleve trabajos paralelos ni aislados, sino una estrategia conjunta.

La PCM, además, debe mantener relaciones constantes con el Minam y el MVCS. Estos dos sectores deben relacionarse e implementar acciones conjuntas. En la actualidad, los puntos de vista discordantes solo conducen a que cada ministerio establezca acciones, programas y políticas “de espaldas al otro”. Es fundamental tender puentes entre los dos, para fomentar la discusión y para que se reconozca la necesidad de trabajar de manera coordinada, con el fin de implementar políticas intersectoriales que beneficien a los ciudadanos y ciudadanas.

En el caso particular del Minam, este debe establecer los lineamientos de políticas y acciones para el IGP y el Senamhi, y entre los dos, al igual que el Cenepred y el Indeci, deben mantener una frecuente coordinación. Dada la importancia de estas cuatro entidades (Cenepred, Indeci, IGP y Senamhi), las coordinaciones no solo deben ocurrir en las altas esferas (PCM y Minam): estas cuatro instituciones deben mantener relaciones que comprendan coordinaciones, discusiones de estrategias, planificación de acciones, entre otros. Las cuatro son centrales para la gestión del riesgo en Lima (en general, en el Perú), razón por la cual es imperativo que exista una estrategia y perspectiva en común, asumida, defendida y replicada por todos.

Respecto a la MML, es prioritario que las relaciones con los diferentes programas encargados de la gestión de riesgos y vulnerabilidades sean idóneas. La MML debe liderar el proceso asumiendo una postura institucional que busque la gestión eficiente de las vulnerabilidades de la ciudad, estableciendo coordinaciones fluidas con las oficinas encargadas; pero, además, es necesario que la planificación urbana adquiera un rol central. Así, el PLAM se encargaría de planificar los lineamientos de la ciudad en materia de gestión de riesgos y de mitigación de condiciones de vulnerabilidad, y abordar acciones como las ejecutadas por Barrio Mío. Es fundamental que el PLAM tome en cuenta las acciones de Barrio Mío y que este reconozca que es parte de una estrategia mayor, incorporada en el PLAM.

También, es importante que la MML tenga algún tipo de relación con el gobierno central. En el gráfico 2, dicha relación ha sido señalada con una línea punteada, pues consideramos que no debe ser tan frecuente, ya que la PCM está abocada a resolver problemas a nivel nacional, no solo los de Lima. Sin embargo, y esto se vio reflejado en el gobierno municipal anterior, es muy importante que la MML cuente con apoyo a nivel nacional, porque este le da fuerza a sus planes y acciones, y permite una administración más positiva. Una oportunidad para establecer una mayor relación con el gobierno central está en el Centro

Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), que justamente permitiría articular los intereses locales con los nacionales y crear sinergias que apunten a lograr objetivos comunes.

En cuanto a relaciones a nivel local y nacional, consideramos que la Gerencia de Ambiente de la MML debe coordinar sus planes y acciones con el Minam y, además, seguir una misma línea de acción. Igualmente, debería ocurrir con diferentes sectores de la MML y el MVCS, en lo referido a planes urbanos y de vivienda, formas de urbanización y construcción, entre otros temas. El PLAM, al ser el programa encargado de planificar la ciudad para los próximos 20 años, debe mantener relaciones a nivel nacional, con el objetivo a fin de que las acciones de los diferentes sectores nacionales se vean enmarcadas en lo diseñado por el PLAM.

En lo que a la cooperación internacional se refiere, es importante que esta mantenga relaciones no solo con la PCM, sino también con la MML e incluso con los gobiernos locales. Esto permitiría el apoyo, la guía y la asesoría de organismos internacionales, lo que puede fortalecer acciones de gestión de riesgos y mitigación de vulnerabilidades desde la planificación.

Consideramos que debería ocurrir lo mismo con los planificadores e investigadores: los dos grupos deben mantener contacto con el nivel nacional y el local. Dichas relaciones deben basarse en la asesoría técnica al proveer los conocimientos y especialistas, para poder diseñar políticas adecuadas. Además, es fundamental que entre ambos actores (planificadores e investigadores) haya también coordinaciones, con el objetivo de mantener una misma línea y puntos de vista en común.

Finalmente, Sedapal debe establecer lazos con diferentes sectores: la PCM a nivel nacional, la MML a nivel local y cualquier otro sector, en particular, que requiera información de esta institución. Solamente reconociendo que la gestión del agua y alcantarillado es clave en la configuración de las vulnerabilidades de la ciudad y sus habitantes, se podrán mitigar dichas vulnerabilidades de manera exitosa. Y para lograr esto es fundamental que aquellas entidades encargadas de gestionar dicha mitigación (la MML o algún sector en particular) tengan acceso a la información de Sedapal. Adicionalmente, Sedapal debe incorporar las visiones de gestión de riesgos y resiliencia en la forma en que administra el servicio de agua y alcantarillado en la ciudad.

5.3. Recomendaciones para la articulación

Vemos que existen posturas y puntos de vista no solo diferentes, sino opuestos y hasta contradictorios entre los diferentes actores. Esto genera distintas formas de abordar el problema, las cuales se contraponen. De esta manera, no se avanza en la planificación, coordinación, gestión, monitoreo y evaluación de estrategias realmente eficientes para mitigar las vulnerabilidades de la ciudad.

Consideramos que para superar este problema, es necesario que los diferentes actores clave en la gestión de riesgos y vulnerabilidades adopten dos grandes medidas: a)

incorporen la perspectiva abierta en su forma de planificar y acercarse a la mitigación de vulnerabilidades urbanas; y b) reconozcan la importancia de los diferentes actores involucrados.

Respecto al punto a), adoptar la perspectiva abierta permite identificar las vulnerabilidades desde diferentes y nuevas características, englobadas en la idea de “lo urbano” y no limitándolas a cuestiones de infraestructura vulnerables frente a un riesgo de terremoto. Al referirnos a nuevas características, no se quiere decir que son vulnerabilidades recientes, sino más bien a que son nuevas en tanto se han sido consideradas recientemente como factores de vulnerabilidad. Los “factores urbanos” cobran importancia y deben ser tomados en cuenta como parte de los temas de análisis si se busca gestionar riesgos y mitigar vulnerabilidades. Por ello, la accidentalidad provocada por los vehículos, la densidad poblacional, las megaobras y la falta de espacios públicos son algunos de los factores urbanos que deberían analizarse.

La perspectiva abierta supone una visión holística que abarca diferentes aspectos, entre ellos, el de infraestructura, pero también el social, el económico y el institucional. Esta visión permite reconocer que Lima es vulnerable en diversos sentidos y espacios, por lo que resulta importante planificar su gestión y buscar mitigar dichas vulnerabilidades adoptando medidas que vayan más allá de la infraestructura. Esto, además, reconociendo que toda la ciudad es vulnerable, no solo aquellos espacios que son, también, los más pobres. Es necesario superar la “disonancia cognitiva”⁶, que solo genera la falta de reconocimiento de los verdaderos riesgos que sufre la ciudad; es decir, es esencial reconocer que todos, no solo “los más pobres”, somos vulnerables, y por tanto, es fundamental una estrategia integral con la finalidad de superar estos problemas.

Esta última idea va de la mano con el punto b), reconocer la importancia de todos los actores involucrados. Existe hoy una tendencia que conduce a cada actor a considerar que su trabajo es el más importante. Así, no se valora de igual manera las estrategias de otros actores, incluso no se reconoce el papel de dichos actores. Por ello, es imperativo que todos los actores reconozcan la importancia del trabajo conjunto y coordinado, desde los diferentes sectores: gobierno central, gobierno metropolitano, cooperación internacional, planificadores, investigadores y estudiosos, y hasta el sector privado. Solamente, mediante una articulación y una constante comunicación, se podrán implementar medidas eficientes para la mitigación de las vulnerabilidades urbanas. Por ejemplo, el sector de investigadores puede ayudar a los funcionarios de diferentes entidades estatales a conocer, incorporar y adoptar la perspectiva abierta; para ello, deben ser definidas las relaciones funcionales, la jerarquización y el establecimiento de prioridades de objetivos.

6 Expresión empleada por uno de los entrevistados, para graficar la realidad bajo la cual no se es capaz de reconocer la propia vulnerabilidad y se actúa bajo esa premisa, lo que lleva a las personas a ponerse en situaciones de riesgo de forma voluntaria.

6. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- Lima es una ciudad vulnerable. Lo ha sido desde su nacimiento. Todos los que vivimos en ella somos vulnerables, ya que estamos expuestos a los mismos factores de vulnerabilidad.
- La vulnerabilidad de Lima no se refiere únicamente a aspectos de infraestructura, sino también a cuestiones estructurales: históricas, socioeconómicas, políticas o institucionales.
- Los factores urbanos son las nuevas características que deben ser atendidas para gestionar los riesgos y mitigar las vulnerabilidades.
- Entre los principales actores vinculados a la gestión y estudio de las vulnerabilidades y riesgos urbanos, encontramos diferentes perspectivas: cerrada, abierta e intermedia.
- La preferencia por la perspectiva cerrada prima entre los funcionarios públicos y hacedores de políticas públicas. Por ello, se asocia vulnerabilidad básicamente a tres características (suelos defectuosos, construcciones inadecuadas y viviendas en lugares no aptos para ser habitados) que generan riesgos en la ciudad ante los fenómenos naturales. Entonces, las soluciones para mitigar dichas vulnerabilidades se resumirían en infraestructura. Además, se vincula directamente la condición de pobreza con el riesgo y la vulnerabilidad.
- La perspectiva abierta encuentra aceptación principalmente entre urbanistas y académicos, pero no entre las personas encargadas de la toma de decisiones, ejecución y gestión de las políticas. La perspectiva abierta concibe la ciudad como vulnerable en sí misma y considera otros posibles factores generadores de vulnerabilidades y riesgos (aparte de las consecuencias de los fenómenos naturales), los que pueden ser geográficos o morfológicos, económicos, sociales, políticos, institucionales y urbanos. En esta perspectiva, se descarta que la vulnerabilidad esté directamente asociada a la condición de pobreza, como sí ocurre en la perspectiva cerrada.
- La perspectiva intermedia es la menos presente. En esta, se considera el riesgo de fenómenos de origen natural como uno de los principales, pero también se toma en cuenta aspectos clave como el cambio climático o el enfoque de resiliencia.

- Lima es una ciudad vulnerable que no reconoce su vulnerabilidad. Debe reconocerse que el riesgo también afecta a uno directamente y no solo que los afectados son “los otros” (los más pobres y excluidos).
- Es indispensable un cambio de mentalidad de los encargados de la administración de la ciudad, de los planificadores, de la sociedad civil y de los investigadores. Es importante que la perspectiva abierta se difunda. El cambio de mentalidad, especialmente, el que permite pasar de una perspectiva cerrada a una abierta, posibilitará la incorporación de nuevas formas de gestionar la ciudad y sus vulnerabilidades, así como la existencia de estrategias integrales, instituciones cooperantes y relacionadas entre sí, que contemplen los instrumentos de planificación urbana como prioritarios para encaminarnos hacia una ciudad sostenible.
- Es esencial que haya mayor relación entre los actores involucrados en la gestión de riesgos y el análisis de las vulnerabilidades urbanas. Solo con una mejor comunicación institucional y cooperación entre ellas, las políticas públicas serán enriquecidas y la vulnerabilidad urbana podrá ser reducida. Además, es necesario posicionar la perspectiva abierta en las instituciones gubernamentales, y que desde estas, se reconozca la importancia de los otros actores involucrados.
- Se debe desarrollar estrategias integrales e implementar estrategias que aborden la reducción de la vulnerabilidad incorporando un enfoque socioeconómico. Estas, además, deben involucrar a diferentes sectores, desde el gobierno local hasta el central, pasando por estudiosos, sector privado y sociedad civil. Finalmente, implementar estrategias integrales supone reconocer que el problema de la vulnerabilidad en Lima es un problema integral, que comprende diferentes aspectos (socioeconómicos, geomorfológicos, urbanos, institucionales) y que, consecuentemente, no puede ser resuelto desde uno solo de estos puntos de vista y menos planteando una solución (como en la perspectiva cerrada, al plantear la infraestructura como única forma de mitigación).
- Las vulnerabilidades urbanas deben estar en la conciencia de todos los actores y en la ciudadanía. Finalmente, quizás una de las conclusiones más importante sea que es menester que exista una mayor sensibilización respecto a las vulnerabilidades urbanas en la ciudad de Lima. Desde las autoridades y funcionarios públicos hasta los ciudadanos y ciudadanas en general, es importante que seamos conscientes de que Lima es una ciudad vulnerable; que los riesgos son más que solo aquellos vinculados con desastres naturales y, en especial, a los terremotos; y que no solo los más pobres o excluidos pueden ser víctimas de la vulnerabilidad, sino que ella puede afectar a todos los habitantes de esta ciudad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Batty, M. (2008). "Spatial Interaction". En K. K. Kemp (Editor) *Encyclopaedia of Geographic Information Science*, Sage. Los Angeles, CA, 416-418 (not yet scanned).
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2013). *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales*. Lima.
- Delgado, J. (2013). "La vulnerabilidad urbana. Un enfoque ambiental y sistémico". Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Hillier, B. (2009). "Spatial Sustainability in Cities: organic patterns and sustainable forms". En *International Space Syntax Symposium, 2009*, Stockholm.
- International Catholic Child Bureau - ICCB. (1994). "Elements for talk on Resilience: Growth in the Muddle of Life". Ginebra Suiza.
- Löesel, F.; Bliesener, T. & Kferl, P. (1989). "On the concept of invulnerability: Evaluation and first results of the bielefeld Project". En Brambring, M.; Löesel, F.; *Skowronek, H.: Children at risk: assesment, longitudinal research and intervention*. Walter de Gruyter, 1989. Nueva York, EE. UU.
- Mallqui, A. (2013) "¿Resiliencia urbana o ciudades resilientes? Qué tan preparadas están las ciudades para el término, o qué tanto este es apropiado para entender y acompañar las nuevas dinámicas urbanas" [Blog de Internet] Disponible en http://amallquis.files.wordpress.com/2013/04/articulo_resiliencia.pdf
- Newman, P. & Jennings, I. (2008). "Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices". Paperback. Island Press.
- Newman, P.; Beatley, T. & Boyer, H. (2009). "Resilient Cities: Responding to Peak Oil and Climate Change". Paperback. Island Press.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23.º edición). Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=>
- Rutter, M. & Rutter, M. (1992). "Developing Minds: Challenge and Continuity across the Life Span". Penguin Books, Gran Bretaña.
- Rutter, M. (1993). "Resilience: Some conceptual considerations". *Journal of Adolescent Health*.

- Turnbull, M.; Sterrett, Ch. & Hilleboe, A. (2013). "Hacia la resiliencia: Guía para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático". Warwickshire: Practical Action.
- United Nations Human Settlement Programme. (2012). "UN-HABITAT's Schools for Displaced Children", en Mogadishu. Retrieved 5 September 2013 desde <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=11233&catid=357&typeid=6&subMenuId=0>.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2012). "Cómo desarrollar ciudades más resilientes: un Manual para líderes de los gobiernos locales". Disponible en http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf.





OXFAM

<http://peru.oxfam.org>

 oxfamenperu

 oxfamenperu