



5-A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMO RECURSOS PARA EL MANEJO DE SITUACIÓN DE EMERGENCIA EN LIMA Y CALLAO

Pascale Metzger e Camille Boutron
IRD Lima - PACIVUR

INTRODUCCIÓN

Lima, capital del Perú, conforma con El Callao una extensa aglomeración urbana que registra cerca de 9 millones de habitantes o sea un tercio de la población y la mitad de la economía peruana. Desde esta perspectiva, la perturbación de Lima por un desastre afectaría no solamente la ciudad y sus habitantes pero también el territorio peruano en su conjunto. Históricamente, Lima y Callao han sufridos varios sismos y tsunamis devastadores (1746, 1940, 1974). En la actualidad, el Instituto Geofísico del Perú considera bastante alta la probabilidad de ocurrencia de un terremoto de gran magnitud en las inmediaciones de Lima acompañado de un tsunami (Tavera & Bernal, 2005). Un estudio publicado en 2009 evalúa en 50000 el número de fallecidos y en 6800000 el número de heridos en Lima y Callao en la hipótesis de un sismo de magnitud 8.0 (PREDES, 2009).

El desastre ocasionado por el sismo de Pisco en el mes de agosto del año 2007 evidenció una debilidad de la preparación del Perú frente a un evento de tal magnitud (INDECI, 2009). Las fallas de los planes de emergencia han sido manifiestas, en particular la falta de coordinación entre los múltiples actores y niveles de gobierno que intervinieron. También ha sido subrayada la falta de conocimiento de los recursos disponibles para atender la emergencia y la inadecuación de los mismos con relación a las necesidades concretas de la atención de la población damnificada y de la recuperación de la infraestructura. El diagnóstico bastante negativo que se hizo del manejo del sismo de Pisco reforzó las inquietudes relativas a la vulnerabilidad del país. En consecuencia, la cuestión la capacidad de Lima y Callao para enfrentar un sismo de gran magnitud se puso en la agenda política de las autoridades peruanas e internacionales.

Esta preocupación se tradujo en un gran proyecto para mejorar la preparación de Lima y Callao frente a la ocurrencia de un sismo de gran magnitud y tsunami¹. El estudio SIRAD (Sistema de Información sobre Recursos para Atención de Desastre) desarrollado por el equipo PACIVUR del IRD en Lima se enmarca en este gran proyecto, al aportar la parte relativa a la construcción de datos y los análisis de vulnerabilidad a la escala de la aglomeración metropolitana de Lima y Callao. El objetivo del estudio SIRAD ha sido identificar y mapear los recursos materiales que permiten manejar la situación de emergencia. La información geográfica construida en tal contexto se sustentó en un marco conceptual original que dio énfasis en las dimensiones espaciales del manejo de situaciones de crisis, lo que permite entender mejor lo que hace la vulnerabilidad de las grandes urbes y sus capacidades de respuesta (D'Ercole y al. 2011). Permite evaluar sus vulnerabilidades, con el fin de constituir una herramienta de apoyo a la toma de decisión, a la definición de acciones de prevención y de preparación, y al propio manejo de desastre.

El enfoque del estudio ha sido relativo a los recursos materiales que tienen un papel clave a nivel del conjunto de la aglomeración. Por ello, los resultados fueron enfocados a ciertos tipos de recursos y mostraron una concentración en la parte central de la urbe. Frente a esto, el análisis de vulnerabilidad de la población apuntó sin sorpresa una gran cantidad de población vulnerable en las partes periféricas y populares de la ciudad, en especial en los barrios más recientes y alejados, por presentar una población pobre, así como una ausencia de recursos tal como considerados en el estudio. En paralelo, el análisis de la accesibilidad mostró un acceso difícil hasta casi imposible

¹ INDECI-PNUD-ECHO: "Preparación ante desastre sísmico y/o tsunami y recuperación temprana en Lima y Callao", proyecto con financiamiento europeo (ECHO), gestionado por el PNUD, y destinado a las autoridades peruanas : INDECI y los gobiernos de Lima y Callao



a los recursos de manejo de emergencia en particular con relación a los recursos de respuesta inmediata que suponen disponibilidad y proximidad tal como la atención médica, el agua, los alimentos y los espacios de refugio.

Con tales resultados y frente a las desigualdades socioespaciales conocidas de la aglomeración de Lima y Callao, surgió la necesidad de considerar los recursos de manejo de emergencia a otra escala y de otra manera. En particular la propia historia y el funcionamiento social de la urbe designan las organizaciones sociales como recurso imprescindible para manejar una situación de emergencia. Surge entonces la necesidad de considerar las organizaciones sociales como un recurso clave para manejar la situación de emergencia planteada por un sismo de gran magnitud, en especial en los barrios populares en los cuales desarrollan un papel importante en tiempos normales.

El propósito de esta presentación es de reflexionar la cuestión de las organizaciones sociales² como recurso para la atención de desastre. Por tanto existe la necesidad de desarrollar un conocimiento del funcionamiento social en tiempo ordinario que permita apoyar el manejo de las situaciones de emergencia. En la primera parte, se presenta la problemática de las organizaciones sociales como parte constitutiva de la formación histórica de Lima y Callao. En la segunda parte se desarrolla el papel de las organizaciones sociales como parte del funcionamiento habitual de la ciudad en particular frente a la vulnerabilidad ordinaria de la población. En la tercera parte se presentan algunos elementos de reflexión para que las organizaciones sociales puedan constituirse como recursos para manejar una emergencia, y las condiciones para integrarlas en la preparación ante desastre.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMO CEMENTO HISTÓRICO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LIMA Y CALLAO

Al igual que todas las grandes ciudades de América latina, la aglomeración de Lima y Callo ha crecido fuertemente entre los años 1940 y 1980, con una tasa anual superior al 5%. Este crecimiento poblacional ha sido alimentado principalmente por el éxodo rural, empujado por la transformación social y económica del Perú. El país registro un gran cambio durante este periodo: en dos generaciones paso de ser andino y rural a litoral y urbano. Hoy en día, si el crecimiento poblacional de Lima por la migración campesina ha disminuido, la dinámica propia de la población limeña sigue siendo superior al 2% por año.

En el proceso histórico de construcción de la ciudad de Lima y Callao, las organizaciones sociales han tenido un papel muy importante. En efecto, frente a la ausencia de políticas de vivienda por parte del gobierno nacional, la construcción de la ciudad se hizo con base en procesos colectivos y organizados de invasión de tierras públicas y de autoconstrucción de viviendas. En este proceso, el acceso a la vivienda pasa por el acceso al suelo urbano. Inicialmente denominados barriadas, luego “pueblos jóvenes”, hoy en día estos barrios populares, informales y autoconstruidos, son llamados “asentamientos humanos”. No existe un registro de todos los asentamientos humanos pero se estima que más de la mitad del tejido urbano de Limay Callao ha sido el producto de este proceso constructivo. A la fecha, según las informaciones disponibles son más de 3400 los asentamientos humanos que han sido legalizados, mientras que aproximadamente 600 siguen esperando su titularización, algunos desde más de veinte años.

² Se entiende por Organización Social toda forma organizativa de personas naturales, jurídicas o de ambas, que se constituyen sin fines lucrativos, políticos, partidarios ni confesionales que a través de una actividad común persiguen la defensa y promoción de sus derechos, de su desarrollo individual y colectivo, y el de su localidad (según la definición de la Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima N°191-98)



Los modos de constitución y de organización social de los barrios populares de Lima y Callao son una herencia directa de la organización social del mundo agrario andino, en la cual además la propiedad del suelo sigue siendo una dimensión constitutiva del estatus social y de la seguridad económica de las familias. Los barrios así constituidos, con base a la ilegalidad y informalidad, han sido tolerados e incluso respaldados por los poderes públicos tanto nacionales como locales, incapaces de atender a la alta demanda de viviendas. Un cierto “laissez faire” en materia de suelo se constituyó como un sustituto a una política de vivienda.

En términos espaciales, la aparición de estos barrios ha sido en primer lugar en los lugares disponibles próximos a la parte central de la ciudad. A medida que los espacios disponibles se hicieron escasos, se llenaron los intersticios de la zona urbana, luego los barrios se construyeron cada vez más lejos. Hoy en día los barrios siguen creciendo extendiendo los márgenes de exteriores de la ciudad en particular en lugares de fuertes pendientes. En paralelo, estos barrios populares han crecido sin los equipamientos y servicios públicos que hacen la calidad urbana de un territorio como las vías, la red de agua y alcantarillado, la red de energía eléctrica, pero también los servicios básicos de recolección de basura, de salud y educación.

Así que la propia historia de la ciudad y de construcción de los barrios origina una vulnerabilidad muy alta de la población, no solamente por las condiciones económicas y de vida de esta población sino también por la falta de servicios y equipamientos. Además, una otra vulnerabilidad se adiciona: se trata de la precariedad jurídica de los asentamientos humanos.

Con este panorama, la problemática de las organizaciones sociales no se limita a la constitución de los barrios pero se prolonga en los procesos sociales y jurídicos de reconocimiento, legalización y consolidación de los barrios. Las organizaciones de migrantes se transformaron en organizaciones de reivindicación social para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes. Son hoy en día asociaciones de vecinos dedicadas a luchar para los equipamientos y servicios urbanos, la titulación de la propiedad de la tierra y la legalización de los barrios, formando un proceso de movilización popular organizado en base territorial. Mediante su organización social, la población puede seguir presionando los poderes públicos para la legalización de la propiedad del suelo. Las organizaciones sociales formadas en una base territorial local como las “juntas vecinales” o “juntas directivas” constituyen entonces el fundamento social y político de los barrios populares.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMO ELEMENTOS CLAVES DEL FUNCIONAMIENTO URBANO

Hoy en día, son miles las organizaciones sociales que existen en la ciudad. Son de tipos muy variados desde las asociaciones de vecinos que se conforman para mejorar la calidad de vida de un barrio, hasta los grupos culturales o deportivos que tienen una función más ligada a la recreación, pasando por las organizaciones educativas, ambientales, de seguridad u otro. No existe a nivel de la aglomeración de Lima y Callao un listado de las organizaciones sociales que permitiría tener un conocimiento amplio de estas organizaciones sociales, su distribución espacial y sus fines, audiencia, tipo y base social o territorial. Si bien cada uno de los 49 distritos que componen y dividen el territorio urbano supuestamente tiene un registro de ellas, en la realidad esta información no solamente está incompleta sino prácticamente inaccesible.

Cierto número de organizaciones presentan relaciones estrechas con las ONGs o con las autoridades públicas locales incluso nacionales. En particular, estos lazos es lo que permite concretar las acciones de estas instituciones en el terreno. Las organizaciones sociales constituyen un intermediario para que las autoridades puedan acceder a la población de la misma manera que son canales de transmisión de las reivindicaciones populares hacia las autoridades.

En el funcionamiento ordinario de la sociedad, las organizaciones sociales constituyen entonces como el canal de articulación entre los poderes públicos y la población, en particular para



la aplicación de las políticas públicas, tanto de las provenientes de la escala local de los distritos como de la escala provincial y nacional. Es el caso en particular de las asociaciones de mujeres que a menudo sustenten el funcionamiento de las “cantinas populares” o las operaciones “vaso de leche” que hacen parte de las acciones sociales del gobierno para mejorar la alimentación y luchar contra la malnutrición de los grupos sociales más necesitados. Cabe resaltar además que existen múltiples articulaciones entre las diversas organizaciones presentes en un barrio, en el sentido que muchos de sus participantes y dirigentes pertenecen a varias asociaciones. En estas, las mujeres demuestran siempre una presencia importante y se manifiestan como verdaderos pilares del funcionamiento social de los barrios populares.

De manera general, las organizaciones sociales son mucho más presentes como actor social en los barrios periféricos. Cuando constituidas en torno a la defensa y la promoción de un barrio juegan un papel fundamental en el funcionamiento urbano. Permiten consolidar la identidad y el sentido de pertenencia a un barrio (como comunidad de interés). A escala local, las municipalidades necesitan apoyarse en las organizaciones sociales para actuar en los barrios, mediante sus gerencias de participación popular o de desarrollo urbano, por ejemplo para la implementación del presupuesto participativo. Las organizaciones sociales son entonces el soporte de las políticas de participación popular y por lo tanto son constitutivas de las modalidades de la gobernancia de la ciudad, en una forma paralela a la democracia participativa.

Concretamente, las organizaciones sociales operan una manera de control territorial a través de las acciones que están desarrollando, que movilizan un conocimiento del espacio físico, de los individuos y de las familias que viven ahí. Además, están al tanto de los recursos existentes y de los medios de los que pueden sacar provecho localmente. Los dirigentes benefician de un reconocimiento social, y pasan a ser como una forma de elites locales, reconocidas tanto por parte de la población como por parte de las autoridades. Por ende, las propias organizaciones sociales no son exentes de conflictos internos, tanto sociales como interpersonales, y pueden enfrentar serios problemas de representación y de legitimidad.

Por todas estas razones, las organizaciones sociales no están fuera de los juegos y conflictos propiamente políticos. Muy por el contrario se convierten en portadores y blancos de múltiples intereses políticos, manipulados tanto por el lado de la organización social, sus dirigentes y la población que representa, como por parte de los poderes públicos a diferentes escalas.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMO RECURSOS POTENCIALES PARA MANEJAR UNA EMERGENCIA

Frente a la cantidad de dificultades enfrentadas a cada día en las condiciones de vida de la población, las organizaciones sociales de los barrios populares no están dando mayor énfasis a la cuestión de la preparación ante un hipotético desastre tal como un sismo de gran magnitud. La cuestión de la seguridad es más bien vista como una preocupación cotidiana, por lo que se conforman cantidad de organizaciones, tanto en los barrios populares como en los lugares más acomodados de clase media y alta, cuyo propósito principal es la seguridad ciudadana. Esta es vista como una meta de seguridad colectiva principalmente frente a la delincuencia, a la violencia que se vive en los espacios públicos del barrio como en la calle o en los transportes públicos.

Es el caso en particular de las llamadas “juntas vecinales de seguridad ciudadana”, organizaciones populares compuestas por habitantes del barrio que velan por la seguridad pública. El papel de esas juntas es de apoyar la acción de la policía en la lucha contra la delincuencia. Hacen rondas de vigilancias en las calles, recogen informaciones y pueden incluso participar y apoyar a las patrullas de policía. Por lo tanto tienen un conocimiento amplio del barrio y de sus “amenazas sociales”, y participan al cuidar del orden público. Muchas veces las juntas vecinales también realicen acciones de prevención de la delincuencia con medios educativos y de vigilancia de jóvenes designados como potenciales delincuentes. Si las juntas vecinales están colaborando



estrechamente con la Policía Nacional del Perú, son coordinadas y capacitadas por ella, teóricamente no se encuentran bajo la autoridad policial y disponen de una cierta autoridad y autonomía. El apoyo puede darse además en el sentido inverso, cuando la población entrega a la policía nacional recursos para reforzar su presencia en el barrio, como un local. Eso ha sido el caso, por ejemplo, de los nuevos dormitorios de la comisaría central de Villa El Salvador, que han sido construidos, no solamente por las juntas, sino también gracias a la participación de otros ciudadanos del barrio.

Estas organizaciones no ponen mayor atención a la seguridad del barrio frente a eventos excepcionales. Sin embargo, la atención dada puntualmente a este tema por las autoridades y el interés creciente de las ONGs movilizadas en es barrios por desarrollar programas de “sensibilización” y “capacitación” son utilizados por las organizaciones barriales como un medio para llamar la atención de los poderes públicos en otros temas relacionados con el equipamiento del barrio, los servicios e infraestructura.

INTEGRAR LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PREPARACIÓN ANTE DESASTRE

Considerando su papel directo en los barrios, y su papel de intermedio entre autoridades y población, las organizaciones sociales de base son de lo más relevantes para participar de la atención de desastre y esto, por varias razones, supone integrarlas en la preparación.

En primer lugar, en caso de cualquier desastre, la participación de la población en la respuesta inmediata va acontecer de todas formas. Así, las organizaciones sociales son de hecho un recurso para manejar una emergencia, capaces de actuar por si solas, de manera espontanea, con sus propios medios y conocimientos. Por otra parte, las tareas desarrolladas por las organizaciones sociales son una respuesta a las múltiples vulnerabilidades cotidianas sufridas por la población frente a la ausencia de los poderes públicos.

Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en la preparación ante desastre supone en primer lugar el reconocimiento por parte de las autoridades del autentico recurso que constituyen las organizaciones sociales en caso de desastre. Hoy en día, la población de los barrios es más bien enfocada como una población vulnerable que habrá que atender. La visión del desastre que aparece a través de las simulaciones realizadas muestra claramente que los barrios periféricos son considerados ante todo como lugares vulnerables, posiblemente afectados, y que van a necesitar socorros.

Las acciones de preparación están orientadas hacia las personas que se capacitan de manera individual a través la entrega de folletos, la distribución de mochilas o la organización de talleres de capacitación. Se ve la población como un blanco de políticas, un grupo de meta que se tiene que sensibilizar y educar, de tal forma que su comportamiento sea adecuado y no vaya amplificar la vulnerabilidad y aumentar el número de víctimas. La preparación de la población se basa en individuos sin abarcar la propia capacidad organizativa de la población. La integración de las juntas vecinales en el sistema de defensa civil peruano por ejemplo, si bien consta en los textos que las rigen, no corresponde a nada concretamente.

Por estar actuando en una base territorial, las organizaciones sociales tienen el conocimiento de su territorio, de la población y de ciertas de sus vulnerabilidades. También conocen los recursos de que disponen y las fallas habituales del funcionamiento del barrio. Siendo evidenciadas las dimensiones espaciales del manejo de emergencia, el conocimiento previo de un territorio permite un trabajo de preparación, basado en reforzar las fortalezas y disminuir las deficiencias y vulnerabilidades de un territorio determinado, por ejemplo por la ubicación de los recursos que permiten la respuesta inmediata. De esta manera, las organizaciones sociales pueden participar en el manejo de desastre aún sin apoyo exterior, en especial en los lugares alejados y de difícil acceso.



Las juntas vecinales, al igual que las organizaciones de tipo “comedores populares” son organizaciones que disponen a priori de propiedades adecuadas para integrar la preparación y la respuesta ante desastre. Considerando las tareas de la respuesta inmediata ante un sismo, las juntas vecinales podrían, apoyándose en sus tareas habituales fortalecidas con una preparación adecuada relativa a la emergencia, proporcionar una respuesta inmediata en los barrios alejados, en los cuales de todas formas los poderes públicos tardaron en llegar. Tendrían en primer lugar la capacidad de hacer un levantamiento global y preliminar de los daños y comunicarlo a los niveles territoriales superiores. Podrían además contribuir a mantener el orden público, al despejo de las vías, así como asegurar la comunicación entre los barrios y las autoridades para informar de las necesidades.

CONCLUSIÓN

Las organizaciones sociales son indispensables para el funcionamiento normal de la ciudad. Considerando las carencias habituales de las autoridades para atender a las necesidades de la población de los barrios populares en situación normal, no hay duda que esta difícilmente será atendida en caso de sismo de gran magnitud. Por su conocimiento del terreno y su capacidad de movilización, las organizaciones sociales constituyen una ventaja para el manejo de una emergencia. Por ello, la integración de las organizaciones sociales en la preparación ante desastre es no solamente lógica sino necesaria.

Sin embargo, la integración de las organizaciones sociales en la preparación al manejo de situaciones de emergencia supone el cumplimiento de varias condiciones. La primera de ella es que el propio dispositivo de prevención, preparación y manejo de desastre, reconozca las organizaciones sociales como verdaderos recursos de la atención de desastre. La propia visión tecnocrática y *bottom up* de los dispositivos oficiales constituye una grande dificultad. Así que el primer obstáculo a superar es de orden cognitivo y político. Si bien en la retórica se reconoce la necesidad de “tomar en cuenta” y “hacer participar” la población en la defensa civil, la realidad del dispositivo sigue siendo una visión desde las autoridades hacia la población.

A priori, para integrar de manera eficaz la preparación ante desastres, las organizaciones sociales tendrían que tener un reconocimiento formal y estar de alguna manera integrada en una red de relaciones y comunicaciones con niveles territoriales superior al barrio donde actúan. Esto permitiría facilitar la comunicación en situación de emergencia tanto para encaminar informaciones desde el campo hacia las autoridades, como en el sentido inverso.

Luego hay una necesidad de identificar cuidadosamente las características de las organizaciones sociales que podrían integrar una red territorial de atención de desastre, basada en sus conocimientos, sus capacidades de organización y movilización pero también en sus articulaciones con las autoridades. Esto supone un conocimiento de las organizaciones sociales, sus modos de funcionamiento de un lado, un conocimiento de la atención de desastre y del manejo de emergencia por otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

D'Ercole R., Metzger P., 2004, *Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito*, Colección Quito Metropolitano, MDMQ-IRD, Quito, Ecuador, 496 p. <http://upload.savgis.org/>

D'Ercole R., Metzger P., Robert J., Hardy S., Gluski-Chraibi P., Vernier P., Sierra A., Perfettini H., Guillier B., 2011, *Recursos de respuesta inmediata y de recuperación temprana ante la ocurrencia de un sismo y/o tsunami en Lima Metropolitana y Callao - Estudio SIRAD*, Proyecto “Preparación ante desastre sísmico y/o tsunami y recuperación temprana en Lima y Callao”, ECHO/PNUD /INDECI /COOPI/ IRD, Lima, 189 p.

<http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/index.php>



INDECI, 2009, *Lecciones aprendidas del Sur, Sismo de Pisco, 15 agosto 2007*, Perú. Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Soluciones Prácticas – ITDG, DFID, 232 p.

PREDES, 2009, *Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao*, Lima: INDECI, COSUDE, 95 p.

Tavera H., Bernal I., 2005, Distribución espacial de áreas de ruptura y lagunas sísmicas en el borde oeste del Perú – IGP, Volumen especial No 6, Alberto Giesecke Mato, Lima, p.89-102.

Metzger Pascale, Boutron Camille (2013)

Las organizaciones sociales como recursos para el manejo de situación de emergencia en Lima y Callao

In : Mendonça M. (ed.), Romero H. (ed.) Anais do Seminário Internacional de Investigação sobre Vulnerabilidade dos Desastres Socionaturais

Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, 7 p.

Seminário Internacional de Investigações sobre Vulnerabilidade dos Desastres Socionaturais, 1., Florianópolis (BRA), 2013/11/20-22

ISSN 2357-9471