

HUAYCÁN

Construyendo una Ciudad Segura y Saludable

PERÚ

Experiencia 12

*Lecciones aprendidas y
sistematización
de buenas prácticas*



**GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO Y PREPARATIVOS
DE DESASTRES EN LA REGIÓN ANDINA**
Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas

EXPERIENCIA 12

HUAYCÁN

Construyendo una Ciudad Segura y Saludable

PERÚ

ISBN: 9978-44-453-X

© **Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), 2005.**

Una publicación del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizada en el marco del Proyecto Regional **“Sistematización y Diseminación de Buenas Prácticas en Preparativos de Desastres y Gestión Local del Riesgo en la Región Andina”**, co-financiada por el Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).

Merece especial agradecimiento la colaboración de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) para la elaboración de este documento.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones oficiales del PNUD y DIPECHO. Tanto EL PNUD y DIPECHO tienen el derecho a utilizar libremente y como mejor lo consideren el contenido de la presente publicación.

ECHO/TPS/219/2003/04008 * UNDP/0036053

Tercer Plan de Acción de DIPECHO

Asesora Regional BCPR/PNUD: Ángeles Arenas

Coordinadora Proyecto Regional: Sandra Zúñiga B.

Sistematizadores Internacionales: Linda Zilbert, Gustavo Wilches-Chaux, Juan Carlos Orrego

Sistematizadores Nacionales:

Marco Antonio Rodríguez,

con la cooperación: Luis A. Salamanca (Bolivia)

Lina Beatriz Franco (Colombia)

Alfredo Ponce (Ecuador)

Orlando Chuquisenco (Perú)

Wilfredo Samanamú Díaz (Venezuela)

Puntos Focales de PNUD en la Región:

Rocío Chain (Bolivia)

Rossana Dudziak, Luis Daniel Campos (Colombia)

Diego Recalde (Ecuador)

Raúl Salazar (Perú)

Carlos Sánchez (Venezuela)

Autores: La red de estudios sociales para la prevención de desastres

(Linda Zilbert Soto, Gustavo Wilches-Chaux, Juan Carlos Orrego Ocampo)

Investigación y texto original: Orlando Chuquisengo Vásquez

Dirección de Edición: Sandra Zúñiga Briceño

Revisión: Ángeles Arenas

Fotografías: Suministrada por los Organismos ejecutores de los proyectos.

Diseño y diagramación: graphus (593-2) 290 2760

Impresión: graphus

Ejemplares: 1.000

Impreso en Quito - Ecuador, Junio 2005

Índice

Agradecimiento	4
PRÓLOGO	5
PRESENTACIÓN	9
1 Y AQUÍ... ¿CÓMO SE ESTÁ HACIENDO GESTIÓN DEL RIESGO?	11
2 LIMA CIUDAD CAPITAL Y HUAYCÁN AL ESTE DE LIMA...	12
• ¿Cómo era antes de la intervención?	12
3 PANORAMA DE RIESGOS	18
• Amenazas	18
• Un contexto actual donde resaltan algunas vulnerabilidades	18
4 CRÓNICA DE LA EXPERIENCIA...	20
• ¿Cómo fue al momento de la intervención?	20
• ¿Cómo se desarrolló la experiencia?	21
• ¿Quiénes participaron?: actores y vínculos	34
• A través de esta experiencia ¿Qué se logró?...	35
• ¿Qué problemas se tuvieron?	36
5 CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD	36
• ¿Qué quedó tras la intervención?	36
• Algunas herramientas generadas	37
6 LECCIONES APRENDIDAS	37
• Reflexiones a la luz de la experiencia	37
ANEXOS	39

Agradecimiento

EXPERIENCIA COMUNIDAD AUTOGESTIONARIA HUAYCÁN

Charles Jaime Lastra Domínguez

Comisionado de la Comunidad

Autogestionaria de Huaycán

Revista Polémica

Silvia de los Ríos

Equipo Técnico

José Antonio Aguilar Ore

Profesor CEP Nuevo Amanecer

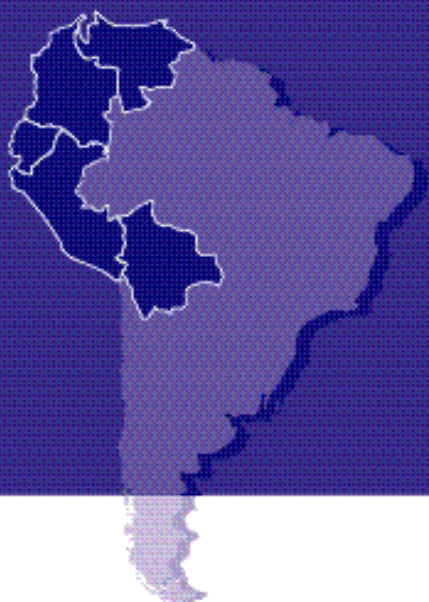
Clímaco Condori Trejos

Presidente Asoc. de Fundadores

Vicente Arce Céspedes

Sec. General de la CUAH

Policía Nacional de Perú



Prólogo

Este libro trata de problemas y de maneras de resolverlos y parte de la firme creencia en que nuestra mayor riqueza como especie humana es la diversidad cultural y nuestra mayor capacidad la del aprendizaje. Por ello, se muestran en estas páginas algunos caminos recorridos por comunidades y por municipios de los países andinos, caminos que no pretenden ser asfaltados y constituirse en obligatorios, sino orientar a quienes atraviesan circunstancias similares para que puedan trazar su propia senda a la luz de otras experiencias. Porque para avanzar en la construcción de un futuro sostenible, nada mejor que aprender del pasado y de la diversidad de soluciones que se han proporcionado a los mismos problemas recurrentes vinculados con los desastres que las comunidades de los países andinos enfrentan.

Y lo que nos muestra esa mirada retrospectiva es un consenso cada vez mayor relativo a la necesidad de que para que suceda un desastre son necesarias ciertas condiciones previas o “ingredientes” que conforman el riesgo y cuya acumulación constituye un coctel explosivo. La mezcla de estos “ingredientes” no se produce con el propósito explícito de generar las condiciones para un desastre, sino que se trata de un proceso ligado a las dinámicas de la sociedad, en su interacción con el entorno y las dinámicas propias de la naturaleza, como veremos explicado con claridad e ilustrado con cuantiosos ejemplos más adelante.

Está en nuestras manos intervenir en esta combinación de “ingredientes” y reducir o controlar los factores de riesgo a fin de que no deriven en futuros desastres y estas personas, que tienen la posibilidad de intervenir en los procesos del desarrollo en el ámbito local, son las destinatarias de este libro.

Quienes protagonizan este libro habitan en entornos de riesgo y que han realizado acciones para transformar estas condiciones y convertir su entorno en un lugar más seguro para la actual y para futuras generaciones. A ellos y ellas son a quienes tenemos que agradecerle en primer lugar la posibilidad de realizar este trabajo porque son sus experiencias las que se abordan en las páginas siguientes.

Comparten el elenco quienes desde las ONG's, desde las municipalidades o las oficinas del PNUD o DIPECHO han jugado un papel de promotores de estas experiencias que hoy se presentan y nos han facilitado el acceso a la documentación y a los reductos de su memoria donde se guarda todo aquello que no quedó escrito, enriqueciendo este trabajo con la retroalimentación proporcionada a través de los talleres.

Y más allá de los protagonistas, tampoco hubiera sido posible tener este libro en nuestras manos si no hubiéramos contado con quienes recopilaron y analizaron estas experiencias en cada uno de los cinco países andinos, viajando a los lugares, entrevistando a sus protagonistas, revisando la documentación, realizando talleres y ejecutando un sin fin de tareas durante los últimos meses. Nuestro mayor agradecimiento para Alfredo, Andrés Felipe, Lina, Marco, Orlando y Willy por su contribución a este trabajo, así como a Rocío, Carlos, Rossana, Diego y Raúl, que desde las oficinas del PNUD en cada uno de los países han acompañado todo el proceso y han hecho posible que se realizara este trabajo.

Queremos expresar también un agradecimiento muy especial a todas las personas que han participado en los diversos talleres nacionales cuyas contribuciones y aportes han permitido enriquecer este documento de sistematización de experiencias. Y un especial reconocimiento a Jocelyn, Ricardo y Sergio de DIPECHO, no solo por confiar en esta idea y apoyar su realización, sino también por sus observaciones y sugerencias que han marcado su impronta de pragmatismo en este documento y el resto de los materiales producidos en estos meses.

La alquimia de esta historia se la debemos agradecer a LA RED. Han sido Linda y Gustavo quienes utilizando el filtro de su experiencia han dirigido y orientado este trabajo, buscando encontrar semejanzas, marcar diferencias, extraer lecciones y transformar la diversidad de experiencias en propuestas cohesionadas, lecciones concretas y prácticas replicables que nos permitan avanzar en la construcción de un futuro sostenible.

Y nada de esto hubiera sido posible sin Sandra quien, desde la coordinación del proyecto, ha tenido que hilar lo visible con lo invisible juntado todas las piezas de este proceso con dedicación y empeño. Sandra, con el apoyo de Cynthia, de Juan Carlos, de Rodrigo, de Norma y de todos los puntos focales del PNUD y el personal vinculado al tema en las oficinas, han sido los verdaderos artífices de este proceso.

Quede aquí nuestro más profundo agradecimiento a todas estas personas y a quienes, aunque no hayan sido nombradas, han contribuido la transformación de una idea en el documento que les ofrecemos a continuación.



Ángeles Arenas

Asesora Regional de Reducción de Desastres
PNUD - BCPR



Los barrios “informales”, y en particular los que surgen como resultado de invasiones de terrenos de propiedad privada o estatal, suelen ser escenarios de múltiples riesgos, dadas las características precarias de los terrenos “invadibles” y la vulnerabilidad de sus pobladores.

Aunque este caso que se desarrolló en la ciudad de Lima es excepcional por varias razones (entre otras porque la planificación y el desarrollo del barrio se llevaron a cabo en concertación con las autoridades municipales), los sectores populares que viven en la informalidad y que sí son mucho más vulnerables en muchos aspectos que otros sectores sociales, en particular en el económico, presentan en cambio una serie de fortalezas que les permiten sobrevivir en las condiciones adversas que conlleva la marginalidad. Entre esas fortalezas quizás las más importantes son la organización, la solidaridad y la creatividad. En este caso, a esas tres fortalezas se suman la decisión y la capacidad de abrir un espacio de “diálogo” con la dinámica natural del territorio, en particular con los huaycos, y de construir el barrio teniendo en cuenta los resultados de ese diálogo, de manera que aunque el territorio sea ocupado por seres humanos con sus respectivas viviendas y calles, se les siga reconociendo a los huaycos el derecho a fluir.

Vemos en este caso otro buen ejemplo de cómo en la medida en que se logran reestablecer canales de comunicación (entre la naturaleza y la comunidad, entre la Alcaldía y los pobladores informales), en esa medida se logran reducir los riesgos y evitar los desastres. Cuando esos canales se vuelven a interrumpir, los riesgos vuelven a aparecer.

HUAYCÁN

Construyendo una Ciudad Segura y Saludable¹

EXPERIENCIA 12

Al habilitar Huaycán sabíamos que era una zona de huaycos, porque se veía clarísimo las torrenceras, lo que hicimos ahí fue hacer un primer paquete de estudios, pero antes de eso como existía en la municipalidad técnicos con visión diferente, aconsejaban y se aprobaba en la asamblea y se tomaron algunas medidas. Esta fueron: Protección y cuidado del área intangible del Instituto Nacional de Cultura, que impida cualquier invasión a esa área arqueológica.

La dirigencia de la comunidad acordó una resolución de que eso se debería proteger y en trabajo comunal se hizo poner una fila de piedras a toda la gente, para que sepa que ahí no se puede poner ninguna estera...

Poblador de la Comunidad Urbana Autogestionaria Huaycán



Presentación²

La Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN en Perú, nace de una invasión de terrenos eriazos ubicados en la periferia de la ciudad de Lima, hace más de 20 años atrás. Así, en grupos organizados, familias de bajos ingresos sin posibilidad de acceder a viviendas dentro del mercado inmobiliario formal, deciden “invadir” u ocupar estos terrenos y asumir el rol de ser actores y gestores de sus propias iniciativas; es decir, asumir en conjunto con el gobierno municipal de entonces, la gestión y gobierno de su propia comunidad.

El nombre de HUAYCÁN, refleja la ubicación o accidente geográfico que le da nacimiento. En Perú, a los aluviones se les conoce con el nombre de “huaycos o huaicos”, y la comunidad de Huaycán se levanta sobre tres quebradas secas, en donde son recurrentes los huaycos.

Su organización comunitaria, por lo novedoso y audaz de atreverse a querer determinar su desarrollo, ha generado opiniones a favor y -en no pocos casos- campañas muy duras en contra por esta iniciativa. Se encuentran frescas y al alcance de los que quieran conocerlas, las anécdotas y vivencias contadas por los propios protagonistas de sus mil batallas.

Huaycán nace con la idea de democracia popular en momentos de extrema violencia política en el país, lo que no permitió ser entendida como propuesta viable que podría frenar las invasiones anárquicas de terrenos excedentes -y, por lo tanto, con altos niveles de exposición a amenazas- ubicados en la periferia de la ciudad capital. Muy por el contrario, esta propuesta fue confundida en sus propósitos.

¹ **EXPERIENCIA AUTÓCTONA: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN**

² SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. “HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias”. Ponencia del Seminario Internacional “VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO”. La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

Por ello las mejores lecciones y prácticas se ubican en la memoria de sus protagonistas. Lo que debiera ser una práctica cotidiana, como es el registro formal de sucesos en torno al desarrollo de asentamientos humanos marginales en Perú, tan necesario para entender los procesos vividos por estas comunidades, no es algo que en el Perú se tenga como costumbre realizar. Es casi nula o invisible la existencia de registros de estas historias o experiencias en donde debieran existir, en especial en los archivos de los organismos del Estado o Gobiernos Locales, responsables del desarrollo y la planificación de la ciudad. Así, una memoria formal del proceso de esta iniciativa comunitaria, se ha ido perdiendo en el tiempo; no obstante fue una experiencia que surge bajo el amparo y promoción del Municipio Provincial de Lima, como un ejemplo de gestión compartida con la comunidad organizada.

En nuestras ciudades, los asentamientos precarios se han convertido en la forma usual de obtener un lote o terreno, para aquellas familias de escasos recursos económicos. Se estima que mas del 50% de limeños vive en estos asentamientos marginales de origen informal y, a pesar de ello, las políticas oficiales han tendido siempre a olvidar e invisibilizar a este sector de población, hasta que la presión por la demanda de terrenos o de servicios ha obligado a prestarles alguna atención.

El grave error de no registro de la memoria institucional, ha hecho que experiencias como las de Huaycán se consideren como exitosas, y lamentablemente, en muchos casos, la invasión de terrenos se sigue dando de manera tan anárquica como siempre fue, y se repiten los mismos procesos, sin memoria alguna, como si empezaran siempre de cero, tarea complicada para quienes les toca el turno de atenderlos o resolverlos. El no tener una historia sistematizada de procesos como los de Huaycán, es estar siempre repitiendo historias, seguir siempre viviendo el riesgo de cometer y replicar los errores de siempre.

A través de este trabajo, trataremos de que lo sustantivo de este proceso quede mencionado, lo que significó la participación comunitaria como actor determinante de las iniciativas de gestión de la comunidad, lo que fue una experiencia de cogestión para la habilitación progresiva de terrenos y la consecución de una comunidad segura y que vive en condiciones saludables. Esperamos que la recuperación de esta experiencia ayude y aporte elementos y reflexiones que puedan ayudar a otras iniciativas similares, que las lecciones que dejan sean difundidas y sirvan a otras nuevas experiencias que se inicien o se reinventen, en nuestras grandes y cada vez más inmanejables ciudades.



1 Y AQUÍ... ¿CÓMO SE ESTÁ HACIENDO GESTIÓN DEL RIESGO?

En el Perú, desde años atrás, se vienen desarrollando procesos locales para la reducción de riesgos, sea a través de propuestas que se vienen implementando directamente en las comunidades, como también a nivel nacional mediante la promoción e impulso de iniciativas para trabajar en el tema de gestión de desastres y gestión de riesgos a nivel territorial.

En el caso de Lima, ciudad capital, el tema de los desastres y riesgos viene siendo considerado tanto por organismos gubernamentales como no gubernamentales desde la década de los 80. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) en el año 1982-1983 desarrolló el proyecto “Instrumentación Técnico-Legal para la Protección Sísmica de Lima Metropolitana” que abordaba un trabajo de análisis sobre la vulnerabilidad sísmica en Lima acompañada de un conjunto de propuestas de intervención para minimizar la probabilidad de pérdidas. En esos mismos años, se creó la ONG PREDES, Centro de Estudios y Prevención de Desastres, cuyo inicio surge posterior a la ocurrencia del Fenómeno El Niño (FEN) 1982-1983 y en atención a poblaciones afectadas por dicho evento en la cuenca media y baja del valle del Rímac, uno de los valles mas importantes de Lima. Por varios años es una de las pocas ONG’s peruanas que abordan y se especializan en desarrollar propuestas en el tema. Entre 1990-1992, Intermediate Technology Development Group ITDG prioriza entre sus líneas de

acción institucional el tema de los riesgos y desastres, se creó el Programa de Desastres e inicia sus acciones en dos ejes de intervención: 1) uno nacional en la región San Martín en la selva peruana (afectada por fuertes sismos en ese período) y en el departamento de Piura, al norte del Perú, que fue y es uno de las regiones mas fuertemente afectadas por la ocurrencia del FEN; y 2) con la ejecución de un proyecto internacional que tuvo como finalidad promover la creación de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: LA RED, organismo que se constituye luego como un organismo no gubernamental, con personería jurídica, y cuyo un ámbito de acción es la región latinoamericana.

Existen también un conjunto de ONG’s peruanas o internacionales que, aunque no guardan exclusividad con el tratamiento de esta temática, si incluyen y desarrollan proyectos aplicados en materia de preparativos, prevención y mitigación o en temáticas afines. Por mencionar algunos ejemplos: Visión Mundial, CARE, OXFAM, GTZ, MPDL, Médicos del Mundo, Caritas, Save the Children, CIDAR, CENCA, ALTERNATIVA, CIPUR, DESCO, etc.

La participación de la sociedad civil en el tema, va en aumento acorde a la mayor difusión y sensibilización que existe en el país con respecto a esta problemática. Así podemos mencionar algunas experiencias recientes que demuestran esta participación³:

3 FERRADAS, Pedro (ITDG); MEDINA, Juvenal (PREDES). “Participación de la Sociedad Civil en el marco de acción de Hyogo 2005-2015”; ponencia presentada en el Seminario Nacional DIPECHO realizado el 12 y 13 de mayo del 2005, en Lima, Perú.

- Reuniones interinstitucionales convocadas por INDECI. Participación individual de ONG's: aportes en proceso de planificación, análisis de capacidades y en análisis de problemática de riesgos.
 - Influencia a través de procesos de capacitación a funcionarios de INDECI, Ministerio de Educación y otros sectores.
 - Incorporación de enfoques de derechos de la niñez y gestión de riesgo.
 - Organización de redes de la sociedad civil para la prevención de desastres o gestión de riesgos. Convocatoria a eventos, formación de redes de ONG's, docentes, estudiantes y periodistas. Se encuentra en proceso inicial.
 - Nuevos actores: periodistas, docentes, ONG's; en contrástate con la participación comunitaria casi exclusiva de los años 90.
 - Espacios sub-nacionales y nacionales en contraste con el predominio de lo local en los años 90.
- Mayor capacidad propositiva individual de las ONG's pero limitada capacidad para la formulación de propuestas e iniciativas conjuntas.

Acercándonos al nivel nacional, vemos que el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), creó una Comisión Multisectorial para la Prevención y Atención de Desastres en agosto del 2002. Por otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), creó también una Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos para el Desarrollo en junio del 2002. Esta situación, en vez de facilitar la articulación de actividades institucionales, generó en su momento algunos problemas de duplicidad de funciones y competencias. En enero del 2004, en el marco de los avances de la Comisión Andina para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), se realizó un taller para elaborar una estrategia país que se oriente y vincule con las propuestas, e iniciativas en marcha, al nivel regional.

2 LIMA CIUDAD CAPITAL Y HUAYCÁN AL ESTE DE LIMA...

¿Cómo era antes de la intervención?

La situación del Perú en el año de 1984 se expresaba en la concentración del 57% de la producción total del país en Lima; es decir, el 69% de la industria, el 63% de los servicios y el 71% del sector financiero. En ese entonces, departa-

mentos como Arequipa, Piura y Junín, apenas tenían el 4% de la producción total, mientras otros como Madre de Dios, Ayacucho y Tumbes no alcanzaban ni el 1%. Este centralismo había dado lugar al crecimiento vertiginoso y caótico de la ciudad de Lima, obligando a millones de personas a vivir en condiciones infrahumanas. Tenemos que, en 1940, Lima tenía



aproximadamente 600,000 habitantes y para 1985 albergaba casi seis millones (creció 10 veces en solo 45 años)⁴. Surgen así las barriadas, pueblos jóvenes y/o asentamientos humanos marginales, los cuales tuvieron como modo de consecución de viviendas la “toma de tierras”, práctica que los gobiernos y la sociedad calificaron siempre de “invasiones”.

El 50% de las personas que vivían (y hasta ahora viven) en asentamientos humanos, han ocupado los terrenos de manera anárquica y sin planificación. La falta de una adecuada política oficial ha provocado serios problemas de tugurización, altos costos para “acceder” a un terreno o una vivienda y mala calidad de las mismas, baja calidad de vida en grandes sectores de la población, inexistencia de servicios sociales y urbanos básicos, etc.

Es ante esa realidad, y ante la necesidad de buscar soluciones que pongan freno a este grave problema de crecimiento de las ciudades, que la Municipalidad de Lima Metropolitana, en su administración municipal durante el período 1984-1986, inició una política de habilitación de las quebradas eriazas excedentes, ubicadas en distintos valles de Lima.

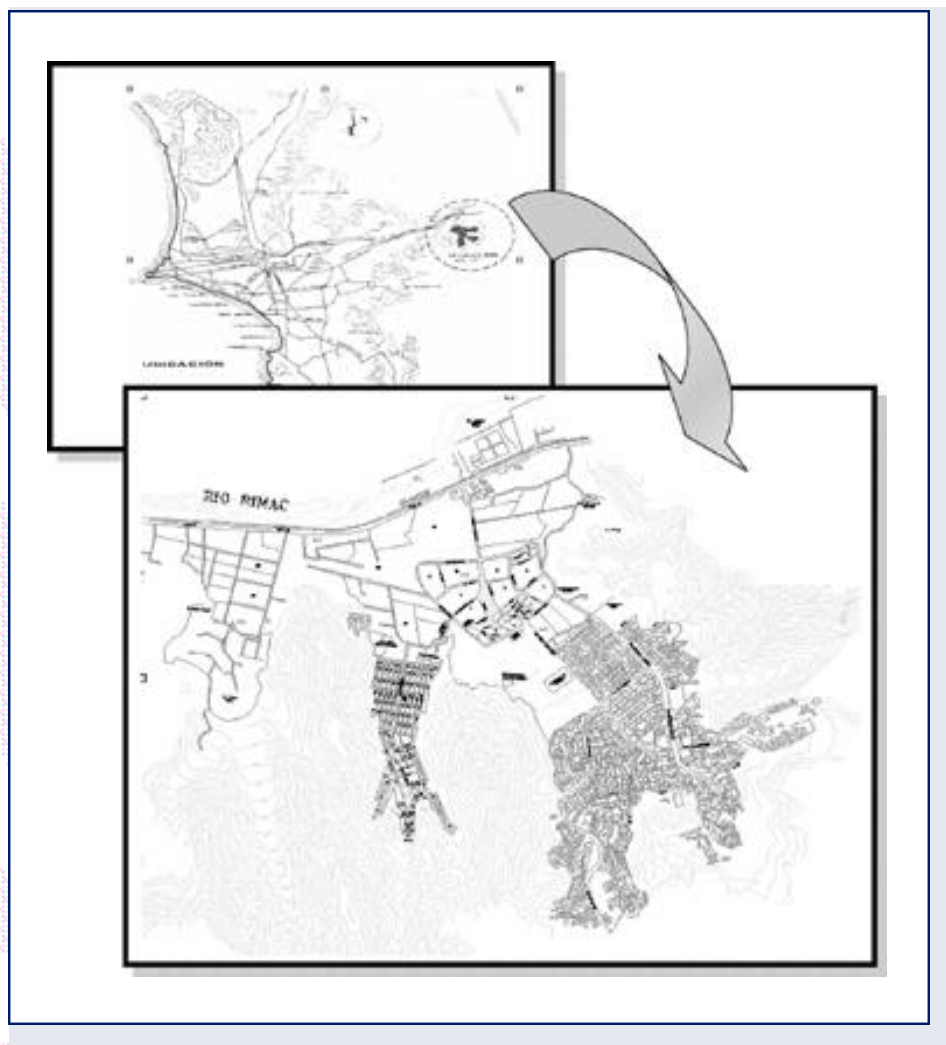
Por su ubicación y características Huaycán fue seleccionado para desarrollar la primera intervención planificada del municipio metropolitano en los procesos de asentamiento popular. Es así que el 3 de mayo de 1984 se constituye, respaldado por un Decreto de Alcaldía, el Programa Especial de Habilitación Urbana del área de Huaycán, encargado de planificar, gestionar la obtención de recursos y desarrollar el área mencionada a favor de quienes no contaban con vivienda propia.

En la realidad el Proyecto Especial Huaycán se inició con una “toma de tierras”, el 15 de julio de 1984; fecha en que un grupo de pobladores organizados tomaron posesión de los terrenos invadiendo las quebradas. En un inicio se constituyeron a partir de seis Asentamientos Humanos (AAHH) y 17 cooperativas y asociaciones de pobladores que de manera organizada ingresaron a la quebrada para constituir lo que, luego de unos días, sería de manera unificada el **Comité de Gestión del Asentamiento Humano Huaycán**. Este foro de Cogestión estaba integrado por representantes de cada organización social participante y representantes de la Municipalidad de Lima Metropolitana y el Municipio del Distrito de Ate-Vitarte. Esta forma de cogestión duró hasta inicios de 1987. Por otro lado la organización comunitaria, en la que participaban el conjunto de organizaciones, se constituyó en Asociación de Pobladores de la Quebrada de Huaycán, como resultado de su primer congreso de pobladores.

La Comunidad Urbana Autogestionaria Huaycán se encuentra ubicada en uno de los Conos o bolsones de miseria de la ciudad de Lima, en el distrito de Ate Vitarte, al este de la ciudad, y [AA1]en la cuenca del valle del Rímac; aproximadamente en la falda del Cerro Fisgón y la quebrada de Huaycán. El ingreso a la quebrada de Huaycán es por la Carretera Central, a la altura del kilómetro 16.5, utilizando un desvío del lado derecho, y a través de una carretera asfaltada de aproximadamente 1500 metros de longitud que conecta con la parte baja de la comunidad⁵.

4 Se estima que en la actualidad Lima alberga un estimado de 8 millones de personas.

5 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. “HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias”. Ponencia del Seminario Internacional “VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO”. La Paz, Bolivia. Febrero 2005.



La comunidad presenta un área urbana de 576.696 hectáreas, además de 1.332.206 has. correspondientes a las laderas limitadas por la cumbre de los cerros circundantes; dando un total de 1.908.902has⁶.

La zona que fue destinada para el proyecto Huaycán, y donde actualmente está situada la comunidad, es un terreno eriazo de cierta incli-

nación pues colinda con el inicio de las estribaciones de la Cordillera de los Andes; de allí sus características topográficas muy variadas y accidentadas. Sus cotas oscilan aproximadamente entre los 550 y 900 m.s.n.m., dándole una fisonomía bastante irregular, principalmente en las zonas altas o extremas distantes al centro de Huaycán⁷. Las zonas recientemente ocupadas, se encuentran en pendientes mayores al 50%,

6 Consultas Urbanas para el mejoramiento Integral de Barrios. Diagnóstico de Ate. Comisión Hábitat. Arq. Silvia de los Ríos Bernardini.

7 Idem.



por ello el trabajo técnico y la propuesta de habilitación y desarrollo urbano de estas áreas se hace bastante complejo y difícil de trabajar⁸.

Por las condiciones que presentan los terrenos, las características propias de las quebradas y por los resultados que arrojan los estudios geomorfológicos e hidrogeomorfológicos realizados, Huaycán es una zona propensa a la ocurrencia de huaycos⁹. A pesar de que no se registraba (en ese entonces) formalmente la ocurrencia de este evento desde muchas décadas atrás, las familias asentadas a las orillas de la Carretera Central y que viven en esas áreas o en terrenos colindantes desde mucho antes de la ocupación de estos terrenos, cuentan que en 1931 se originó en esta quebrada un huayco de dimensiones considerables. Lamentablemente, esta situación no fue registrada por ningún organismo ni institución, ni mucho menos quedó registro en la memoria de los pobladores del lugar¹⁰.

Así en febrero del año 2001, y como consecuencia de los estragos del Fenómeno de El Niño, Huaycán se vio nuevamente afectado por la ocurrencia de un huayco, desencadenando un desastre de serias consecuencias y daños para los pobladores del lugar¹¹.

Cuenta en la actualidad con una población superior a los 150.000 pobladores, y un mayor porcentaje de ellos se encuentran considerados como población de extrema pobreza. A partir

de la década del 80, esta zona fue creciendo aceleradamente, y cada vez con menos control debido a las migraciones forzadas, producto, en su mayoría, de la violencia política que se vivió en el Sur Centro del país. Huaycán, por tanto, se conformó con un alto porcentaje de personas que venían huyendo de la zona de violencia y se fueron ubicando, progresivamente, en grupos de familia pertenecientes a una misma región, lo que ayudó rápidamente a su adaptación e integración, y sobre todo a conllevar las dificultades que se vivían en esos momentos ante la falta de servicios básicos que pudieran responder a la demanda real.

Contexto sociopolítico, institucional u organizativo

El Programa de Habilitación Urbana del Área de Huaycán (PEH) fue creado el 3 de mayo de 1984, mediante Decreto de Alcaldía No. 040 de la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM), como una intervención formal y planificada de la Municipalidad en los procesos de asentamientos humanos. El Programa era el encargado de planificar, proyectar, promover, coordinar, gestionar la obtención de recursos y ejecutar la ocupación y desarrollo del área mencionada, en beneficio de quienes no tienen vivienda propia¹².

8 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

9 Aluvión, deslizamiento de lodo y piedras ocurridos en quebradas secas. También lo que en Venezuela a adoptado el nombre de deslave.

10 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

11 Ídem.

12 Boletín Oficial del Comité de Gestión de Huaycán.

Nace como un programa no convencional de vivienda, de carácter integral, progresivo y participativo destinado a desarrollar la infraestructura de servicios (saneamiento, energía, etc.), equipamiento urbano (salud, educación, recreación, etc.) y apoyar la iniciativa popular para la autoconstrucción, para una población estimada en 135.000 habitantes de bajos y muy bajos recursos económicos, que no poseían vivienda ni medios para obtenerla en el mercado convencional¹³.

Esta iniciativa se desarrolló durante el Gobierno Municipal Provincial del Alcalde Alfonso Barrantes Lingán, de filiación política Socialista, y en momentos de profunda crisis del fondo habitacional. Las invasiones de terrenos de propiedad privada y de terrenos eriazos del estado, por grupos de población pobre, eran en esos momentos incontrolables¹⁴.

Las migraciones de familias que huían del interior del país por la convulsión social que se vivía, y en búsqueda además de mejores horizontes de vida en la capital, habían generado un mercado informal que empeoraba considerablemente las condiciones de habitabilidad. Asentamientos Humanos (AAHH) sin ninguna asesoría técnica y sin una sólida organización vecinal, ocupaban terrenos de difícil acceso y expuestos a constantes peligros o amenazas, agravando o creando peores condiciones de vida. Los servicios básicos como el agua, energía eléctrica, salud, educación, etc., se convertían en posibili-

dades más difíciles de lograr y mucho más caras y costosas. Frente a este panorama, había que dar respuesta urgente, y el Municipio Provincial en coordinación con organizaciones de pobladores, después de muchas reuniones de trabajo, decidieron dar inicio a una nueva forma de intervención democrática de participación popular¹⁵.

Se inicia entonces, mediante la inscripción y calificación de familias que en su mayoría provenían del Cono Este de Lima y estaban organizados en grupos de familias integrantes de cooperativas, asociaciones de vivienda y asentamientos humanos; quedando automáticamente descalificados aquellos que poseían alguna propiedad inmueble en las provincias de Lima y/o Callao¹⁶.

Es importante mencionar que el pago de una suma de cincuenta soles¹⁷ por concepto de inscripción, y que le daba derecho al poblador de ser parte del programa municipal de vivienda, jugó un papel importante en la figura legal de sentirse propietarios de un lote de terreno. Luego estos fondos fueron utilizados por el municipio para el financiamiento de estudios y contratación de técnicos para dar vida y poner en marcha el programa de habilitación¹⁸.

Las cooperativas y asociaciones de vivienda, eran organizaciones civiles legalmente constituidas en los registros públicos que, en muchos casos, tenían tiempo de conformadas con el objetivo de comprar áreas de terrenos para llevar a

13 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

14 Ídem.

15 Ídem.

16 Ídem.

17 S/. 50 soles equivalen a un estimado de 15 dólares en la actualidad.

18 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.



cabo sus programas de vivienda. Debido a sus modestos recursos económicos quedaban fuera del alcance del mercado formal de vivienda y urbanización; se trataban de cooperativas integradas por profesores, trabajadores sindicalizados, de colegios profesionales o de simples paisanos¹⁹, de una misma provincia del interior del país, organizados bajo la idea de mantener sus costumbres tradicionales²⁰.

La mayor fuerza y protagonismo de la ocupación de terrenos pasó a manos de los asentamientos humanos²¹. Estas organizaciones vecinales formadas en sus barrios de origen con miles de asociados, en comparación a las cooperativas y asociaciones en distintos distritos del Cono Este de la Carretera Central²²; asumieron la conducción de la toma de tierras el 15 de julio de 1984, dando inicio real a lo que sería lue-

go la Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán²³.

La Municipalidad de Lima definió así su papel como promotora de la gestión popular, buscando la consolidación de las organizaciones vecinales, apoyando la autoconstrucción y desarrollando tecnologías urbanas apropiadas, progresivas y de bajo costo. Para ello designó un Equipo Técnico (ET), estable y de permanencia real en la zona, que propiciara una gestión democrática y participativa con los pobladores para todos los momentos de la planificación urbana y para la aplicación de las innovaciones técnicas que se promovieron. En la práctica significó que la voluntad de los pobladores estuvo presente en todo el desarrollo del proyecto, como representantes directos de una de las partes de los que tomaron las decisiones.

19 Personas nacidas en una misma zona de las provincias o región.

20 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

21 Asentamientos Humanos Andrés Avelino Cáceres, A.H. J.C. Mariategui del Agustino, A.H. J.C. Mariategui de Vitarte, A.H. las Malvinas de Chaclacayo, Julio C. Tello de Valdivieso y la Victoria.

22 Distritos como Vitarte, El Agustino, Chaclacayo, Chosica y la Victoria.

23 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

3 PANORAMA DE RIESGOS

Amenazas...

El Perú, y el conjunto de sus ciudades y comunidades, se encuentran expuestos a múltiples amenazas, tanto de origen natural como aquellas en las cuales la intervención humana es factor condicionante (socionaturales) y determinante (antrópicas o generadas por el hombre). Como es de suponer, las poblaciones más expuestas a estos peligros se encuentran en las comunidades rurales o en los sectores empobrecidos de nuestras ciudades. En el caso de la ciudad de Lima, hablamos de las áreas tugurizadas en el centro de la ciudad -Cercado de Lima, La Victoria, Barrios Altos-, y el conjunto de Pueblos Jóvenes y AAHH marginales ubicados en los conos -norte, sur y este- de Lima.

Entre las amenazas presentes en la Comunidad de Huaycán, tenemos:

- **Huaicos:** el área en donde se encuentra ubicada Huaycán, es una zona expuesta a la ocurrencia de huaycos. Esta ubicada en el lecho de tres quebradas importantes, sobre las cuales se asienta la comunidad.
- **Deslizamiento:** debido a la sobresaturación del suelo, las rocas que se ubican en las laderas se desprenden fácilmente ante la ocurrencia de lluvias.
- **Sismos:** Lima es una ciudad de alta y permanente actividad

sísmica, asociada al fenómeno de interacción de la Placa de Nazca con la Placa Sudamericana, que es la principal generadora de sismos en el Perú.

Un contexto actual donde resaltan algunas vulnerabilidades...

La organización comunal, pasados tres años de creación de la Comunidad Urbana Huaycán realiza su gestión en conflicto, casi constante, con las instituciones estatales, pues con el entonces cambio de gestión municipal se vio desatendida y desplazada, y el gobierno central aplicó entonces (y hasta el momento) una política asistencialista que neutralizó y mediatizó la acción creativa de los pobladores.





A inicios de los años 90, las características que hasta entonces mostraba Huaycán empezaron a variar. El lugar empezó a recibir grupos de pobladores con características culturales y socio-económicas diferentes a los que ya residían allí, y sin ningún conocimiento alguno de lo que en se propuso como un planificado crecimiento de la quebrada. Se originó, en consecuencia, una caótica lotización de las áreas de terreno correspondientes a la segunda etapa, incluyendo las laderas destinadas originalmente a la forestación o a viviendas-agrícolas, y no exclusivamente para el uso de residencia masiva.

Además, siendo años marcados por la violencia política que vivió el país, muchos de los nuevos afincados eran grupos de desplazados de zonas del interior del país, generalizándose de manera errónea la sospecha de que pertenecían a uno de los grupos alzados en armas (en este caso el grupo del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso PCP-SL). Nada más alejado de la realidad puesto que era población que sólo buscaba escapar de la violencia generada en su comunidad de origen. A partir de entonces, uno de los efectos más nítidos del proceso de violencia fue el quiebre del sistema de organización, que a pesar de haber resistido exitosamente a la intromisión por parte de la subversión, debilitó y desgastó a una generación de hábiles dirigentes, conocedores de la propuesta técnica y de lo que sería el crecimiento y expansión del asentamiento, sin que hubiera tiempo de formar un

grupo de recambio. A esta situación se añadió, por un lado, la comprobación de casos de corrupción entre la dirigencia a todo nivel, dañando ostensiblemente su legitimidad y, por otro, la burocratización dirigencial que los fue alejando de una práctica de relaciones dinámicas con la población.

La experiencia política autoritaria que estableció el gobierno del presidente Alberto Fujimori, durante los años 90, agudizó aún más estos problemas. Se instaló en Huaycán una base del ejército peruano que ejecutó un plan combinado de operaciones clandestinas y de control (rastrillajes, detenciones arbitrarias, etc.) y acciones cívicas (reparto de alimentos, construcción de obras públicas, recortes de cabello). Paralelamente, las rondas urbanas, que habían surgido como un mecanismo de defensa contra la delincuencia, son cooptadas por el aparato militar con aceptación de algunos dirigentes.

Asimismo, la incondicionalidad y el bajo perfil produjeron un vacío que alentó la aparición de un nuevo grupo de dirigentes dúctiles al clientelismo pragmático. La expansión de la asistencia social financiada con dinero público fue apreciada por los beneficiarios como una concesión y no como un derecho adquirido. Todo esto se realizó renunciando a la autonomía frente al Estado que actuaba según la lógica de sus fines políticos y no de la organización popular.

4 CRÓNICA DE LA EXPERIENCIA...

¿Cómo fue al momento de la intervención?

El Programa Especial Huaycán **se propuso** generar una alternativa para la vivienda popular, creando una nueva manera de organizarse para convertir terrenos eriazos (y excedentes) que ocupan las márgenes de la quebrada Huaycán en parte integral del ámbito urbano, con la finalidad de que este espacio seas capaz de brindar las comodidades y el bienestar de una vivienda digna, tal como la requiere todo ser humano.

Con el proyecto **se esperaba:**

- Desarrollar una propuesta de habilitación urbana, pensada desde y para el desarrollo de la organización comunal, como un mismo proceso que construya una moderna ciudad, brindando a las familias no sólo el espacio físico donde residir, sino fundamentalmente, bienestar y seguridad ante los riesgos, tanto naturales como sociales, buscando así asegurar una mejor calidad de vida.
- Producir un proyecto de habilitación física que mejore sustancialmente las condiciones de urbanización de las familias de bajos recursos económicos. De manera planificada, y tomando como centro la organización comunal, creación de las Unidades Comunales de Vivienda (UVC's) y de sus respectivas áreas comunales y de servicio.
- Desarrollar una propuesta integral y de carácter progresivo, impulsando programas de apoyo para la autoconstrucción, aplicando el uso de materiales del lugar y tecnologías alternativas, no tradicionales y de bajo costo, para la construcción masiva de viviendas y servicios.
- Hacer que la responsabilidad en la gestión y ejecución del programa de habilitación recaiga en manos de las comunidades de residentes, con una organización abierta para la coordinación y negociación entre los agentes participantes, sostenidas por organizaciones sociales, instituciones académicas y profesionales independientes y con el apoyo del gobierno municipal local y del Municipio Metropolitano.
- Consolidación de la organización de pobladores bajo una figura jurídica que les permita mejores condiciones de gestión, a partir de la participación activa de los pobladores,





especialmente de las mujeres y los jóvenes, en las tareas de planificación y ejecución de las diversas actividades. Mecanismos de gestión -autogobierno y Planes de Desarrollo Local- que les permita reducir sus niveles de pobreza mediante la generación de empleo y alternativas de producción para la población (parque industrial, apoyo a los autoconstructores, núcleos de servicios, etc.).

Para ello, la intervención estuvo **dirigida a:**

- Un estimado de 30.000 familias provenientes de diversos distritos de Lima. Grupos de población de bajos recursos, carentes de “techo propio”, y sin posibilidad de acceso al mercado inmobiliario formal.
- Funcionarios y técnicos locales de los municipios.

¿Cómo se desarrolló la experiencia?...

- **Periodo 1984 - 1985:**
Los Primeros pasos del Programa Especial Huaycán (PEH)...

El momento de la ocupación:

El 5 de julio de 1984 se llevó a cabo una reunión en la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM) en la que participaron los representantes de 18 de las 23 organizaciones comprometidas con el Programa, comprometiéndose a respetar el Plan Integral de la MLM y ésta, a su vez, a respaldar legalmente la ocupación. Diez días después, 2.000 de las 12.000 familias inscritas procedieron a ocupar el terreno, en una acción que no estuvo liberada de grandes tensiones: las obras de habilitación demoraban más de lo previsto y, por otro lado, circularon los rumores de que otra asociación de pobladores -la

asociación Horacio Zevallos- pretendía invadir la zona.

Como indicamos anteriormente el Programa Especial Huaycán (PEH) se inició con la toma de posesión de unos terrenos eriazos comprendidos en la quebrada del mismo nombre, el 15 de julio de 1984. Esta ocupación se dio como una acción concertada y planificada entre la Municipalidad de Lima, la Municipalidad de Ate (municipio del distrito) y las 23 instituciones que representan a 20.000 familias beneficiarias:

- Andrés A. Cáceres = 6.000 familias

- José Carlos Mariátegui sector Vitarte = 3.000 familias

- José Carlos Mariátegui sector El Agustino = 2.000 familias

- CCOOSTEL (Cooperativa magisterial) = 2.000 familia.

- Cooperativas de Vivienda (varias) = 3.000 familias.

- Asociaciones de Vivienda (varias) = 3.000 familias.

Apenas ocupado el terreno, los dirigentes procedieron a organizar las estructuras de gestión y de seguridad para el control de la ocupación. Se conformaron grupos de vigilancia, para el cuidado de los perímetros de la zona, para el control de la ocupación en las áreas aledañas a la zona arqueológica -donde estaban las ruinas de Huaycán de Pariachi-, y para el control interno de las familias asentadas. Este cuidado fue en precaución ante una posible invasión de ocupantes no inscritos en el PEH, o ante la amenaza

za de desalojo que pudo ocurrir puesto que parte de las tierras fueron declaradas como propiedad de una familia de apellido Poppe y, al momento de la invasión, se encontraban en litigio. Tal era el nivel de control y organización inicial que todos los inscritos en el PEH poseían credenciales de sus respectivas organizaciones, que debían presentar para el ingreso o salida del área ocupada. La estructura de seguridad incluyó tres niveles: la denominada seguridad externa que debió prevenir cualquier eventualidad surgida contra la comunidad en el ámbito externo; la seguridad interna que aseguró un mínimo de control y orden entre los pobladores, conformada por patrullas que circulaban entre los campamentos para evitar cualquier tipo de robo, escándalo o trasgresión a la ley seca (no consumo de licor); y la seguridad especial que dependía de la dirigencia de la asociación Andrés Avelino Cáceres.

El modelo organizativo²⁴:

Los primeros años, fueron los de mayor desarrollo para la comunidad. Esta propuesta innovadora de organización democrática y participativa, promovió y apoyó la gestión popular para el despliegue de todas sus posibilidades, impulsando la consolidación de las organizaciones vecinales.

Durante la toma de tierras hasta unos meses después, las organizaciones sociales participantes mantuvieron sus formas orgánicas de origen. Las organizaciones, tenían sus propias expectativas en cuanto al proyecto y se resistieron a dejarlos en un primer momento. Fue a raíz de la creación del Comité de Gestión, organismo rec-

tor del programa, que abandonaron sus viejas formas de organización y, a través de sus representantes, pasan a ser pobladores del proyecto integral, de una determinada UCV y de una Zona; pero todos socios de una sola organización, del Programa Especial Huaycán. El **Comité de Gestión**, creado el 03 de Octubre de 1984, por Resolución de Alcaldía No.086 de la Municipalidad de Lima Metropolitana; fue un órgano de gestión tripartita integrado por la Municipalidad de Lima, el Municipio Distrital de Ate Vitarte y la población organizada, mediante los representantes directos de las Unidades Comunes de Viviendas (UCV).

Los primeros acuerdos

Una vez asentada la población, las organizaciones que las representan acuerdan acatar y desarrollar cuatro Resoluciones Comunes²⁵:

- Protección y cuidado del área intangible del Instituto Nacional de Cultura, que impedía cualquier invasión a esa área arqueológica.
- Protección y cuidado del área agrícola con el fin de evitar cualquier desborde que tienda a



²⁴ SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

²⁵ Ponencia de Jaime Lastra Domínguez, uno de los líderes fundadores de la Comunidad de Huaycán.



tomar esos terrenos ante lo agreste y difícil que era el terreno eriazo de la quebrada de Huaycán que básicamente era un pedregal.

- Protección y conservación de los canales de riego existentes en la zona.
- Prohibición de posesionarse en zonas visiblemente de riesgo (torreteras, deslizamientos, pedregales, hoyos, etc.).

Se implementa un Plan de emergencia para garantizar la supervivencia de 6.000 familias asentadas y residentes²⁶.

- Se implementaron letrinas comunales.
- Se organizaron los Comedores Populares por zona y el Comité del Vaso de Leche.
- Se organizaron las brigadas de saneamiento (agua, limpieza y de salud).
- Se implementó el Taller de producción de componentes para la autoconstrucción.
- Se creó la primera escuela de primaria de menores, con maestros ad honorem. Las necesidades educativas surgieron desde el primer momento, tratando de ser atendidas por 80 profesores provenientes del distrito de Vitarte, organizados en el Comité de Apoyo Magisterial y que fueron parte del primer grupo de pobladores que ocuparon el área. Aplicaron un censo educativo que arrojó la existencia de 150 niños que requerían atención prioritaria. A través de las radio bocinas comunitarios se hizo un llamado para que maestros titulados, bachilleres y estudiantes de educación que habitaban el área, trabajaran de manera voluntaria (y sin remuneración inicial) en la creación de la escuela. Hubo casi tantos maestros como alumnos, y se

seleccionó a los más preparados. Los pobladores facilitaron su manutención, mientras el reconocimiento oficial del colegio estaba en trámite. Posteriormente se construyó el local escolar a través del trabajo o faena comunal (programadas los domingos). Los vecinos aportaron palos, maderas, una que otra pizarra, motas, tizas e hicieron las primeras carpetas. De esta manera muchos niños pudieron estudiar ese año. El 15 de agosto de 1984, al mes exacto de la ocupación, comenzaron las clases en Huaycán. Dos meses después, la Dirección de Educación de Lima expidió el reconocimiento oficial al Centro Educativo 1236; escuela que hasta hoy funciona en la zona A de Huaycán.

- Se creó los grupos de Autodefensa popular.
- Se realizó un paquete de estudios técnicos, financiados con el aporte de cada empadronado por concepto de inscripción al PEH (S/.50.00). Ello se hizo con ayuda de especialistas de una ONG y el equipo técnico de la MLM, teniendo como base el respeto de la Organización Comunal. Los estudios fueron:
 - Estudio Geomorfológico y geotécnico, dado que Huaycán fue zona de huaycos.
 - Estudio Topográfico, porque lo accidentado del terreno.
 - Estudio Hidrográfico, para evaluar posibles alternativas al abastecimiento de agua potable.
 - Autocenso poblacional.
 - Se confeccionó el Plan de Desarrollo Comunal y se realizó el Primer Congreso Popular.

26 Ponencia de Jaime Lastra Domínguez, uno de los líderes fundadores de la Comunidad de Huaycán.

• Período de 1985 - 1987: Un proceso de Planificación Participativa

Una vez consolidada la organización social, y teniendo como órgano rector al Comité de Gestión, se procedió al largo proceso de participación democrática en el diseño urbanístico, convirtiendo la quebrada de Huaycán en un espacio de desarrollo habitacional democrático y popular. **Por una vivienda digna**, era el lema de todo poblador, con una autoridad municipal y técnica comprometida con el proyecto²⁷.

Los principales aspectos considerados en el programa Huaycán fueron:

- a) El primer paso del trabajo de cogestión fue ubicar el área a utilizar para las viviendas. Los estudios topográficos delinearon los espacios a usar por las características físicas del lugar. Se diseñaron las grandes manzanas, para luego pasar a diseñar las Unidades Comunitarias de Vivienda (UCV), teniendo siempre en cuenta los estudios geomorfológicos y geohidrodinámicos, que caracterizaban la quebrada. Las huellas que significaban el paso de los cauces naturales de los huaycos, fueron consideradas como grandes avenidas que demarcaban las grandes manzanas, es decir, cada una de las zonas en las cuales se divide Huaycán²⁸.
- b) El Equipo Técnico asignado por la MLM debió discutir las propuestas urbanísticas con la totalidad de las familias, a través de

asambleas generales. Las UCVs, con un área aproximada de una hectárea, son una propuesta urbana que refuerza la organización vecinal y guarda armonía con el terreno natural, considerando el trayecto de los cauces naturales del huayco, las torrenteras y cárcavas de laderas y quebradas²⁹. Su concepción hizo posible reforzar los lazos de vecindad e identidad entre sus miembros, diseñando los lotes de manera tal que confluyen hacia espacios abiertos, evitando que los vecinos se aislen. Esto favoreció, además de una utilización óptima del espacio, el uso de las calles como puntos de encuentro más que de circulación.

- c) No se habitó área de terreno que no hubiese sido señalado como área para vivienda, área de vivienda comercio, área de recreación, área de producción, etc. Desde el primer momento estuvieron definidas la dimensión y ubicación de las áreas de terreno y sus usos³⁰.
- d) El formato de propiedad combinó lotes unifamiliares y propiedad comunitaria o de aspecto colectivo asignados a las áreas comunes, así como de algunos servicios como parques y núcleos sanitarios, entre otros.
- e) Se planteó que la población misma construyera un conjunto de núcleos con el propósito de satisfacer colectivamente sus necesidades, al momento de su consecución, y su adecuación al desarrollo del asentamiento.

27 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. "HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias". Ponencia del Seminario Internacional "VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO". La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

28 Idem.

29 Idem.

30 Idem.



Huaycán como Asentamiento Humano se fue constituyendo y desarrollando organizadamente, respetando el diseño de planificación urbana propuesto por sus técnicos y su representatividad dirigencial desde un inicio, lo que permitió orden y crecimiento ordenado en busca de soluciones a sus necesidades.

Propuesta Urbanística y Lotización

- **Criterios de prevención y mitigación en el diseño de calles y avenidas:** Se realizaron estudios geomorfológicos, topográficos e hidrográficos. Con el primer estudio se definieron los cauces de antiguas torrenteras, principales y secundarias, que fueron consideradas por los técnicos al momento del diseño urbano.

Se definieron las torrenteras naturales -generadas por antiguos huaycos o aluviones- y sobre ellos se proyectaron las tres grandes avenidas que actuarían como colectoras y conductoras en caso de que pudieran producirse huaycos futuros. De este modo los flujos discurrirán libremente por las avenidas sin afectar las áreas ocupadas por población o infraestructuras de servicios[AA3].

- **Prohibición de ocupar áreas de riesgo y asignación de otros usos:** Desde un inicio hubo, por parte de las autoridades municipales y los técnicos, la prohibición de posicionarse u ocupar zonas de riesgo, por ejemplo las torrenteras y laderas inestables; disposición que la población y sus organizaciones acataron con responsabilidad.

Se definen las laderas de los cerros que tienen material deslizante activo para proyectar áreas de arborización y actividades agropecuarias de crianza de animales menores.

- **Creación de las Unidades Comunales de Vivienda (UCV):** El núcleo de la urbanización son las UCVs y refuerzan la dinámica comunal de los pobladores. Estas UCVs se comunican a través de pasajes y (por lo general) cuatro ingresos, alejadas de las zonas de las avenidas principales y del comercio. Las avenidas se encuentran ubicadas siguiendo la ruta del cauce, evitando que las viviendas sean construidas en zonas de riesgo.
- **Definición de Núcleos de Servicios, áreas de comercio y actividad para la pequeña industria:** Se definieron desde la propuesta inicial las áreas de equipamiento de los servicios comunales llamados Núcleos de Servicios, ubicados generalmente en cada zona o gran manzana. Progresivamente, a la par del proceso de ocupación y desarrollo de Huaycán, se fueron consolidando estos Núcleos de Servicio construyendo postas médicas, el hospital Huaycán, colegios de nivel primario, inicial y secundario (30 aproximadamente, y otra cantidad similar de escuelas privadas en zonas comerciales y algunas en zonas de vivienda después del año 96), comandancia de la policía, iglesias, comedores, etc.

Se definen las zonas de comercio minorista y se proyectan los Mercados de Abastos y las francas comerciales. Se ubican áreas para la actividad de pequeña industria o vivienda-taller que genere o promueva fuentes de empleo.

La célula de la Organización: la Unidad Comunal de Vivienda:

Se le considera a la UCV como la célula de la organización urbanística y de la organización social, en base a 60 familias. Un área de 10,000 m², compuesta de 60 lotes de terreno o viviendas, con áreas comunes, pasajes internos y un

local comunal o casa comunitaria al interior, generalmente al centro, como sede de reuniones para cada una de las tomas de decisiones de la vecindad. Algunas características de las UCV's:

- Ocuparían un área aproximada de una hectárea con una densidad neta que oscilaría entre 420 y 550 habitantes por hectárea. La intención era que la (UCV) reforzara los lazos de vecindad e identidad entre sus miembros, diseñando los lotes de manera tal que confluyeran hacia espacios abiertos y evitando así que los vecinos se aislaran. Esto favorecería, además de una utilización óptima del espacio, el uso de las calles como puntos de encuentro más que de circulación.
- Inicialmente se proyectaron 200 UCVs (hoy son 235 sólo en las zonas, sin incluir las ampliaciones de las laderas). Cada lote unifami-

liar tiene un área de 90 metros cuadrados lo que permite optimizar el espacio, en vez de los 120 metros que tienen las viviendas tradicionales. La reducción del espacio en cada lote se debe a que las áreas verdes son consideradas fuera de las casas. Las casas se disponen al borde del perímetro de la Unidad Comunal de Vivienda, dejando un área libre en el centro. El espacio libre restante es de propiedad común, por allí pasan dos calles que obligatoriamente deben cruzar cada UCV, y se ubican las áreas verdes y comunales. Con este diseño el espacio se organiza más eficiente, se agrupan los servicios, quedando un espacio para un local comunal de la misma extensión de un lote, en donde se pueden hacer reuniones, y funcionan un comedor y un botiquín comunal.



La incorporación de la vía pública al ámbito de la UCV, compromete a ésta con el resto del barrio, le otorga responsabilidades para su mantenimiento y mejoras, y relaciona la vivienda privada con la colectividad.



UNIDAD COMUNAL DE VIVIENDA		
POBLACION		±60 familias 300 habitantes promedio
Area de Propiedad Individual	Nº de sublots: 60 unidades Area/ sublote: 90 m2	5,400 m2
Area de Propiedad en Condominio	Areas libres y servicios comunes	3,816 m2
Area Total de la Unidad Comunal de Vivienda		9,216 m2



Este sistema de organización social y diseño urbano de integración, ha permitido que en pocos años la comunidad haya elevado su conciencia de organizarse, para dar respuesta a cada una de sus necesidades. El modelo de organización permitió que se organicen los trabajadores de transporte público, los comedores, los organismos culturales, los trabajadores del comercio ambulatorio y formal, los trabajadores de distintas áreas, etc. Todo ello potencia su organización principal al momento de la toma de decisiones, principalmente en sus congresos de pobladores.

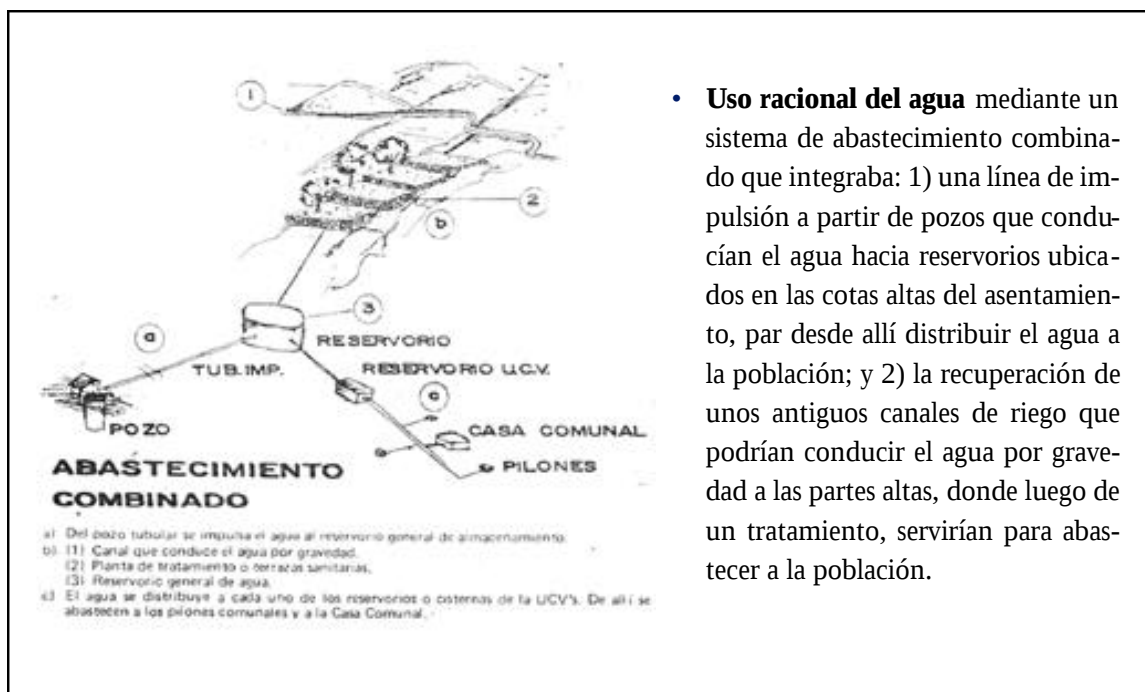
Una propuesta integral, progresiva y participativa³¹

Fue concebido como un programa integral de desarrollo urbano. Mediante un proceso racional y ordenado de participación vecinal, se propuso desarrollar un asentamiento humano sa-

tisfactorio y un nuevo equilibrio ecológico. Se investigaron innovaciones tecnológicas, se desarrollaron programas de saneamiento integral, se promovieron unidades productivas comunales y, previo y en paralelo a la habilitación de urbana, se realizaron los estudios y proyectos necesarios para el mejor acondicionamiento de la quebrada.

Tuvo un carácter progresivo o de consecución progresiva de los servicios, de manera tal que los pobladores tuvieran los medios mínimos indispensables para garantizar adecuadas condiciones para vivir en el área. Se trató de no ejecutar acciones provisionales, tratando que toda obra o inversión sea acumulativa, sirviendo de base para sucesivos avances (o etapas) dentro de un planeamiento integral de largo plazo.

Para el saneamiento ambiental se consideró un sistema progresivo y de bajo costo en base a:



- **Uso racional del agua** mediante un sistema de abastecimiento combinado que integraba: 1) una línea de impulsión a partir de pozos que conducían el agua hacia reservorios ubicados en las cotas altas del asentamiento, para desde allí distribuir el agua a la población; y 2) la recuperación de unos antiguos canales de riego que podrían conducir el agua por gravedad a las partes altas, donde luego de un tratamiento, servirían para abastecer a la población.

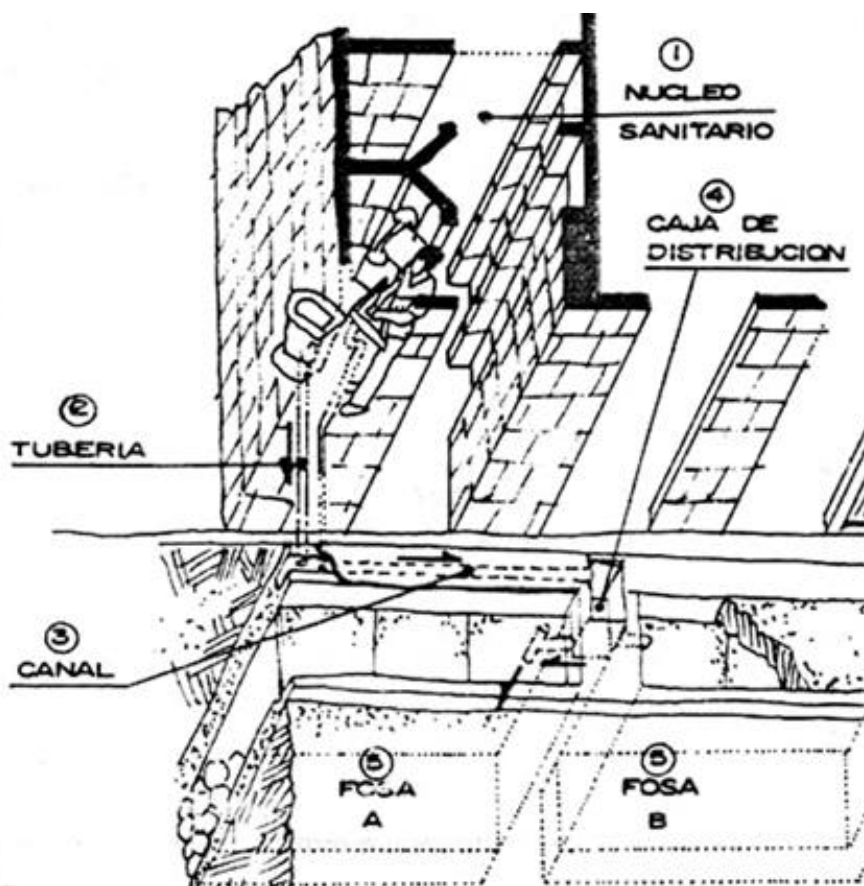
31 Boletín "Programa Especial Huaycán" producido por la Municipalidad de Lima Metropolitana; Unidad de Promoción Social. Perú, 1985.

- **Desarrollo progresivo de abastecimiento de agua por etapas** que van desde: i) abastecimiento con camiones cisterna (Momento 1); ii) abastecimiento a puntos comunitarios de las UCVs a través de una red de distribución general (Momento 2); y iii) construcción de la red domiciliaria y el abastecimiento a las unidades de vivienda (Momento 3).



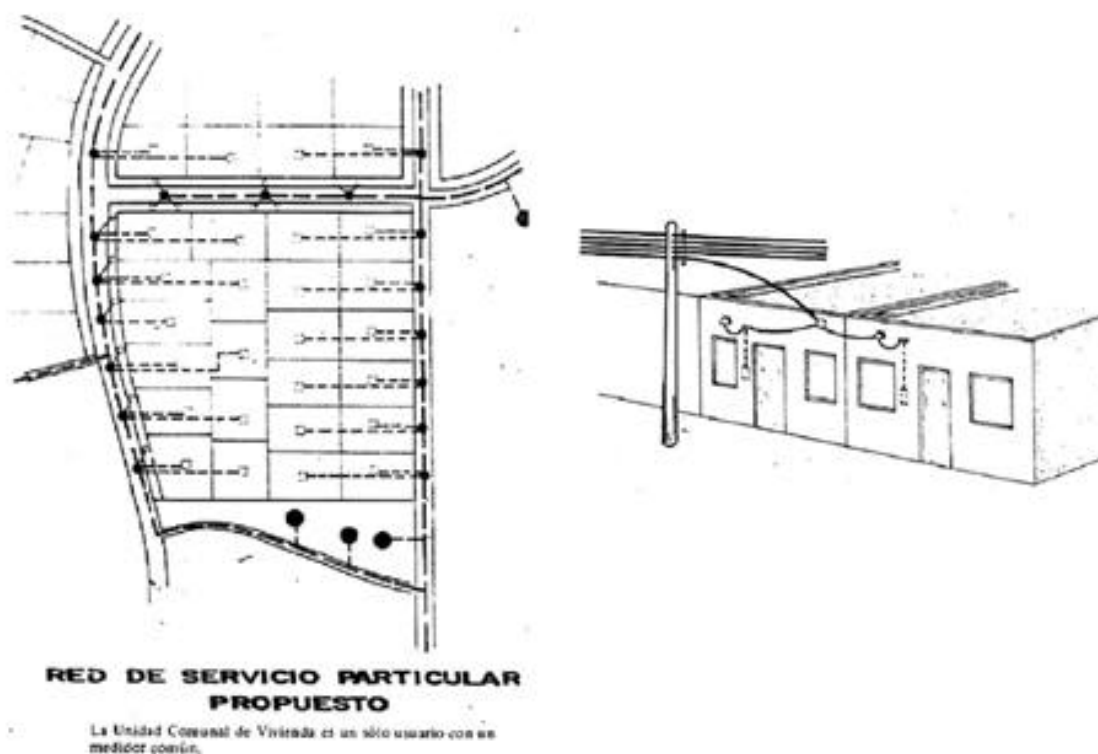
- **Recuperación y preservación de los canales de riego existentes** por parte de los pobladores y técnicos, con la finalidad que en un futuro sean mejorados y utilizados para el riego de las áreas verdes. Posteriormente se aplicaron programas a fin de completar el sistema de canales con tuberías, y así dar un mejor uso a esas aguas y no desperdiciar el agua potable que se obtenía a través de pozos del subsuelo.
- **Propuesta progresiva para la evacuación de excretas** mediante: i) habilitación, en una primera etapa de emergencia, de letrinas secas ventiladas para uso comunal (le-

trinas comunitarias por grupos de familia); ii) construcción de módulos sanitarios unifamiliares compuestos por una cabina, aparatos sanitarios de consumo o descarga reducida (para racionalizar el consumo de agua), tubo de conexión y fosa absorbente; iii) disposición de excretas "in situ", mediante tanques de sedimentación de sólidos e infiltración del efluente; iv) evacuación de las aguas servidas o grises por tuberías de diámetro reducido. Toda esta propuesta como alternativa mientras pudiera instalarse un sistema de desagües conectados a la matriz pública.



- **Uso de agua del río Rímac sin tratamiento para aspectos de regadío.**
- **Desarrollo y promoción de microrellenos sanitarios**, ubicados en las áreas destinadas a parques y jardines de las UCVS, y cuyo tratamiento y manejo sería facultad de las familias de la UCV.

Para el abastecimiento de energía eléctrica se promovió, igualmente, un sistema no convencional de desarrollo progresivo que consistió, en una primera fase, favorecer la instalación de la red primaria, las subestaciones, los servicios de alumbrado público y centros de servicio y el suministro de energía a las UCVs mediante la colocación de un transformador o medidor colectivo para las 60 familias. Al interior cada UCV debería instalar sus limitadores o controladores en las conexiones domiciliarias.





La participación y el compromiso de la población fue vital para hacer viable esta propuesta. En el manejo de residuos sólidos, el agua, la salud, tuvo participación el movimiento de base, los hombres, las mujeres y los y las jóvenes. Se reunían alrededor de 300 mujeres para atender asuntos de limpieza, de salud y para ver el control de la calidad del agua, puesto que su abastecimiento era a través de camiones cisterna y esa agua se recogía de un puquial. Por ello había que tener un buen control de calidad del recurso agua, preparando a 1550 personas y dando charlas, en cada UCV, sobre cómo manejar el agua en los cilindros o depósitos. De este modo se disminuyó al mínimo los problemas estomacales.

El Trabajo Comunal fue la base de la habilitación, tanto para las obras generales como para cada UCV, en labores de servicio a la comunidad como el recojo de basura, transporte de agua, construcción de letrinas, limpieza y habilitación de terrenos, construcción de los servicios comunitarios, etc.

Innovación tecnológica para la construcción y apoyo a los autoconstructores³²

Se promovió el empleo masivo de recursos del lugar, con materiales de bajo costo y uso de tecnología apropiada por la población. Se empleo de manera masiva la piedra como material de construcción, considerando la abundancia del recurso en la quebrada. También el uso de bloques de concreto vibrado y componentes de concreto prefabricado “in situ”, dada la existencia de una cantera de arena en plena explotación en la zona.

Para lograr el abaratamiento de la construcción mediante la producción a gran escala de los diferentes componentes, se propició un sistema de Apoyo a los Autoconstructores que brindado a través de las UCVs. Consistió fundamentalmente en:

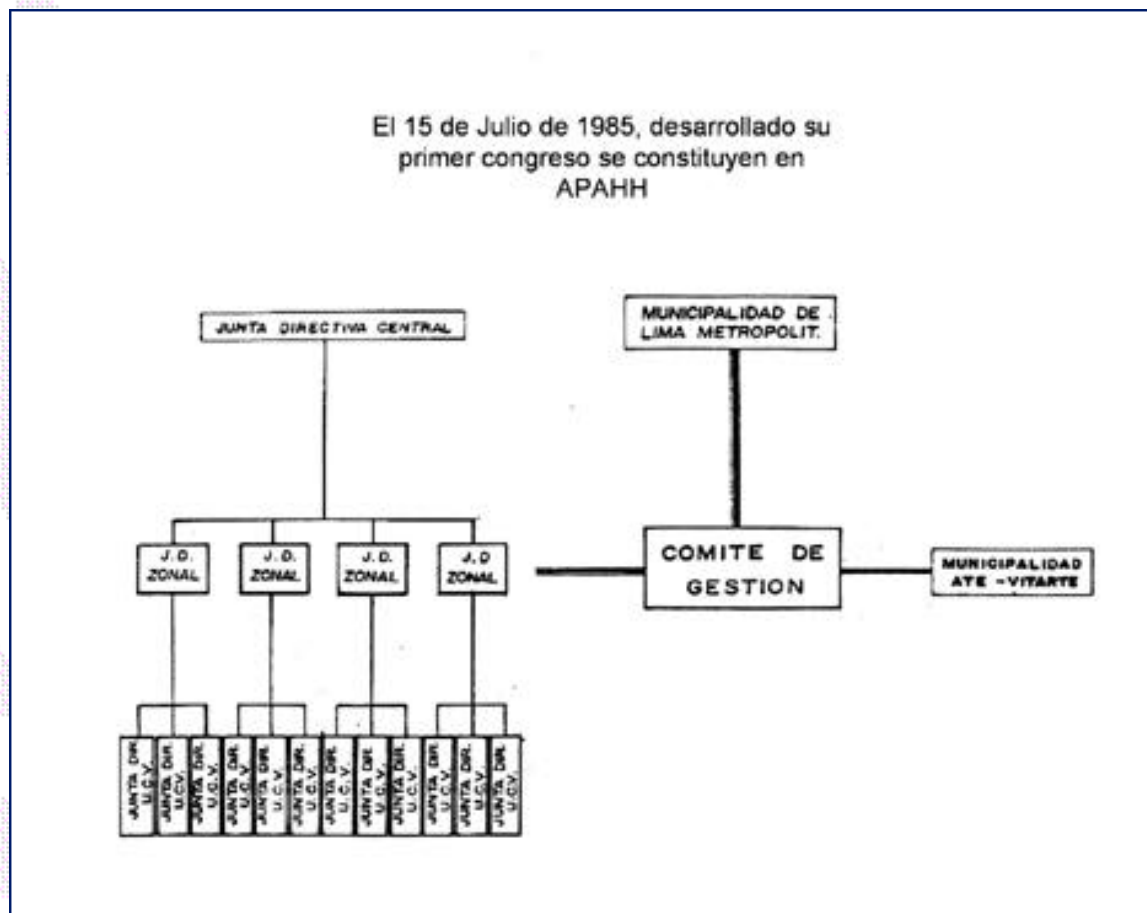
- **Orientación legal y financiera** a las UCVs.
- **Asistencia técnica**, mediante el desarrollo de proyectos de habilitación y vivienda con la participación directa de los asociados y la dirección técnica de especialistas y profesionales.
- **Capacitaciones mediante el desarrollo de cursos de especialización y preparación para la autoconstrucción**, en convenio con entidades especializadas en el sector, tanto públicas como privadas.
- **Creación del Taller de Producción de Componentes Constructivos**, en donde grupos de pobladores, por turnos, se encargaron de producir sus materiales para la construcción de viviendas y equipamientos sociales.
- **Creación de la Unidad de Abastecimientos y Servicios** encargada del abastecimiento de materiales, producción de componentes y servicios de equipos y máquinas.

Democracia Participativa:

Se pone en práctica una política de democracia participativa como eje fundamental en la planificación e implementación del Programa Especial Huaycán:

- Asamblea de UCV's, base de 60 familias.
- Asamblea Zonal, base 15 UCV's como promedio (dos niveles).

³² Boletín “Programa Especial Huaycán” producido por la Municipalidad de Lima Metropolitana; Unidad de Promoción Social. Perú, 1985.



- Asamblea General Plenaria de Delegados, base 180 presidentes de UCV's.
- Congreso Popular, base de 540 delegados (3 por base).
- Asambleas de Consejo de Línea de Trabajo (limpieza, agua, salud, seguridad, etc.).

La forma de organización que tiene Huaycán, se denomina COMUNIDAD URBANA AUTOGESTIONARIA, que significa una organización estructurada en forma de pirámide, donde las bases son las UCV's. Cada UCV elige a un presidente y a su Junta Directiva, que es reconocida legalmente por el Municipio y repre-

senta sus intereses ante la asamblea Zonal que agrupa a determinada cantidad de UCV's. Una zona, identificada por una letra del alfabeto representa una cantidad variable de UCV's, en donde se elige una secretaría zonal que representa las bases de la organización vecinal. Dichos secretarios zonales coordinan sus esfuerzos con la dirigencia central de la comunidad denominado CONSEJO EJECUTIVO CENTRAL (CEC) de la Comunidad Urbano Autogestionaria de Huaycán. Todos los diseños, gestiones y propuestas fueron resultado de reuniones de UCV's, reuniones zonales, plenarias de dirigentes o asamblea de pobladores.



• **Período de 1988 - 2000:** **Crecimiento poblacional y nuevos procesos**

Desde fines de los años 80 ingresaron a Huaycán nuevos contingentes de población que, favorecidos por la ausencia de quién controlara y normara la ocupación, cubrieron rápidamente las áreas destinadas a viviendas, asentándose en lugares improvisados, sin condiciones mínimas para ser habilitados (en las zonas altas, a diferencia de los pobladores originarios que se ubicaron ordenadamente en las partes baja y media).

Esto modificó la fisonomía de Huaycán y se desarrolló nuevas maneras en la autopercepción de sus habitantes. Tras la división geográfica otros factores profundizaron los contrastes. Los recién llegados eran pobres o extremadamente pobres, a diferencia de los que ya estaban allí, que habían logrado cierta estabilidad y confort. Se sumaron a los nuevos grupos de invasores, el excedente juvenil proveniente de las familias originales y que también se desplazaron a las partes altas buscando un lugar donde vivir. El resultado fue un mayor deterioro de las condiciones de vida. Hasta hoy el grado de pobreza en la zona alta de Huaycán es crítico, llegando en conjunto a tener casi el 70% de hogares con tres o más necesidades básicas insatisfechas.

Otro aspecto importante que abrió nuevos conflictos fue la aparición de los comités de auto-subsistencia, como los comedores autogestionarios, comités del vaso de leche y comedores populares. Inicialmente, en Huaycán las mujeres se organizaron garantizando la alimentación de la población en su conjunto y la distribución de tareas siempre fue muy clara.

Tanto el comité del vaso de leche como los comedores populares funcionaron por zonas, con una junta directiva en cada cual, encargada de

organizar la preparación de los alimentos. Pero en 1990, con el Presidente Alberto Fujimori en el gobierno, los comedores populares comenzaron a adquirir mayor notoriedad como organizaciones de apoyo a la extrema pobreza; se incrementaron exponencialmente y con ello los problemas por el intento de manipularlas. Fueron usados, en muchos casos, como mecanismos de control, presión y hasta corrupción. La presión hacia las dirigentas de los comedores fue tanto de los grupos alzados en armas como por parte del gobierno. El primero exigía la relación de las personas, para hacerles seguimiento, y el segundo las desplazaba de los cargos bajo la amenaza de recortarles las raciones de alimentos y de negarles el ingreso a los centros acopiadores. Todo este panorama dio como consecuencia el debilitamiento de la organización vecinal.

• **Período de 2001 - 2004:** **Momentos actuales**

La organización comunal realiza su gestión en conflicto permanente con las instituciones estatales. Fue desplazada por la nueva gestión municipal, y el gobierno central aplica una política asistencialista que neutraliza la acción creativa



de los pobladores. Poco a poco, la organización comunal logró derrotar y superar los problemas, reconstituirse y recuperar sus fueros y, en consulta popular, decide gestionar convertirse en distrito para tener una autonomía para desarrollar sus Planes de Desarrollo Comunal.

Por mencionar sólo alguna información, HOY Huaycán posee una de las más altas concentraciones de población en lo que es el distrito de Vitarte; según información estadística, alcanza los 150,000 habitantes. A esto se suma el hecho que, más de la mitad de la población carece de los recursos mínimos básicos, encontrándose ubicados en zonas de riesgo.

Y así ... deconstruyendo una historia sin riesgos y construyendo nuevos riesgos... continúan ca-

minando y avanzando todos y cada uno de los que habitan HUAYCÁN...

¿Quiénes participaron?: actores y vínculos

Esta experiencia constituye de por sí, un ejemplo en cuanto a participación y establecimiento de acciones concertadas y negociadas, por parte de la población involucrada, técnicos y autoridades locales o de los organismos de gestión, organismos sectoriales, universidades y colegios profesionales, etc.

A continuación algunas menciones que, del conjunto, bien valen destacar:

- **Municipio Distrital de Ate-Vitarte:** en apoyo a trabajos de consecución de servicios (pozo de agua) y legalización de planos de zonificación.
- **Municipalidad de Lima:** en diseño y monitoreo del proyecto técnico de desarrollo y habilitación urbana.
- **Las Asociaciones y cooperativas de vivienda:** con su aporte económico inicial para la organización a través de su cuota de ingreso y participando en algunas decisiones sobre la propuesta técnica.
- **Los seis asentamientos humanos que lo integraban:** fueron la base del PEH; con su aporte económico por concepto de sus cuotas de ingreso y el trabajo de planificación social y técnica para el desarrollo del proyecto y del asentamiento en su conjunto.
- **Organizaciones comerciales de la comunidad:** con su aporte económico y trabajo para la habilitación de las principales vías y las franjas comerciales.
- **El Gobierno Central:** con el aporte a los servicios sociales, como la construcción de escuelas, postas médicas, avenidas y calles, etc.; generalmente como resultado de las exigencias y demandas de la población organizada.



- **Facultad de ingeniería civil, Universidad Nacional de Ingeniería (UNI):** con su apoyo en el acompañamiento y asesoría técnica, aportando estudiantes de los últimos años de estudios para el apoyo al levantamiento de planos topográficos, de diseños de lotes y planos de tratamiento urbano.
- **Escuela de periodismo Jaime Bausate y Meza:** mediante el apoyo proporcionado al equipo técnico de la comunidad para el diseño de campañas de comunicación y programas de difusión radial comunitaria.
- **Facultad de Arquitectura, Universidad Ricardo Palma:** con su apoyo técnico y acompañamiento al proceso de habilitación y diseño urbano.

A través de esta experiencia ¿Qué se logró?...

Además de lo anteriormente presentado, queremos agrupar en este momento algunos logros que queremos resaltar:

- Participación organizada de la población en todo el desarrollo de HUAYCÁN: en la toma de decisiones del proceso de habilitación, diseño urbano y autoconstrucción de sus servicios básicos comunes y propios; en acciones de presión y demanda para hacer que el gobierno local y central cumpla con las obras de servicios básicos comprometidos; en distintas actividades de capacitación en materia de salud, organización, autoestima, género y valor cultural, etc.; en múltiples actividades culturales, deportivas y tradicionales; etc.
- Realización de estudios de riesgo y análisis geomorfológicos, geodinámicos e hidrodinámicos previos y como soporte de la propuesta de habilitación urbana.
- Compromiso de la población para que se respete el diseño original del proyecto en toda la parte baja y media de la quebrada, correspondiente a la primera etapa de ocupación (la última zona ha crecido un tanto desordenada, sin control y acogiendo a población extremadamente pobre).
- Consecución de sus servicios básicos como sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado, servicio eléctrico en todas las zonas de la comunidad, habilitación y pavimentación de las principales avenidas y calles de la comunidad.
- Consecución de sus servicios básicos sociales, concentrados en los Núcleos de Servicio. Así tenemos: construcción y funcionamiento de colegios estatales de niveles Inicial, primario y secundario, Instituto Técnico superior de educación técnica, programas de PRONOEI (atención a niños menores de 3 años-estimulación temprana), WAWA WASI (Cuna para niños menores de 2 años), etc.; el Hospital público de atención las 24 horas; la Estación de Bomberos; la Cámara de Comercio; Agencia Municipal; oficinas

descentralizadas del Poder Judicial; la Catedral (la tercera que se construyó en Lima); Emisoras radiales; Comedores comunitarios; Oficina del Comité Central de la comunidad; etc.

- Construcción de un parque industrial en pleno funcionamiento, y en desarrollo 2 parques industriales en las zonas altas.

¿Qué problemas se tuvieron?...

- Desde finales de los 80, y en adelante, hubo hostigamiento y una intervención negativa por parte del gobierno local y central, lo que provocó cierto debilitamiento de la organización comunitaria y el desgaste de las dirigencias vecinales (principalmente durante el gobierno de Alberto Fujimori).
- Un conjunto de ONG's, aprovechando el debilitamiento de la organización vecinal,

tratan de implementar e impulsar programas y proyectos que no tuvieron asidero ni fueron consultados en la población.

- Como mecanismo de reacción a estos hechos, la población y sus organizaciones actúan de manera cerrada y no permiten la intervención del municipio, y mucho menos de las ONG's. En consecuencia no se aprovecharon los recursos y apoyos que estos organismos pudieron proporcionar, en su momento, en beneficio de la población.
- El acelerado aumento y crecimiento poblacional que se dio en el asentamiento, rebasó todos los límites y proyecciones inicialmente contempladas para el área de Huaycán. En la actualidad, Huaycán no cuenta con mayores espacios de crecimiento, y además se encuentran ocupadas gran parte de las laderas que fueron proyectadas como de ocupación especial o restringida (para uso agrícola o mixto).

5 CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

¿Qué quedó tras la intervención?

- Una organización comunitaria sólida y consolidada, con base legal como Comunidad Autogestionaria Huaycán, y con mecanismos de participación, negociación y concertación que le permitieron y le permiten aún hoy tener como interlocutor directo a la

Municipalidad provincial y distrital, al igual que otras instituciones públicas y privadas.

- Además, una ciudad que camina y construye su propia historia y que, aprendiendo de sus logros y fracasos, cuenta en la actualidad con un Plan de Desarrollo Integral, formulado colectivamente y con participación de técnicos y profesionales.



Algunas herramientas generadas...

Es necesario resaltar que el proyecto aportó con instrumentos y metodologías importantes para el empoderamiento de los actores locales y, en general, para todo el sistema local. Tenemos:

- Metodología de intervención concertada - municipio, técnicos y comunidad organizada- para la ocupación de terrenos eriazos por parte de poblaciones de escasos recursos, sin posibilidades de acceder a una vivienda dentro del mercado inmobiliario convencional.
- Revista informativa del Proyecto Especial Huaycán, que estuvo a cargo de la Unidad de Promoción Social y del Equipo Técnico de Huaycán.
- Videos en formato VHS, de la toma de tierras y del proceso de planificación, ejecución y propuesta técnica del Programa Especial Huaycán.
- Folletos de información a cargo de los estudiantes de la escuela de periodismo Jaime Bausate y Meza.
- Periódico informativo de Actualidad Hatari Huaycán.

6 LECCIONES APRENDIDAS

Reflexiones a la luz de la experiencia

- La organización comunal constituye la base para desarrollar la implementación de un proceso de gestión local del riesgo de carácter participativo, en donde toda la población tiene una función importante, vital, y a la vez específica.
- La experiencia participativa es un elemento que debería potenciarse para la aplicación de proyectos de desarrollo en la zona.
- La toma de conciencia de la población es un elemento que genera condiciones para la gestión local del riesgo.
- El objetivo y la visión conjunta de las la población, autoridades y líderes facilita un proceso de gestión local.
- La presencia de tintes políticos en la organización comunal, conlleva al debilitamiento de la misma. Hecho que se demostró en Huaycán, pues cuando la organización era sólida y natural, tuvo mayor fuerza, sin embargo con la infiltración del aparato político ella se debilitó, entrando en conflictos internos.
- Los proyectos o iniciativas deben proponerse como soporte, o promover, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades y sus organizaciones, y la participación de la misma en las decisiones que se tomen sobre su desarrollo. En caso contra-

rio, toda iniciativa que asume, e impone, un carácter “asistencialista” conlleva al desgaste y la desestabilización de la organización comunitaria.

- Los niveles de gobernabilidad alcanzados por las comunidades tienden a resquebrajarse, al debilitarse y desaparecer los espacios de concertación, generando, en muchos casos, la pérdida de control y dirección de su propio desarrollo como comunidad³³.
- Es poco o nulo el reconocimiento por parte de los Gobiernos o sus organismos intermedios, al derecho que tienen las comunidades organizadas a la gestión y participación en la toma de decisiones de sus planes de desarrollo, como una expresión de su derecho a la vida y a la protección por parte del Estado en garantizarlo. Muchas veces, suelen ser los sectores políticos los principales obstáculos para su desarrollo, al tratar de destruir su organización comunitaria, al no tener la capacidad de valorar o reconocer, que una comunidad pudiese ser también parte de la solución a sus propios problemas³⁴.
- Es responsabilidad del Estado y de los gobiernos locales, como gestores y promotores del desarrollo armónico de la ciudad, definir con claridad políticas para la construcción de viviendas y de crear mecanismos legales de respaldo en seguridad a inversionistas privados y financiamientos adecuados de parte del Estado para una mayor cobertura poblacional posible³⁵.
- Los cambios en las coyunturas político-electorales, han sido desfavorables para el logro de sus propósitos de desarrollo. La falta de memoria institucional, de tolerancia política y el empeño de iniciar lo ya iniciado por protagonismo político partidario, son los obstáculos de mayor impacto³⁶.
- El desarrollo de todas estas prácticas locales por sí solas no constituyen garantía de continuidad de los procesos, pues los cambios gubernamentales y la alta rotación de funcionarios, demuestra que si no corresponden a procesos sólidos que involucren a las autoridades políticas, que garanticen recursos para su sostenimiento, al terminar un proyecto puede perderse la información y las recomendaciones por falta de una adecuada administración³⁷.
- Un elemento de fortaleza institucional que ha determinado en muchos casos la sostenibilidad de las propuestas comunitarias, radica en su vinculación con lo cotidiano, con las necesidades de las comunidades y por lo tanto, con sus soluciones como parte de un proceso continuo de gestión y propuesta propia. Por lo que podemos concluir que es determinante para lograr la sostenibilidad de estos esfuerzos en el tiempo, la apropiación y compromiso de las comunidades con estas iniciativas³⁸.

33 SAMANAMÚ DÍAZ, Wilfredo. “HUAYCÁN y CATUCHE: Gobernabilidad y Gestión Local del Riesgo interpretadas a la luz de experiencias comunitarias”. Ponencia del Seminario Internacional “VULNERABILIDADES, GOBERNANCIA Y GESTIÓN DEL RIESGO”. La Paz, Bolivia. Febrero 2005.

34 Idem.

35 Idem.

36 Idem.

37 Idem.

38 Idem.

The background of the page is a dark blue field with a complex, abstract pattern. The pattern consists of several overlapping, stylized geometric shapes. In the upper left, there are several nested squares and rectangles, some of which are filled with a lighter shade of blue. Below these, there are more squares, some of which are also nested. In the lower right, there are stylized, overlapping leaf-like shapes that resemble a branch or a cluster of leaves. The overall effect is a dense, layered composition of geometric and organic forms.

Anexos



PERÚ HUAYCÁN

Construyendo una Ciudad Segura y Saludable¹

EXPERIENCIA N° 12

Queremos compartir con todos, algunos de los criterios que resultaron fundamentales para el desarrollo de esta experiencia...

- **Desarrollo de una propuesta integral de habilitación urbana para población de escasos recursos**, como parte del Plan Integral del Gobierno Local y Provincial.
- **Coordinación y establecimiento de acuerdos previos a la ocupación y habilitación del territorio**, entre los representantes del conjunto de organizaciones comprometidas e interesadas en este proceso de habilitación.
- **Ocupación planificada del territorio a habilitar** como una acción concertada, que contó con el respaldo legal por parte de los organismos de gestión local y del conjunto de asociaciones de pobladores y cooperativas de vivienda.
- **Creación legal del Programa Especial de Habilitación Urbana**, respaldado por decretos de alcaldía que aseguren la futura titulación y legalidad de los terrenos y servicios.
- **Apertura de un proceso de inscripción de familias interesadas**. Bajo un empadronamiento, cada familia interesada en participar procedía a inscribirse previa aportación de un mínima cifra económica.

1 EXPERIENCIA AUTÓCTONA: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN

- **Organización de estructuras de gestión y de seguridad para el control de la ocupación**, conformación de grupos de vigilancia para el control y seguridad interna de las familias asentadas.
- **Creación de un Comité de Gestión**, rector del programa y órgano de gestión tripartita integrado por la Municipalidad Provincial, el Municipio Distrital y la población organizada.
- **Establecimiento y asignación de un Equipo Técnico**, con presencia permanente en el área de habilitación y dependiente del Gobierno Provincial y del Comité de Gestión conformado.
- **Establecimiento de medidas normativas para el control y cuidado de la propuesta de habilitación**, acordadas en consenso con la población: cuidado del área cultural intangible y del área agrícola para que no sea invadida; protección y conservación de los canales de riego existentes; prohibición de posesionarse en zonas de visible riesgo, etc.
- **Realización de un “paquete de estudios técnicos”** financiados con los aportes por concepto de inscripción: Estudio geomorfológico y geotécnico; estudio topográfico, estudio hidrográfico; autocenso poblacional, confección del Plan de Desarrollo Comunal; etc.
- **Implementación de un Plan de emergencia para garantizar condiciones mínimas de subsistencia a las familias asentadas y residentes en el terreno**: letrinas comunales; organización de brigadas de saneamiento (agua, limpieza y de salud); organización de Comedores Populares; creación y funcionamiento de la primera escuela; creación de grupos de Autodefensa popular.
- **Impulsar un proceso de Planificación Participativa y democrática** para el diseño urbanístico, el diseño de viviendas y el desarrollo de propuestas técnicas de carácter progresivo y viables.
- **Los diseños de habilitación urbana deben responder a criterios de gestión de riesgos**: tomando en cuenta: los estudios topográficos y los estudios geomorfológicos y geohidrodinámicos que caracterizan las quebradas; respetando los cauces naturales de las quebradas y considerarlos como avenidas y áreas de circulación; no ocupando para vivienda las áreas cercanas a los cauces y/o ladera inestables.
- **Consulta y discusión del conjunto de las propuestas urbanas, técnicas y orgánicas con la totalidad de las familias**, a través de asambleas generales.
- **Prohibición de ocupar áreas de riesgo y asignación de otros usos, por parte de las autoridades municipales y los técnicos**; disposición que la po-



blación y sus organizaciones acataron con responsabilidad. Por ejemplo, definición de las laderas inestables de los cerros para proyectar áreas de arborización y actividades agropecuarias de crianza de animales menores.

- **Creación de las Unidades Comunales de Vivienda (UCV)** como célula de la organización urbanística y de la organización social. Su concepción y diseño refuerza los lazos de vecindad e identidad entre sus miembros.
- **Carácter progresivo o de consecución progresiva de los servicios**, de manera tal que los pobladores tuvieran los medios mínimos indispensables para garantizar adecuadas condiciones para vivir en el área.
- **No ejecutar acciones provisionales, tratando que toda obra o inversión sea acumulativa**, sirviendo de base para sucesivos avances (o etapas) dentro de un planeamiento integral de largo plazo.
- **Desarrollar un sistema progresivo y de bajo costo para el saneamiento ambiental**: uso racional del agua, mediante un sistema de abastecimiento combinado; desarrollo progresivo de abastecimiento de agua por etapas; recuperación y preservación de los canales de riego existentes; propuesta progresiva para la evacuación de excretas; uso de agua del río sin tratamiento para aspectos de regadío; desarrollo y promoción de microrelleños sanitarios.
- **Innovación tecnológica para la construcción y apoyo a los autoconstructores**, promoviendo el empleo masivo de recursos del lugar, con materiales de bajo costo y uso de tecnología apropiada por la población.
- **Desarrollar un programa de Apoyo a los Autoconstructores** considerando: orientación legal y financiera; asistencia técnica; desarrollo de cursos de especialización y preparación para la autoconstrucción, en convenio con entidades especializadas en el sector, tanto públicas como privadas; creación del Taller de Producción de Componentes Constructivos, Creación de la Unidad de Abastecimientos y Servicios encargada del abastecimiento de materiales, producción de componentes y servicios de equipos y máquinas.
- **Abaratamiento de la construcción mediante la producción a gran escala** de los diferentes componentes constructivos.
- **Considerar el Trabajo Comunal como base de la habilitación** y de todas las acciones desarrolladas.

No olvidar que

- Una actitud y/o intervención negativa por parte del gobierno local y central, puede provocar el debilitamiento de la organización comunitaria y el desgaste de las dirigencias vecinales.
- Los proyectos e iniciativas no consultadas con la población, no tendrán asidero ni posibilidad de continuidad, más allá de la intervención externa.
- Un mecanismo de reacción ante la desatención y el abandono que sufren las poblaciones económicamente deprimidas, es que sus organizaciones actúen de manera cerrada y no permitan la intervención del gobierno local o de algún actor externo a ellas; desaprovechando, en muchos casos, recursos y apoyos que estos organismos pudieran proporcionar en beneficio de la población.
- El acelerado aumento y crecimiento poblacional, muchas veces, resulta ser mayor que lo proyectado. Al no haber espacio para el incremento de viviendas o para el crecimiento urbano, las zonas con menores condiciones de habitabilidad se empiezan a ocupar, incluso aquellas que pudieron ser proyectadas como de ocupación especial, de reserva o de uso restringido (para uso agrícola o mixto).
- La presencia de tintes políticos en la organización comunal, conlleva a la aparición de conflictos internos y al debilitamiento de la misma.
- Evitar intervenciones externas que asuman o impongan un carácter “asistencialista”, pues conlleva al desgaste y la desestabilización de la organización comunitaria.
- Los niveles de gobernabilidad alcanzados por las comunidades tienden a resquebrajarse, al debilitarse y desaparecer los espacios de concertación, generando pérdida de control y dirección de su propio desarrollo como comunidad.
- Los cambios en las coyunturas político-electorales, han sido en muchos casos desfavorables para el logro de sus propósitos de desarrollo.
- La falta de memoria institucional, de tolerancia política y el empeño de iniciar lo ya iniciado por protagonismo político partidario, impactan directamente en la vida y desarrollo de las comunidades.
- El desarrollo de prácticas locales, por sí solas, no constituyen garantía de continuidad de los procesos. Los cambios gubernamentales y la alta rotación de funcionarios, pueden poner en peligro el desarrollo de un proyecto, o anular los resultados alcanzados por estas iniciativas.



Para contribuir a la sostenibilidad de los procesos es conveniente...

- **Una organización comunitaria sólida y consolidada, con base legal y con mecanismos de participación, negociación y concertación** que le permita la interlocución directa con gobiernos locales, organismo sectoriales y otras organizaciones.
- **Desarrollar propuestas innovadoras de organización democrática y participativa, que promuevan y apoyen la gestión popular** para el despliegue de todas sus posibilidades, e impulsando la consolidación de las organizaciones vecinales.
- **Entender que la organización comunal constituye la base para desarrollar un proceso de gestión local del riesgo de carácter participativo**, y que toda la población tiene una función importante, vital, y a la vez específica.
- **La toma de conciencia de la población** es un elemento que genera condiciones para la gestión local del riesgo.
- **Construir una visión conjunta** de la población, autoridades y líderes facilita un proceso de gestión local.
- **El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades** y sus organizaciones, y la participación de la misma en las decisiones que se tomen sobre su desarrollo.
- **Definir con claridad políticas para la construcción de viviendas** y creación de mecanismos legales de parte del Estado, en sus diferentes instancias.
- **La sostenibilidad de las propuestas radica en su vinculación con lo cotidiano, con las necesidades de las comunidades** y por lo tanto, con sus soluciones como parte de un proceso continuo de gestión y propuesta propia.
- **La apropiación y el compromiso de las comunidades** con estas iniciativas son elementos determinantes para lograr la sostenibilidad.

PERÚ

HUAYCÁN

Construyendo una Ciudad Segura y Saludable²

EXPERIENCIA N° 12

Un acercamiento a las herramientas generadas...

- Metodología de intervención concertada para la ocupación de terrenos eriazos

Documento de propuesta metodológica de intervención concertada –municipio, técnicos y comunidad organizada- para la ocupación de terrenos eriazos por parte de poblaciones de escasos recursos, sin posibilidades de acceder a una vivienda dentro del mercado inmobiliario convencional.

Producido por la Municipalidad de Lima Metropolitana; 1984-1985.

2 EXPERIENCIA AUTÓCTONA: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN.



- **Revista informativa del Proyecto Especial Huaycán,** que estuvo a cargo de la Unidad de Promoción Social y del Equipo Técnico de Huaycán



Una **Experiencia Alternativa de Gestión Democrática e Innovación Tecnológica para la Vivienda Popular.** Ofrece un panorama des los aspectos técnicos, urbanísticos, sociales y organizacionales y constructivos de Huaycán.



- **Videos del Programa Especial Huaycán**

3 Videos en formato VHS, de la toma de tierras y del proceso de planificación, ejecución y propuesta técnica del Programa Especial Huaycán. Producido por la Municipalidad de Lima Metropolitana; 1985 y 1986-1987.

• **Cursos de capacitación, eventos y seminarios**

Nombre del curso o capacitación implementada	Temas o contenidos desarrollados
8 Congresos Ordinarios.	Plan de Desarrollo de la Comunidad.
Talleres varios de capacitación en salud.	Enfermedades comunes, en atención a problemas de la emergencia social: tuberculosis, parasitismo, enfermedades venéreas de la piel, etc.
Capacitaciones en educación.	Nuevo plan de educación a nivel formal y en educación popular y alternativa.
Foros Técnicos.	Estudios de Riesgo.

• **Desarrollo de estudios de soporte para la propuesta de habilitación urbana**

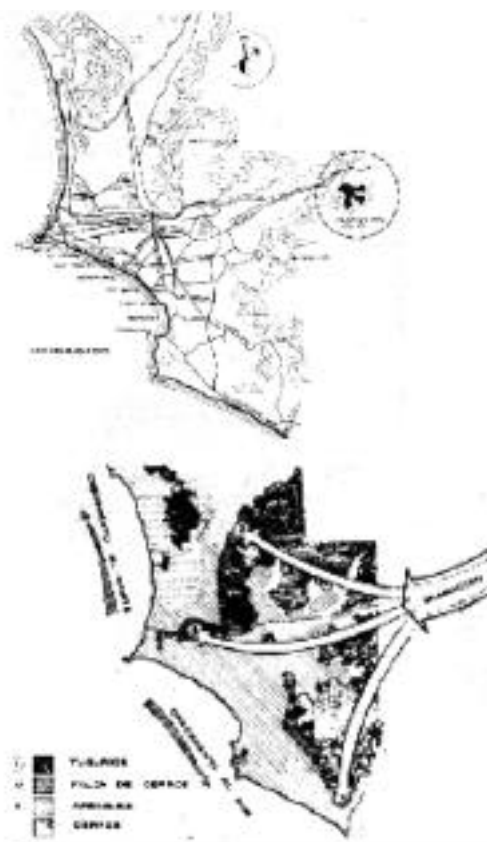
- Estudios geológicos - Estudios geodinámicos. - Estudios hidrodinámicos. - Estudios de servicios de electrificación, agua potable, alcantarillado, etc.

- **Folletos de información a cargo de los estudiantes de la escuela de periodismo Jaime Bausate y Meza**
- **Periódico informativo de Actualidad Hatarí Huaycán**

FICHA 1

CONSEGUIR UNA VIVIENDA EN EL PERÚ...

“Las invasiones de tierras erizadas son en el Perú, desde hace 40 años, una forma usual de iniciar el asentamiento humano de grupos sin posibilidades de atender sus necesidades habitacionales a través del mercado inmobiliario convencional. Estos grupos representan en Lima la mayor parte de la “demanda” habitacional proveniente de los contingentes humanos que migran de las áreas rurales y de los excedentes de los barrios pobres de la ciudad”. Por esto pues, la urgencia de plantear nuevas alternativas que contribuyan en la solución del mejoramiento de la calidad de vida de la población que se basen en la aplicación de innovaciones tecnológicas de bajo costo y especialmente en la participación de la población”



El Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del III plan de Acción del Programa de Preparativos ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO), ha desarrollado el Proyecto Regional “Sistematización y Diseminación de Buenas Prácticas en Preparativos de Desastres y Gestión Local del Riesgo en la Región Andina”

Este libro trata de problemas y de maneras de resolverlos y parte de la firme creencia en que nuestra mayor riqueza como especie humana es la diversidad cultural y nuestra mayor capacidad la del aprendizaje. Por ello, se muestran en estas páginas algunos caminos recorridos por comunidades y por municipios de los países andinos, en el marco de la gestión local del riesgo. Caminos que no pretenden ser asfaltados y constituirse en obligatorios, sino orientar a quienes atraviesan circunstancias similares para que puedan trazar su propia senda a la luz de otras experiencias. Porque para avanzar en la construcción de un futuro sostenible, nada mejor que aprender del pasado y de la diversidad de soluciones que se han proporcionado a los mismo problemas recurrentes vinculados con los desastres que las comunidades de los países andinos enfrentan.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), promueve el Desarrollo Humano Sostenible, generando oportunidades para reducir la pobreza y la inequidad, consolidar la democracia, impulsar el respeto al Medio Ambiente y manejar el patrimonio cultural, así como vela por la protección de los Derechos Humanos y la Igualdad de la Mujer.

La Unidad de Reducción de Desastres del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) trabaja para lograr una reducción sostenible del riesgo de desastres y la recuperación de desastres en los países donde actúa, fortaleciendo las capacidades nacionales y regionales en alianza con otros actores y facilitando que las experiencias del pasado se incorporen en las propuestas presentes y futuras. BCPR promueve que las consideraciones del riesgo de desastre sean incluidas en las nuevas actividades de desarrollo, que el impacto de los desastres sea mitigado y que los logros del desarrollo sean protegidos.

Durante los últimos años La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) ha venido escudriñando, Des-Enredando e interviniendo de múltiples formas en el campo de la gestión del riesgo y la prevención de desastres. A través de seminarios, talleres, reuniones, publicaciones e instrumentos de análisis y de intervención, así como de la cotidiana participación de sus miembros en sus respectivos países o a nivel internacional en el campo de la gestión de riesgos han incidido, de manera importante, en los nuevos enfoques que se presentan en la gestión del riesgo y constituyen, por decirlo así, una buena parte de los activos de LA RED.

ECHO es el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. El III Plan de Acción para la región andina del Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) se planteó como objetivo principal la reducción del riesgo en la Comunidad Andina, siendo uno de sus objetivos específicos la compilación y diseminación de buenas prácticas en preparativos ante desastres y el intercambio de experiencias en los niveles nacionales y regionales de la comunidad andina.



BURÓ DE PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN (BCPR)

Casa de las Naciones Unidas / Ciudad del Saber - Edificio 155 / Clayton, ciudad de Panamá
Apartado 6314, Zona 5, Panamá / Teléfono: (507) 302-4555/557 / Fax: (507) 302-4551
Email angeles.arenas@undp.org

Esta publicación puede consultarse en: <http://www.undp.org/bcpr> <http://intra.undp.org/bcpr>