



**INFORMALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN
DE UNIDADES INMOBILIARIAS EN ZONAS
VULNERABLES DE LOS ASENTAMIENTOS
HUMANOS NICOLÁS DE PIÉROLA Y LOS
CAÑAVERALES (CHOSICA, LIMA)**



CARMEN MEZA INGAR

MEDARDO NIZAMA VALLADOLID

CARLOS ARMAS MORALES

ANTONIO PEÑA JUMPA

MANUEL ARIAS ESPICHÁN

MARGOTT PÁUCAR ESPINOZA

EMMA PALACIOS CASTILLO

CECILIA MANRIQUE JORGES

MARTÍN NIZAMA VALLADOLID

**INFORMALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNIDADES
INMOBILIARIAS EN ZONAS VULNERABLES DE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS NICOLÁS DE PIÉROLA Y
LOS CAÑAVERALES (CHOSICA, LIMA)**

Medardo Nizama Valladolid (Autor y Coordinador del
Grupo de Investigación INCIRENA Universidad Nacional
Mayor de San Marcos

Margott Paucar Espinoza

Editora

Carmen Meza Ingar

Margott Páucar Espinoza

Carlos Armas Morales

Antonio Peña Jumpa

Emma Palacios Castillo

Cecilia Manrique Jorges

Manuel Arias Espichán

Martín Nizama Valladolid

Comité de Corrección de Estilo:

Margott Paucar Espinoza profesora asistente de la Universidad de Minnesota, Morris.
Dra. Lilian Galván Bautista, profesora asociada de la Universidad de Salamanca.
Rosanil Nava Laara, abogada y Magíster en diplomacia y relaciones internacionales,
profesora de la Universidad de Zulia, Maracaibo.

RATIO LEGIS EDICIONES
Paseo de Francisco Tomas y Valiente, Nº 14, Local 3
Teléf.: 923 227 037
37007 Salamanca; www.ratiolegis.net

©

© Ratio Legis

DEPÓSITO LEGAL: S.305-2020

ISBN: 978-84-17836-13-9

Imprime y Encuaderna:

IDEMDIGITAL

C./ Arapiles, 51; Teléf.: 923 120 937

37007 Salamanca

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
------------------------------	----------

INTRODUCCIÓN	9
---------------------------	----------

PRIMERA PARTE

MARCO METÓDICO PRELIMINAR

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
II. PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN	17
III. OBJETIVOS	17
IV. HIPÓTESIS	18
V. JUSTIFICACIÓN	18

SEGUNDA PARTE

MARCO EMPÍRICO SOCIAL

I. METODOLOGÍA.....	23
1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	23
2. DISEÑO METODOLÓGICO	23
3. MUESTREO.....	24
4. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	26
5. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS.....	27
II. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	28
ANÁLISIS DE RESULTADOS	85
III. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE POBLADORES, DIRIGENTES Y AUTORIDADES.....	94
CONCLUSIONES	99

TERCERA PARTE

ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

Capítulo Primero

Apuntes históricos del fenómeno del Niño en el Perú y breves referencias a la informalidad en las construcciones inmobiliarias	107
--	-----

Capítulo Segundo

Epistemología de la informalidad y de los desastres	119
---	-----

Capítulo Tercero

Dimensión territorial: Territorio, ordenamiento territorial y desarrollo local sostenible..... 135

Capítulo Cuarto

Informalidad, acceso a la propiedad y posesión en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales 149

Capítulo Quinto

El derecho fundamental a la vivienda y su necesaria, desvinculación con el derecho de propiedad 159

Capítulo Sexto

Informalidad legal y gestión del riesgo de desastres 173

Capítulo Séptimo

Informalidad en la construcción de inmuebles y fenómenos naturales: Respuesta normativa 189

Capítulo Octavo

Enfoque socioeconómico de la informalidad..... 203

Capítulo Noveno

La salud mental en situaciones de desastres 223

GLOSARIO 241

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo de nuestra alma mater, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y de muchos notables profesionales. A todos ellos nuestro profundo agradecimiento:

Al ingeniero Primo Veramundo De La Cruz Lapa, profesor de la Facultad de e Ingeniería Geológica, Minera, Metalúrgica y Geográfica de la UNMSM quien se desempeñó como consultor del trabajo de campo,

Al ingeniero Manuel Godofredo Arias Espichan, profesor de la Facultad de e Ingeniería Geológica, minera, Metalúrgica y Geográfica de la UNMSM quien, en equipo con el Ingeniero Primo De La Cruz y el Dr. Medardo Nizama Valladolid, profesor de la Facultad de Derecho de la UNMSM, formaron parte del comité de procesamiento y análisis de datos. Con ellos también ha colaborado Oscar Arcadio Montes Encarnación, licenciado en Computación.

A la Dra. María Lau Luyo, profesora de la Facultad de Ingeniería Geológica, minera, Metalúrgica y Geográfica de la UNMSM. A ella nuestra gratitud por sus atinadas sugerencias, su participación en el trabajo de campo y sus consejos respecto al glosario. Del mismo modo, al Ing. Edward M. Pagaza Castillo y al Ing. Roberto H. Jimeno Meléndez. Nuestro agradecimiento por su gran apoyo al licenciado en estadística Henry Freyre Vásquez. Y por su colaboración a los estudiantes, Allison Daniela Vera Durán, quien, con sus conocimientos de derecho, dedicó su tiempo a organizar el glosario. Gracias también por sus interesantes sugerencias a Antonio Casas Paredes, estudiante de la Facultad de Ingeniería Geográfica, minera, Metalúrgica de la UNMSM y Cinthia Villegas Santa Cruz, estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM. Su entusiasmo sin duda fue un gran incentivo.

También agradecemos a aquellas profesionales que formaron parte del comité de redacción, corrección de estilo y de edición: la Dra. Lilian Galván Bautista, profesora asociada de la Universidad de Salamanca, Rosanil Nava Lara, abogada y Magíster en diplomacia y relaciones internacionales, profesora de la Universidad de Zulia, Maracaibo y Margott Paucar Espinoza assistant professor de la Universidad de Minnesota, Morris.

INTRODUCCIÓN

La informalidad en la construcción de viviendas es un tema que sin duda va vinculado con los desastres. Si bien uno no depende del otro; lo que se comprueba en zonas vulnerables como los asentamientos humanos de la metrópoli limeña, es justamente esa relación: los desastres producto de una situación de peligro (como las inundaciones, o un terremoto) depende directamente de la informalidad en la construcción de viviendas.

Teniendo en cuenta esta primera aproximación, la presente obra colectiva, realizada por investigadores del grupo de investigación INCIRENA, presenta los resultados de una investigación que busca demostrar la existencia de esa relación entre informalidad y desastres. A partir de un trabajo de campo realizado en el distrito de Lurigancho (Chosica), en la provincia de Lima, se llega a demostrar esta relación.

Los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola (quebrada Quirio) y Los Cañaverales (quebrada La Cantuta), ubicados ambos en el Distrito de Lurigancho-Chosica, fueron el espacio social de nuestra investigación. Luego de las visitas colectivas y varias visitas individuales o personales a la mencionada zona, los miembros del Grupo de Investigación INCIRENA conseguimos aplicar una encuesta y entrevistas con el fin de recolectar información. Con ello se preparó un informe estadístico, y luego se sumaron los aportes individuales de cada investigador.

De ahí que el presente libro se divida en tres partes. La primera parte corresponde al proyecto del trabajo que dio lugar a nuestra investigación. Este, constituye nuestro punto de partida en la investigación y en la organización del equipo que materializó el trabajo de campo. Del proyecto de investigación se resalta el planteamiento del problema, los objetivos, las hipótesis y la justificación.

La segunda parte del libro corresponde al informe de campo y los resultados de este trabajo de campo. En este informe se presenta un análisis estadístico de un conjunto de temas abordados en la recopilación de la información. La data obtenida del conjunto de entrevistas y encuestas aplicados en los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales, son ordenados y sistematizados en temas relevantes relacionados con nuestros objetivos e hipótesis. Al final tenemos los resultados estadísticos de los temas trabajados y su proyección.

La tercera parte del presente compendio corresponde a un conjunto de artículos y ensayos que abordan de modo analítico o crítico la variedad de temas abordados. En esta parte, los investigadores de INCIRENA asumen un capítulo individual a partir de su especialidad y su percepción del tema en función del trabajo de campo.

En esta tercera parte del libro se ofrecen valiosos aportes ordenados en los siguientes 9 capítulos que son fruto del interés investigativo.

Así, en el capítulo primero, la Dra. Carmen Meza Ingar presenta un estudio denominado: “Apuntes históricos del fenómeno El Niño en el Perú y breves referencias a la informalidad en las construcciones inmobiliarias”. Se trata de un estudio a modo de ensayo en el cual la autora analiza, no solo la experiencia histórica de una porción importante de la población de Lurigancho-Chosica, sino también medita sobre informalidad en las construcciones inmobiliarias de ambos asentamientos humanos.

En el capítulo segundo, el Dr. Medardo Nizama Valladolid presenta su estudio denominado “Epistemología de la informalidad y de los desastres”. Un estudio que muestra el análisis y reflexión interdisciplinar entre la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables. Dicho análisis comprende también los desastres desde la perspectiva epistemológica y humanística; y, desde el contexto social de ambos asentamientos humanos bajo estudio.

En el capítulo tercero, el Dr. Carlos Armas Morales, nos entrega el trabajo intitulado “Dimensión territorial: territorio, ordenamiento territorial y desarrollo local sostenible, en el que trata, los aspectos conceptuales del territorio y ordenamiento territorial”. Asimismo, expone el diagnóstico territorial y la necesidad de un modelo territorial peruano, amén de la planificación del desarrollo sostenible (urbanístico), entre otros.

En el capítulo cuarto, el Ingeniero Manuel Arias Espichan presenta su aporte titulado “Informalidad, acceso a la propiedad y posesión en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales”, En su páginas explica los factores de dicha informalidad, así como las normas regulatorias del saneamiento físico legal del primer Asentamiento Humano Nicolás de Piérola.

En el capítulo quinto, la Magister Emma Palacios Castillo de Sandoval nos presenta su trabajo “El derecho fundamental a la vivienda y su necesaria, desvinculación con el derecho de propiedad”, en el que analiza: el derecho a la vivienda como derecho fundamental, contenido normativo del derecho a la vida, entre otros.

En el capítulo sexto, el Dr. Antonio Peña Jumpa, presenta su estudio “Informalidad legal y gestión del riesgo de desastres”, en el que construye los conceptos de la informalidad legal, a partir del contexto socioeconómico en el que vive el Perú. Trata además determinados aspectos relacionados con la gestión del riesgo de desastres.

INTRODUCCIÓN

En el capítulo séptimo, la Dra. Margott Paucar Espinoza entrega su trabajo denominado “Informalidad en la construcción de inmuebles y fenómenos naturales: Respuesta normativa”. En el que explica el marco legal, antecedentes recientes y respuesta normativa, así como la dinámica de la informalidad en las construcciones; por último, expone lo concerniente a la informalidad y desigualdad.

En el capítulo octavo, la economista Cecilia Inés Manrique Jorge presenta su trabajo “Enfoque socioeconómico de la informalidad”, en el que aborda aspectos importantes como zonas de desarrollo económico, aspectos generales sobre las zonas de riesgo y vulnerabilidad en Chosica, vulnerabilidad de las viviendas y la problemática de la gestión de riesgo, así como algunos aspectos sobre el impacto del fenómeno El Niño Costero en la economía peruana.

Y en el capítulo noveno, el Dr. Martín Nizama Valladolid nos ofrece su estudio intitulado “Salud mental en situaciones de desastres”. El autor desarrolla los temas: el impacto social del evento traumático, la reacción del ser humano frente a un desastre y su impacto en la salud mental, así como el trastorno del estrés agudo (TEA), etc.

Como se puede apreciar, el presente libro muestra un conjunto de trabajos de investigación de tipo multidisciplinario con información empírica, en el que resalta el interés y compromiso de cada investigador en un tema general, complejo y de gran necesidad para los ciudadanos.

Lima, 26 de febrero de 2020

PRIMERA PARTE

MARCO METÓDICO PRELIMINAR

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Grupo de Investigación sobre informalidad en las construcciones inmobiliarias y realidad nacional (INCIRENA) se formó en el 2017 en el marco del programa de proyectos de investigación para grupos académicos organizado por el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Este grupo está conformado por profesionales de diversas áreas del conocimiento. En el curso académico, 2017 INCIRENA se planteó realizar un estudio académico multidisciplinar respecto a la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables del Distrito de Lurigancho-Chosica. Para tal efecto, se consideraron los casos de los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales.

Teniendo como base una investigación cuantitativa, el presente estudio busca conocer el porcentaje de informalidad existente en las zonas en las que se encuentran estos asentamientos humanos, considerando que las referidas unidades inmobiliarias están ubicadas en zonas de alto riesgo. Asimismo, se planteó la idea de trazar una propuesta a fin de solucionar esta situación que afecta a los pobladores que ocupan dichas unidades inmobiliarias. Por ello era necesario hacer un diagnóstico del estado situacional con los datos que se obtengan del trabajo de campo efectuado en las dos zonas escogidas; con este fin se han utilizado herramientas y técnicas estadísticas.

Un aspecto importante se refiere a la situación socioeconómica de los ocupantes de esos espacios geográficos. El lugar materia del presente estudio está considerado como "zona de dormitorio", ya que no son zonas industriales productivas y las actividades económicas que generan son de bajo impacto para el desarrollo económico del lugar. Así pues, como se ha podido observar, existen pocas tiendas, bodegas y restaurantes que básicamente son para el consumo local.

La problemática de las construcciones en ambos asentamientos humanos se centra en desarrollo espontáneo del crecimiento urbanístico, sin planificación y de manera informal. Esta situación se ve reflejada en otros distritos de Lima Metropolitana y a nivel de nacional, hecho que impacta en la vida económica y social de los pobladores de estas zonas.

Las olas migratorias desde las diferentes provincias a la capital explican por qué estos pobladores han venido ocupando estos espacios geográficos caracterizados por su vulnerabilidad a los desastres. Otra de las razones reside al escaso apoyo que durante décadas el Estado ha brindado a los pobladores de escasos recursos, de modo que es inusual encontrar programas de vivienda social. Las otras razones estriban en el bajo nivel económico, así como el bajo nivel educativo de los inmigrantes. En este contexto, los pobladores (como es el caso de ambos asentamientos humanos

bajo estudio) se ven obligados a invadir espacios geográficos no aptos para la construcción de viviendas.

De los resultados del presente estudio se puede identificar un alto grado de informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en ambos asentamientos humanos. Tal es así que, particularmente el 100% de las unidades inmobiliarias del Asentamiento Humano "Los Cañaverales ocupan un espacio geográfico que corresponde al margen izquierdo de la ribera del Río Rímac; mientras que el Asentamiento Humano Nicolás de Piérola, ocupa el cono de deyección de la quebrada denominada Quirio. Como es de público conocimiento, las normas legales vigentes prohíben ocupar dichos espacios, dado que es una zona de alto riesgo para el ser humano. A ello se añade que, las referidas construcciones tampoco cuentan con apoyo técnico ni estudios de suelos, a pesar de que estas han sido construidas con material noble (ladrillos y concreto). Se ha advertido además otro problema consistente en la falta de espacios seguros para establecer nuevas unidades inmobiliarias que cuenten con asesoría técnica y estudios de suelos.

Nos llama la atención que pesar que se trata de unidades inmobiliarias informales, muchas de ellas están tituladas e inscritas en Registros Públicos, aspecto que genera un problema para las autoridades locales porque uno de sus deberes consiste en dotar de servicios básicos a los pobladores que viven en aquellas zonas.

Se ha constatado en el trabajo de campo que, estas construcciones inmobiliarias informales cuentan con uno a cuatro pisos generando riesgos a los pobladores ya que esto dificulta la evacuación de manera rápida en situaciones de emergencia como la presencia de un gran huayco, etc.

Rescatamos y valoramos la experiencia y el conocimiento de los pobladores locales, ya que ayudan a comprender y entender la problemática de la existencia de construcciones inmobiliarias informales ocupando el cono de deyección y las laderas laterales de la quebrada Quirio. Como resultado de esta ocupación, las mencionadas viviendas están expuestas a riesgos de caídas de rocas, accidentes y a enfermedades gastrointestinales, respiratorias e incluso a enfermedades mentales

Para conservar y mejorar su situación es frecuente que los afectados inviertan mucho tiempo en la construcción y mantenimiento de los muros de contención para proteger sus viviendas.

II. PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Problema principal

¿Cuál es el estado situacional de las construcciones de unidades inmobiliarias informales en zonas vulnerables, en este caso en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales (Chosica) durante el 2017?

2. Problemas específicos

¿Cuáles son las características técnicas de la construcción de unidades inmobiliarias informales, en zonas vulnerables, esto es, estado de conservación de la construcción y el estado de sus servicios básicos?

¿Cuáles son los factores que determinan la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables como es el caso de los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales (Chosica)?

¿Cuáles son las implicancias en la salud mental generadas por los desastres producidos por la construcción de unidades inmobiliarias informales, en zonas vulnerables como los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales (Chosica)?

III. OBJETIVOS

1. Objetivo General

Determinar el estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables como es el caso de los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales (La Cantuta).

2. Objetivos específicos

Identificar las características técnicas de la construcción de unidades inmobiliarias informales, esto es, el estado de conservación de la construcción y el estado de sus servicios básicos.

Evaluar los factores que determinan la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias, en zonas vulnerables en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales (La Cantuta).

Examinar las implicancias que ocasionan en la salud mental de los pobladores de ambos Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales (2017), los desastres generados posteriormente a los eventos naturales que afectaron la construcción de unidades inmobiliarias informales.

IV. HIPÓTESIS

1. Hipótesis general

El estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables de la quebrada Quirio y zonas ribereñas de Los Cañaverales es latente e inseguro

2. Hipótesis específicas

1. Las características técnicas de la construcción de unidades inmobiliarias informales son disímiles e incongruentes, por ello se puede afirmar que no cumplen con las normas nacionales de edificación; Así pues, el estado de conservación de la construcción oscila entre el buen estado, regular y mal estado de conservación; y, respecto a la tenencia de servicios básicos: luz, agua y desagüe se observa que son similares en ambos asentamientos humanos, porque no todos los pobladores gozan de dichos servicios.

2. Los factores que determinan dicha informalidad en la construcción de unidades en ambos asentamientos humano, son de índole cognitiva, político-normativo, socioeconómico y ético.

3. Las implicancias en la salud mental generadas por la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias sumados a la ocurrencia de los eventos naturales, son significativas en el orden del miedo, temor, pánico, depresión y estrés.

V. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. Conveniencia

La presente investigación se enfocó en el estudio de las construcciones informales en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales, las cuales se encuentran en zonas no adecuadas para construir inmuebles: la primera se encuentra en el cauce de la quebrada Quirio y la otra en la ribera del Río Rímac. Así mismo, es pertinente tener presente que todos los años estas áreas de estudios son afectadas por eventos naturales como los huaycos, inundaciones y desprendimiento de rocas, lo cual ha generado pérdidas económicas para los pobladores de aquellas zonas. Asimismo, se puede verificar que estamos también ante daños mentales que afectan la salud de la población, en especial la de los niños. Otra de las razones por las que se ha priorizado hacer el presente estudio radica en que estamos ante casos en los que el Estado tiene que destinar recursos humanos y económicos para atender a estas zonas, afectadas continuamente.

2. Relevancia social

El presente estudio puede ser utilizado como herramienta de gestión administrativa por el gobierno local con fin de minimizar las pérdidas humanas y económicas ante la ocurrencia de los eventos naturales que se presentan en ambos espacios geográficos, especialmente durante los meses de verano. Cabe la posibilidad de realizar cambios en el área de investigación aplicando criterios técnicos y las normas legales que regulan el uso de los suelos urbanos y eriazos, a fin de lograr una planificación de las unidades inmobiliarias construidas de manera informal.

3. Implicancias

La investigación trata fundamentalmente sobre las construcciones inmobiliarias informales en zonas vulnerables y sus implicancias prácticas en las posesiones. Es más, comprende también otras formas de tenencias, apropiaciones, y accesiones etc., producidas en zonas de ladera de fuerte pendiente. El proceso de formalización de los terrenos que se ubican en posible zona de riesgo se suspenderá mientras se evalúan y califican los factores de riesgo si el informe de la entidad competente emite recomendaciones. Las razones por las que los pobladores han ocupado estos terrenos son: escasos recursos económicos, fenómenos del terrorismo interno, la falta de promoción de planes y programas de vivienda social de parte del Estado, una falta de respeto de las normas legales y los planes de desarrollo urbano.

4. Utilidad metódica

Desde el punto de vista del método, nuestro trabajo se justifica por cuanto todo investigador al realizar investigaciones multidisciplinarias y holística adquiere una experiencia especial en el manejo de los métodos, técnicas y procedimientos aplicados en la construcción de trabajos científicos desarrollados por los grupos de investigación

5. Valor teórico

Como en toda otra investigación académica, los investigadores alcanzan el domino temático de teorías, doctrinas y escuelas etc., y a la par cada estudiosos brinda el aporte temático formal.

SEGUNDA PARTE
MARCO EMPÍRICO SOCIAL

I. METODOLOGÍA

1. Tipo de investigación

Esta investigación es de nivel descriptivo, tipo aplicada, de diseño no experimental, de corte transversal y enfoque cuantitativo.

Nuestro estudio es descriptivo dado que se detalló y especificó las características del estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables.

El presente estudio es aplicada y en ese sentido utiliza los conocimientos previos de autores sobre el estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables, poniendo en práctica los conocimientos propios obtenidos a través de la investigación aplicada a los AA.HH. Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales Al respecto, la obra de Hernández Sampietri, Fernández y Baptista¹, nos dice que este tipo de investigación se distingue por tener propósitos prácticos inmediatos bien definidos, es decir, se investiga para actuar, transformar, modificar o producir cambios en un determinado sector de la realidad".

Nuestra investigación aplica el enfoque cuantitativo por cuanto trata de abordar la medición del estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables, a través de un instrumento de medición numérica y se ha procesado todo el trabajo a través del método estadístico.

2. Diseño metodológico

El diseño aplicado es no experimental, por ser éste el que corresponde a la naturaleza del trabajo. Al respecto Sampieri define a los diseños no experimentales como "estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos"².

Además, es no experimental puesto que no se manipulo deliberadamente la variable del estudio. Solo se han observado las respuestas de los pobladores de los AA.HH. Nicolás de Piérola (Quirio) y Los Cañaverales.

¹ Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Metodología de la Investigación* (México: McGraw-Hill Interamericana, 1991), 80.

² *Ibid*, 152.

De igual forma, referimos que el estudio es transversal, según la definición dada por el mismo Hernández Sampieri³ que al respecto señala que el modelo transversal consiste en recolectar datos "en un solo momento y tiempo único donde su propósito es describir las variables y analizar su relación e interrelación en un momento". En efecto, siguiendo estas pautas, podemos señalar que nuestro estudio es trasversal dado que la encuesta fue realizada en un tiempo determinado, siendo su objetivo el indicado en las líneas precedentes.

El esquema que usamos es: M -----> XO

Donde:

M: es la muestra de la investigación

O: Observación

X: Variable: propias del estado situacional de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en zonas vulnerables

3. Muestreo

Población de habitantes

El término población se refiere al conjunto de sujetos, objetos o elementos que son materia de estudio, por ello es importante que al inicio del trabajo se delimite a la población, aunque no todos sus elementos son considerados en el proceso de estudios⁴.

La población está constituida por 188 viviendas de los cuales, 158 viviendas se encuentran en el AA.HH. Nicolás de Piérola y 30 viviendas al AA.HH. Los Cañaverales

Población	Nh
AA.HH. Nicolás de Piérola	158
AA.HH. Los Cañaverales	30
Total	188

Muestra para viviendas

Se aplicará el muestreo aleatorio simple para proporciones considerando un parámetro poblacional (P=0.5).

³ Hernández Sampieri, Metodología de la investigación, 154.

⁴ Alejandro Solís Espinoza, *Metodología de la investigación jurídico social* (Lima: FECAT, 2008), 175.

Fórmula

$$n = \frac{N * Z_a^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_a^2 * p * q}$$

Dónde:

- N = Total de la población 188
- $Z_a^2 = 1.96^2$ (si la seguridad es del 95%)
- p = proporción esperada (en este caso 50% = 0.5)
- q = 1 - p (en este caso 1-0.05 = 0.5)
- d = precisión (en este caso deseamos un 5%).

$$n = \frac{188 * 1.96^2 * 0.5 * 0.5}{0.05^2 + 1.96^2 * 0.5 * 0.5} = 126$$

La muestra estará integrada por 126 viviendas

Muestreo estratificado para viviendas

Población	Nh	Peso	nh=pesoxn
AA.HH. Nicolás de Piérola	158	158/188=0.84	106
AA.HH. Los Cañaverales	30	30/188=0.16	20
Total	188	1	126

Se seleccionará 126 viviendas de las cuales, 106 viviendas se encuentran en el AA.HH. y 20 viviendas en el AA.HH. Los Cañaverales. Una vez seleccionada la vivienda, se recolectará la información de un poblador mayor de edad propietario/ocupante del inmueble.

Población de dirigentes

En el AA.HH. Nicolás de Piérola existe 2 dirigentes y en el AA.HH. Los Cañaverales existe un dirigente, tenemos en total 3 dirigentes entre el AA.HH. Nicolás de Piérola y en el AA.HH. Los Cañaverales.

Muestra de dirigentes

Por ser un número pequeño de dirigentes, la población será la misma que la muestra, es decir, se considerará 3 dirigentes, 2 del AA.HH. Nicolás de Piérola y 1 del AA.HH. Los Cañaverales.

Población de autoridades

En total entre ambos AA.HH. hay un total de 6 autoridades.

Muestra de dirigentes

Por ser un número pequeño de autoridades, la población será la misma que la muestra, es de decir la muestra estuvo constituido por 6 autoridades de los AA.HH. Nicolás de Piérola y AA.HH. Los Cañaverales.

4. Técnicas de recolección de datos

Técnicas

El investigador antes de recoger datos debe ver la forma como recopilar los datos y fuentes que se requieren para encontrar las respuestas pertinentes. Dicha recolección es variada y está referida no solo a sujetos sino también a entidades, instituciones, documentos, normas, etc. Briones, citado por Solís Espinoza comenta la utilidad de la encuesta social⁵.

La técnica aplicada fue precisamente la encuesta social, cuya información fue obtenida mediante el uso de cuestionarios estructurados diseñados en forma previa con el fin de obtener información respecto del estado situacional de la informalidad de las construcciones inmobiliarias en zonas vulnerables.

Instrumentos

Pobladores: se aplicó un cuestionario estructurado de preguntas abiertas con respuestas múltiples constituido por 20 preguntas referidas a las características técnicas de viviendas informales y por las dimensiones: Cognitivo, político normativo, socioeconómica y ético.

La confiabilidad del instrumento fue de 0,99, lo cual indica que el instrumento es altamente confiable. Asimismo, se realizó una evaluación psicológica a los pobladores con un cuestionario conformado por 6 preguntas con el objetivo de medir las implicancias en la salud mental generadas por los desastres.

Dirigentes: se aplicó un cuestionario estructurado de preguntas abiertas con respuestas múltiples constituido por 13 preguntas conformada por las siguientes dimensiones: cognitivo, político normativo, socioeconómica y ético. La confiabilidad del instrumento fue de 0,99, lo cual indica que el instrumento es altamente confiable.

Autoridades: se aplicó un cuestionario estructurado de preguntas abiertas con respuestas múltiples constituido por 15 preguntas conformada por las dimensiones: cognitivo, político normativo, socioeconómica y ético.

⁵ Alejandro Solís, *Metodología de la investigación*, 187.

5. Procesamiento y análisis de datos

Los datos serán ingresados en una base de datos de Excel 2010, a partir de la cual serán utilizados para el análisis estadístico descriptivo por medio del programa SPSS v. 20.0. El análisis realizado fue principalmente descriptivo. Para variables categóricas, los resultados serán presentados en frecuencias absolutas y porcentuales, según el tipo de datos. Se utilizarán tablas de doble entrada para registrar posibles relaciones entre variables.

II. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS VIVIENDAS INFORMALES.

Tabla N° 1

1. ¿En qué tipo de vía se encuentra situada su vivienda?

Ubicación	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Avenida	45	42.45%	3	15.00%	48	38.10%
Jirón	10	9.43%	1	5.00%	11	8.73%
Calle	19	17.92%	9	45.00%	28	22.22%
Pasaje	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
Pasaje peatonal	29	27.36%	7	35.00%	36	28.57%
TOTAL	106		20		126	100.00%

A la pregunta ¿dónde está ubicada su vivienda? un 42.45% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que vive en una avenida, un 9.43% que vive en un jirón, un 17.92% indica que vive en una calle, un 2.83% que vive en pasajes y 27.36% en un pasaje peatonal, y en el caso del AA.HH. Los Cañaverales, el 15.00% responde que vive en la avenida, el 5.00% en jirón, el 45.00% en calles, 0.0% en pasajes, y 35.00% en pasajes peatonales.

Gráfico N° 1



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 2

2. ¿Con qué material se ha construido su vivienda?

Material de construcción	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Material noble	93	87.74%	13	65.00%	106	84.13%
Adobe	7	6.60%	3	15.00%	10	7.94%
Madera	3	2.83%	3	15.00%	6	4.76%
Piedra	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
Estera	2	1.89%	1	5.00%	3	2.38%
TOTAL	106		20		126	100.00%

A la pregunta ¿Con qué material se ha construido su vivienda? Un 87.74% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que son de material noble (concreto), un 6.60% dijo que son de adobe, el 2.83% que son de madera, un 0.94% que son de piedra y un 1.89% que son de estera, en tanto que en el AA.HH Los Cañaverales el 65.00% afirma que está construido de material noble, el 15.00% de adobe, el 15.00% de madera y el 5.00% que están contruidos de estera.

Gráfico N° 2



Fuente: Año 2017.

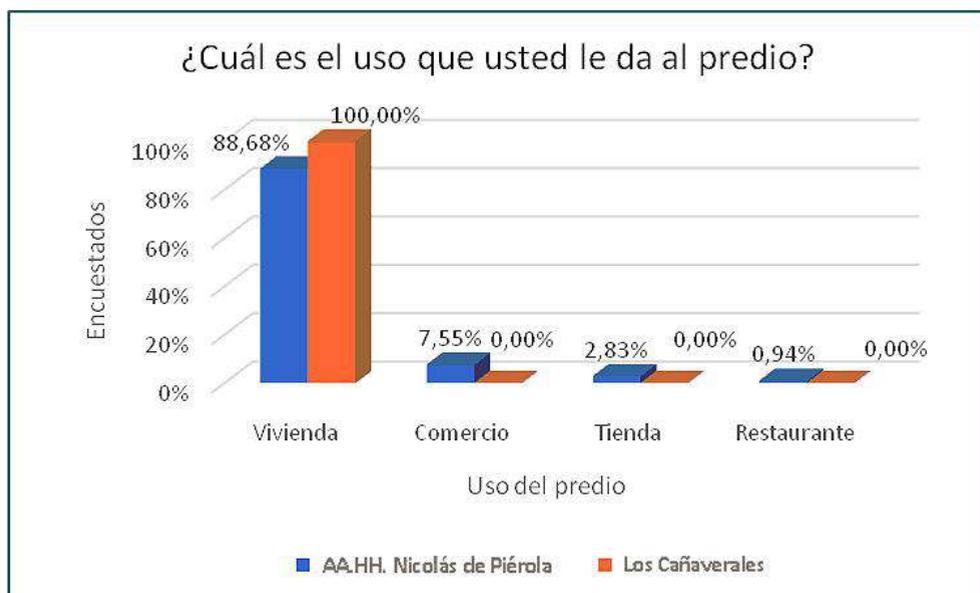
Tabla N° 3

3. ¿Cuál es el uso que usted le da al predio?

Uso del predio	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Vivienda	94	88.68%	20	100.00%	114	90.48%
Comercio	8	7.55%	0	0.00%	8	6.35%
Tienda	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
Restaurante	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
TOTAL	106		20		126	100.00%

A la pregunta ¿Cómo utiliza el predio? En el AA.HH. Nicolás de Piérola el 88.68% responde que lo usa como vivienda, un 7.55% lo usa como comercio, 2.83% lo usa como tienda y un 0.94% lo usa como restaurante, mientras que el AA.HH. Los Cañaverales 100.00% indica que lo usa como vivienda.

Gráfico N° 3



Fuente: Año 2017.

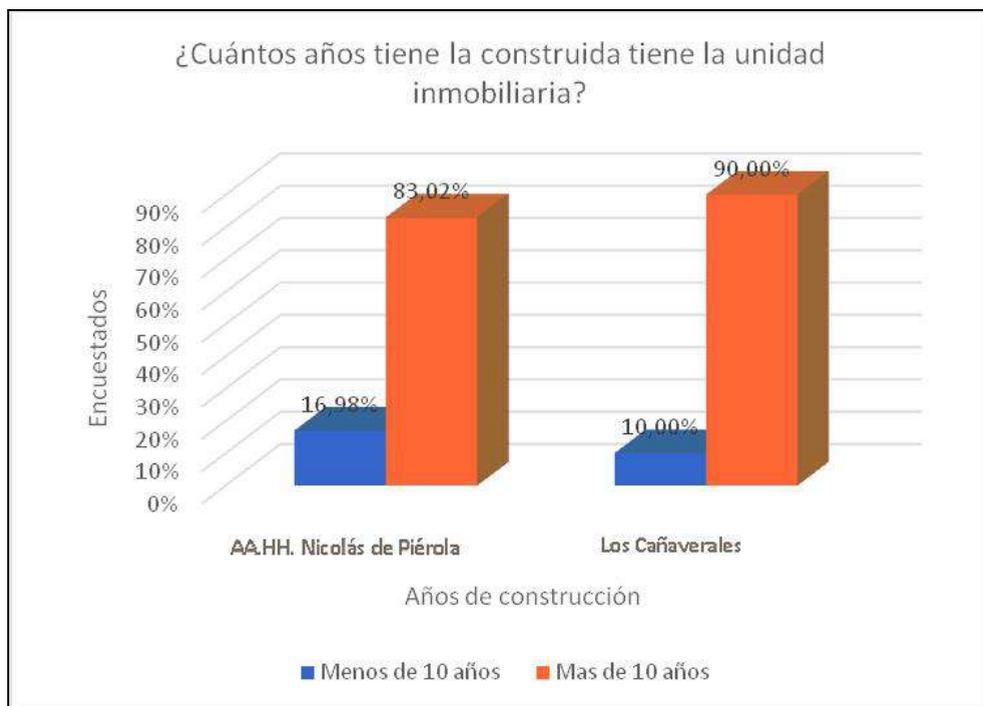
Tabla N° 4

4. ¿Cuántos años de construida tiene la unidad inmobiliaria?

Años de construcción	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola"		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Menos de 10 años	18	16.98%	2	10.00%	20	15.87%
Más de 10 años	88	83.02%	18	90.00%	106	84.13%
Total	106		20		126	100.00%

El gráfico N° 4 nos muestra que el 16.98% de las viviendas del AA.HH. Nicolás de Piérola tiene menos de 10 años, mientras que el 83.02% tiene más de 10 años. Por su parte el 10% de las viviendas del AA.HH. Los Cañaverales tiene menos de 10 años y el 90.00% tiene más de 10 años.

Gráfico N° 4



Fuente: Año 2017.

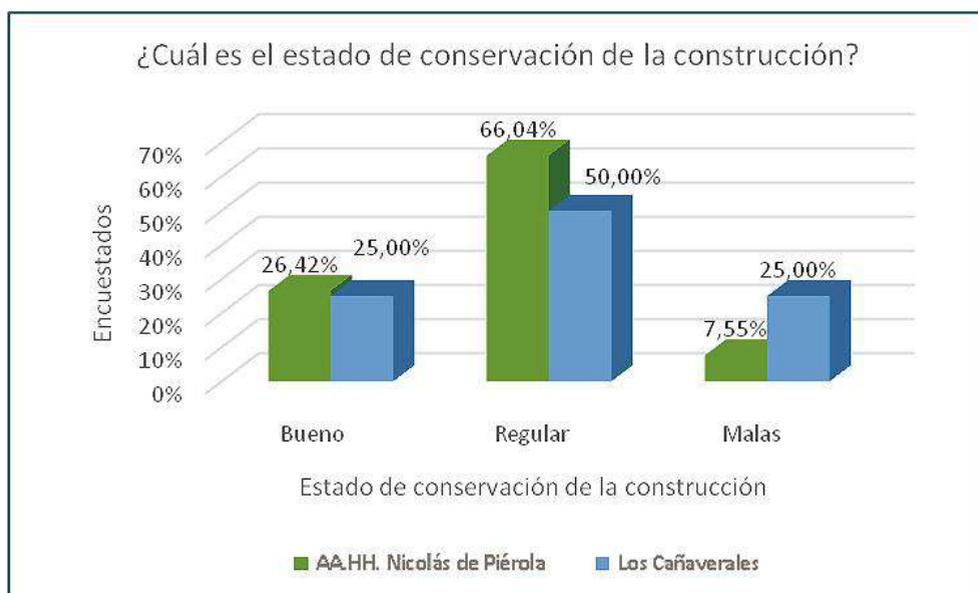
Tabla N° 5

5. ¿Cuál es el estado de conservación de la construcción?

Estado de la conservación de la construcción	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Bueno	28	26.42%	5	25.00%	33	26.19%
Regular	70	66.04%	10	50.00%	80	63.49%
Mal estado	8	7.55%	5	25.00%	13	10.32%
TOTAL	106		20		126	100.00%

Ante la pregunta formulada líneas arriba los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde lo siguiente: un 26.42% indica que el estado de dicha construcción es bueno, un 66.04% piensan que es regular 7.55% considera que está en mal estado. En tanto el 25% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales manifiesta que está en buen estado, el 50.00% considera que está regular y un 25% cree que está en mal estado.

Gráfico N° 5



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 6

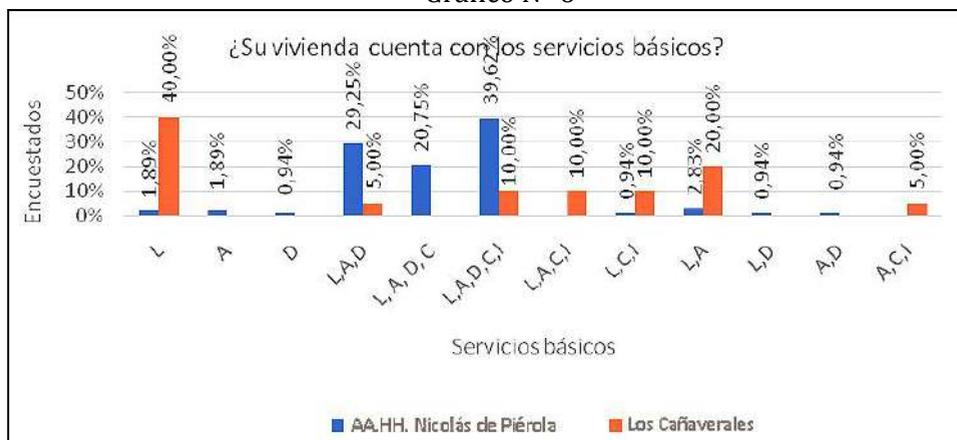
6. ¿Cuenta su vivienda con servicios básicos?

Servicios básicos	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
L	2	1.89%	8	40.00%	10	7.94%
A	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
D	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
L,A,D	31	29.25%	1	5.00%	32	25.40%
L, A, D, C	22	20.75%	0	0.00%	22	17.46%
L,A,D,C,I	42	39.62%	2	10.00%	44	34.92%
L,A,C,I	0	0.00%	2	10.00%	2	1.59%
L,C,I	1	0.94%	2	10.00%	3	2.38%
L,A	3	2.83%	4	20.00%	7	5.56%
L,D	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
A,D	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
A,C,I	0	0.00%	1	5.00%	1	0.79%
G	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
TOTAL	106		20		126	100.00%

Leyenda: L=Luz, A= Agua, D=Desagüe, C=Cable, I= Internet, G=Gas domiciliario

Los porcentajes respecto al AA.HH. Nicolás de Piérola son: un 29.25% afirma que cuenta con electricidad, agua y desagüe, un 20.75% electricidad, agua y desagüe y servicio de cable y un 39.62% con electricidad, agua, desagüe e internet y en Los Cañaverales 40.00% goza de electricidad, 20.00% tiene electricidad, agua, y un 10.00% cuenta con electricidad, agua y desagüe, cable e internet y total de la población no cuenta con gas domiciliario.

Gráfico N° 6



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 7

7. ¿Con cuáles de estos servicios públicos cuenta Ud.?

Servicios Públicos	LUGAR					
	QUIRIO		LOS CAÑAVERALES		TOTAL	
	N=106	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=20	Los Cañaverales	N=126	%
IEP	8	7.55%	3	15.00%	11	8.73%
IES	10	9.43%	5	25.00%	15	11.90%
Inst.	5	4.72%	1	5.00%	6	4.76%
PM	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
Comis.	10	9.43%	3	15.00%	13	10.32%
IEP, IES, Inst., Hosp., CM, PM	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, IES, Inst., Hosp, CM, PM, Comis.	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
IEP, IES, Inst, Hosp, CM, Comis.	0	0.00%	2	10.00%	2	1.59%
IEP, IES, Inst, PM	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, IES, Hosp.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, IES, Hosp., PM	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, IES, CM	10	9.43%	0	0.00%	10	7.94%
IEP, IES, CM, PM	4	3.77%	0	0.00%	4	3.17%
IEP, IES, CM, Comis.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, IES, PM	14	13.21%	0	0.00%	14	11.11%
IEP, CM, PM	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, PM, Comis.	5	4.72%	1	5.00%	6	4.76%
IEP, IES	3	2.83%	1	5.00%	4	3.17%
IEP, Hosp.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IEP, CM	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
IEP, PM	5	4.72%	0	0.00%	5	3.97%
IES, CM, PM, Comis.	4	3.77%	1	5.00%	5	3.97%
IES, Inst.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IES, CM	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
IES, PM	4	3.77%	1	5.00%	5	3.97%
Inst., CM, PM, Comis.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
Inst., CM	5	4.72%	2	10.00%	7	5.56%
PM, Comis.	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
TOTAL	106		20		126	100.00%

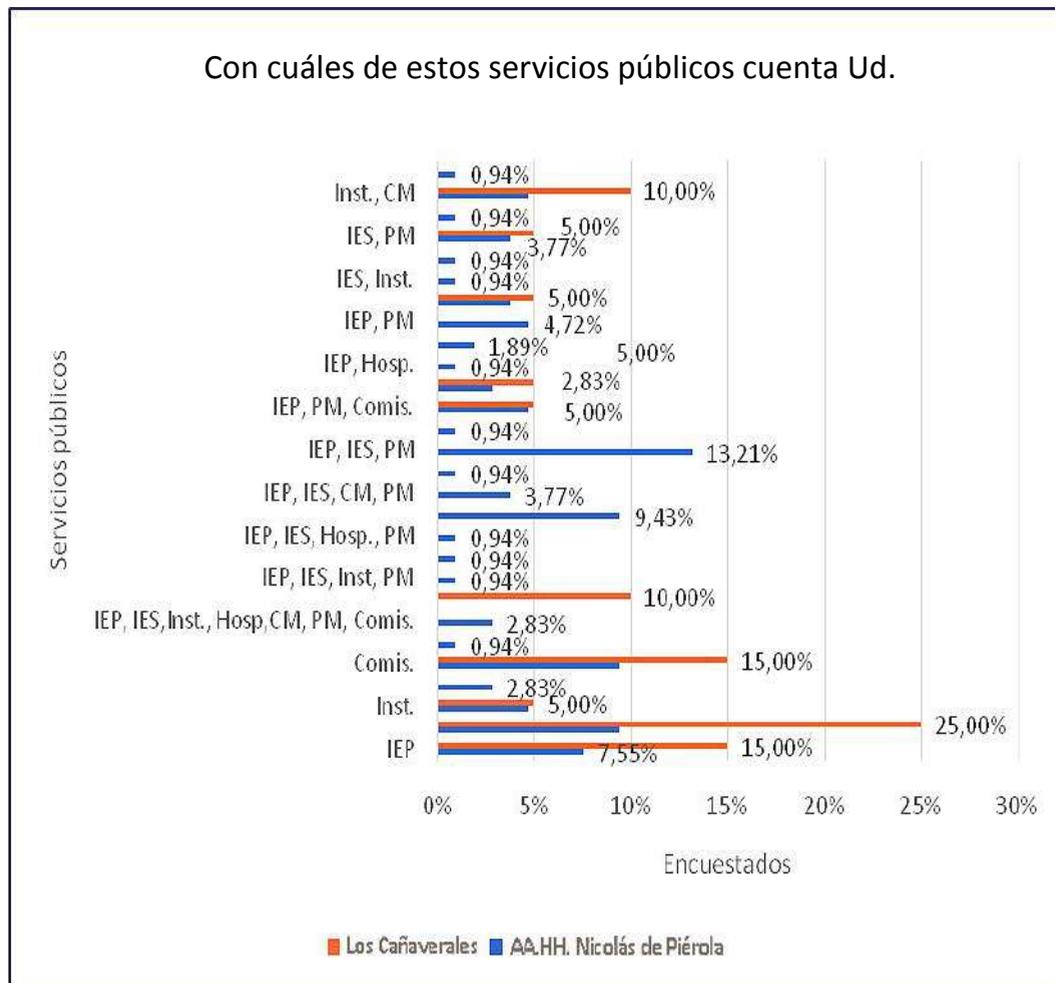
Leyenda: IEP=Institución Educativa Primaria, IES= Institución Educativa Secundaria, INST=Institutos, HOSP=Hospitales, PM=Postas Médicas, COMIS=Comisaria, CM=Centro Médico

De acuerdo a la tabla los servicios públicos que más prevalecen en el AA.HH Nicolás de Piérola son: 11.32% refiere que cuenta con IEP, IES, CM, un 38.68%

II. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

señala que cuenta con IEP, IES, PM y el 14.15% cuenta con IEP, PM, mientras que en el AA.HH Los Cañaverales 15.00% cuenta con las IEP, un 25.00% cuenta con las IES y el 10.00% con IEP, IES, Inst, Hosp. CM, Comis.

Gráfico N° 7



Fuente: Año 2017.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD EN LOS POBLADORES. COGNITIVO

NIVEL CULTURAL

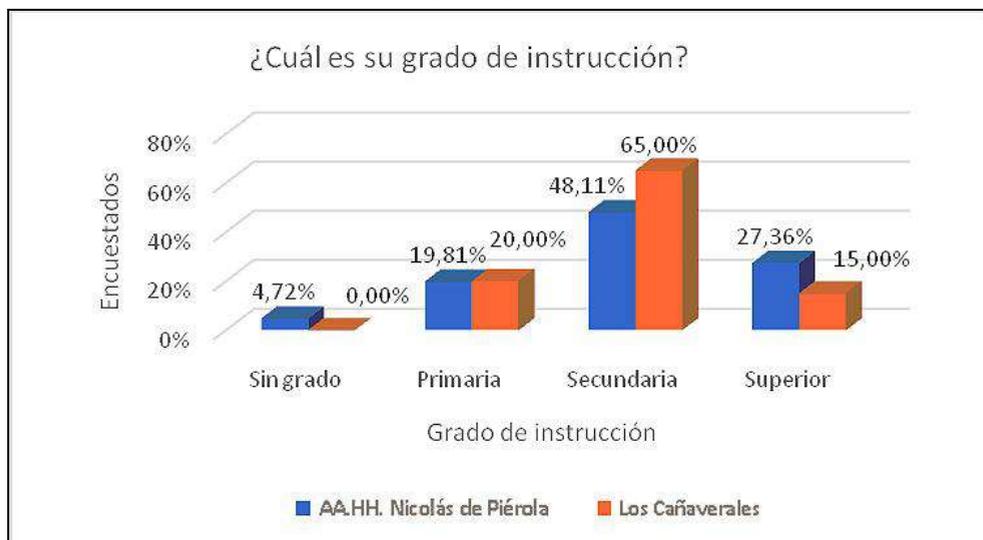
Tabla N° 8

8. ¿Cuál es su grado de instrucción?

Grado de instrucción	LUGAR					
	AA.H. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Sin estudio;	5	4.72%	0	0.00%	5	3.97%
Primaria	21	19.81%	4	20.00%	25	19.84%
Secundaria	51	48.11%	13	65.00%	64	50.79%
Superior	29	27.36%	3	15.00%	32	25.40%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Según la mencionada tabla, los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola refieren lo siguiente: el 4.72% no tiene grado de instrucción, el 19.81% tiene estudios primarios, el 48.11% tiene estudios secundarios y el 27.36% tiene estudios superiores y en el AA.HH. Los Cañaverales el 20.00% tiene primaria, el 65% tiene secundaria, 15.00% tiene estudios superiores y no existe pobladores sin grado de estudios.

Gráfico N° 8



Fuente: Año 2017.

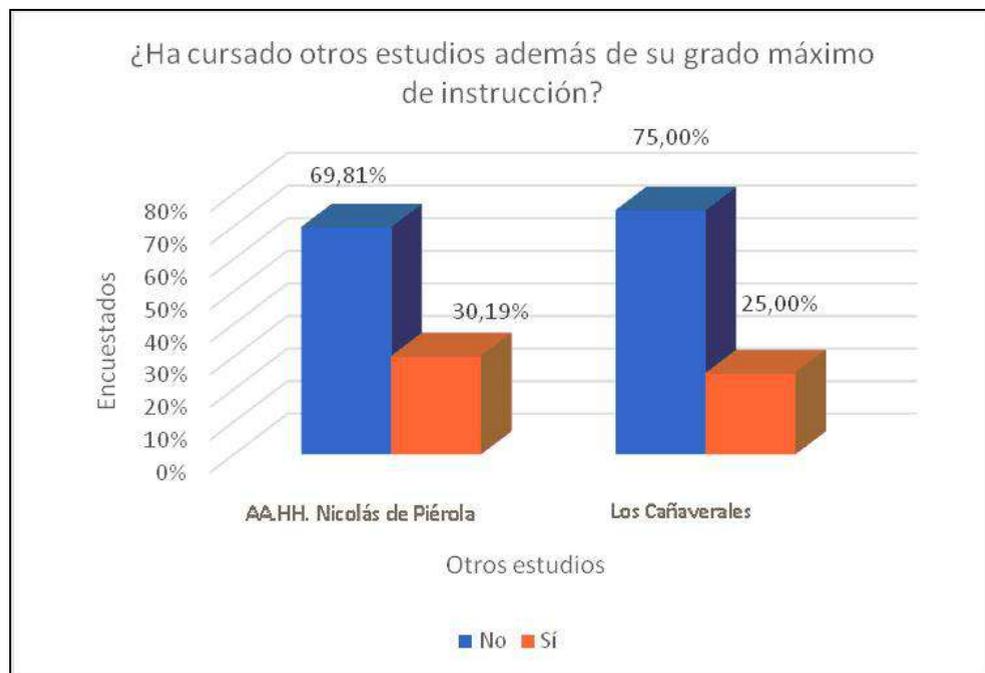
Tabla N° 9

9. ¿Ha cursado otros estudios, además de su grado máximo de instrucción?

Cursó otros estudios	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	74	69.81%	15	75.00%	89	70.63%
Sí	32	30.19%	5	25.00%	37	29.37%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

De la tabla N° 09 se desprende que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 69.81% no cursó otros estudios y el 30.19% responde afirmativamente y en Los Cañaverales el 75.00% no cursó estudios y el 25.00% sí cursó estudios.

Gráfico N° 9



Fuente: Año 2017.

INFORMACIÓN

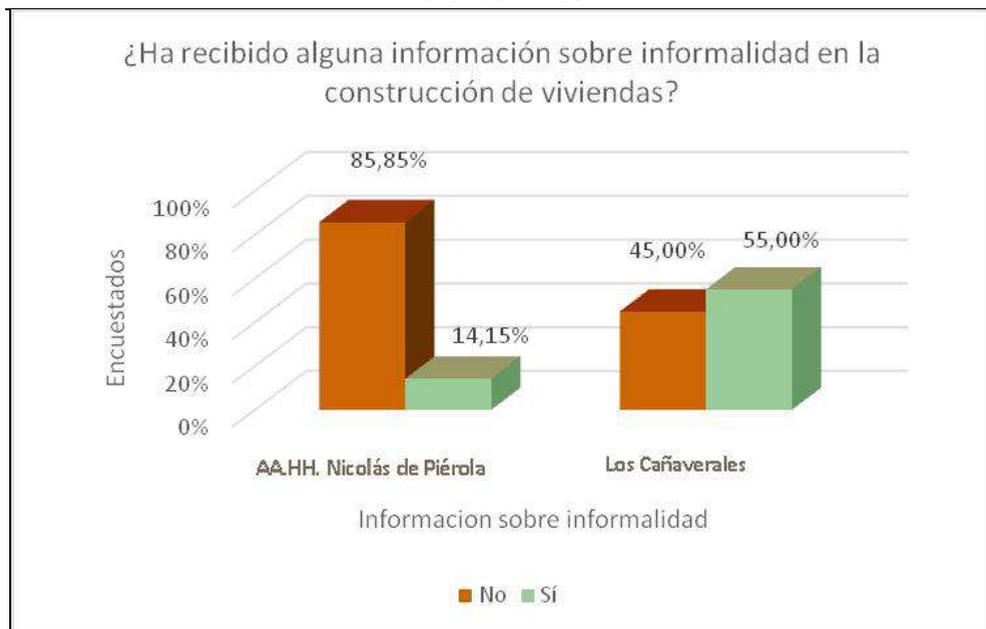
Tabla N° 10

10. ¿Ha recibido alguna información sobre informalidad en la construcción de viviendas?

Información sobre informalidad	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	39	85.85%	9	45.00%	100	79.37%
Sí	15	14.15%	11	55.00%	26	20.63%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Esta tabla nos muestra que en el AA.HH. Nicolás de Piérola, el 85.85% no tiene información sobre informalidad y el 14.15% sí cuenta con información, y en relación con el AA.HH. Los Cañaverales el 45.00% no tiene información sobre informalidad, mientras que el 55.00% sí la tiene. Además, podemos encontrar que en total el 79.37% de la población encuestada no cuenta con dicha información

Gráfico N° 10



Fuente: Año 2017.

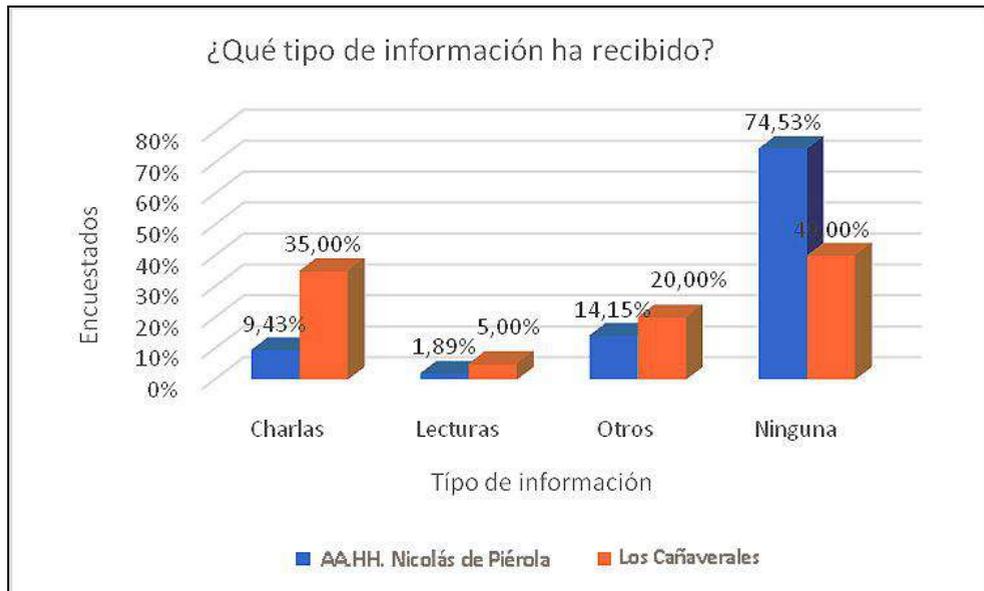
Tabla N° 11

11. ¿Qué tipo de información ha recibido?

Tipo de Información	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Charlas	10	9.43%	7	35.00%	17	13.49%
Lecturas	2	1.89%	1	5.00%	3	2.38%
Otros	15	14.15%	4	20.00%	19	15.08%
Ninguno	79	74.53%	8	40.00%	87	69.05%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

De acuerdo con esta tabla, se observa que, el 9.43% de los pobladores. AAH. HH Nicolás de Piérola ha recibido charlas sobre informalidad y al 1.89% se le ha brindado lecturas sobre informalidad. Además, un 14.15% refiere que ha recibido otro tipo de información y un 74.53% afirma que no ha recibido ningún tipo de información. Respecto al AA.HH. Los Cañaverales el 35.00% menciona que ha recibido charlas sobre informalidad y el 5.00% ha sido informado mediante lecturas y el 20.00% manifiesta que ha recibido otros tipos de información y un 40.00% no ha recibido ningún tipo de información.

Gráfico N° 11



Fuente: Año 2017.

CAPACITACIÓN

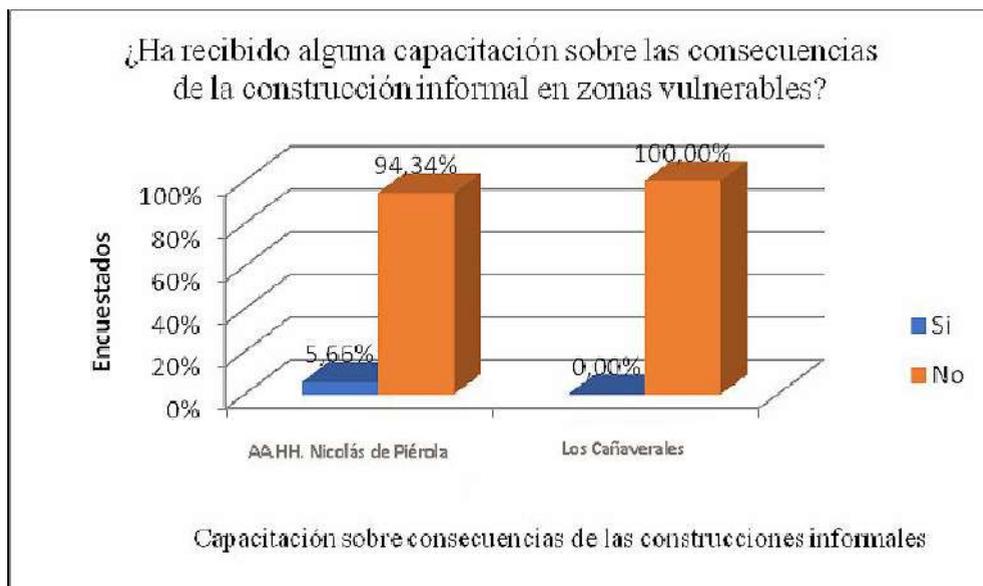
Tabla N° 12

12. ¿Ha recibido alguna capacitación sobre las consecuencias de la construcción informal en zonas vulnerables?

TOTAL	LUGAR					
	QUIRIO		CAÑAVERAL		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Capacitación en construcciones informales	N=106	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=20	Los Cañaverales	N=126	%
Si	6	5.66%	0	0.00%	6	4.76%
No	100	94.34%	20	100.00%	120	95.24%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

En la tabla se muestra que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 94.34% afirma que no ha recibido capacitación, un 5.66% que sí ha recibido alguna capacitación. Por su parte en el AA.HH. Cañaverales el 100.00% refiere que no ha recibido capacitación.

Gráfico 12



Fuente: Año 2017.

POLÍTICO NORMATIVO

POLÍTICA ESTATAL

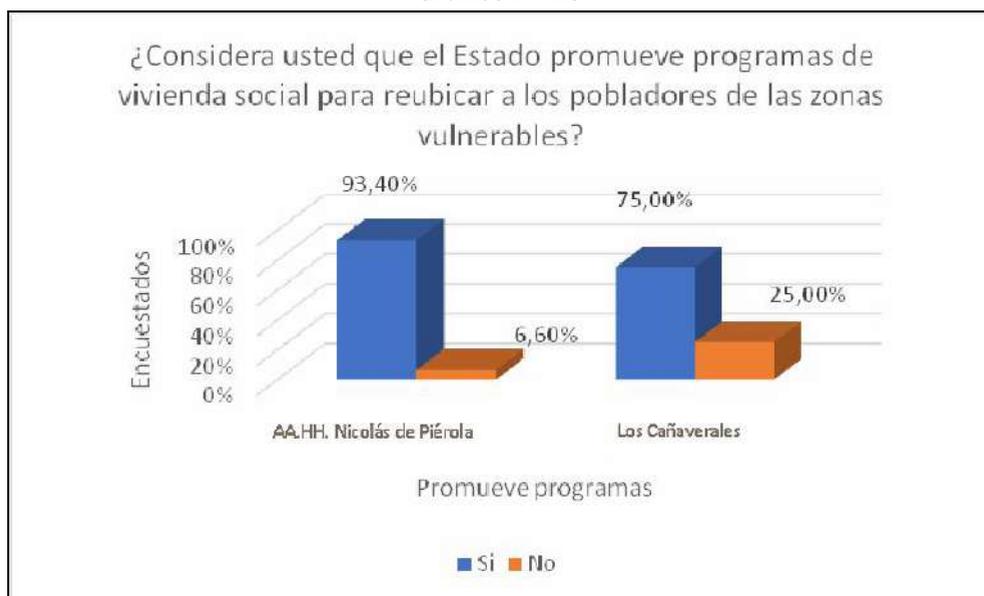
Tabla N° 13

13. ¿Considera usted que las políticas del Estado promueven programas de vivienda social para reubicar a los pobladores de las zonas vulnerables?

Promueve programas	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	99	93.40%	15	75.00%	114	90.48%
Si	7	6.60%	5	25.00%	12	9.52%
Total	106		20		126	100.00%

En la tabla se muestra que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 93.40% de los encuestados piensa que el Estado no promueve programas de vivienda en zonas vulnerables, y un 6.60% responde afirmativamente, y en el AA.HH. Los Cañaverales el 75.00% manifiesta que no promueve y el 25.00% considera que sí se promueve.

Gráfico N° 13



Fuente; Año 2017.

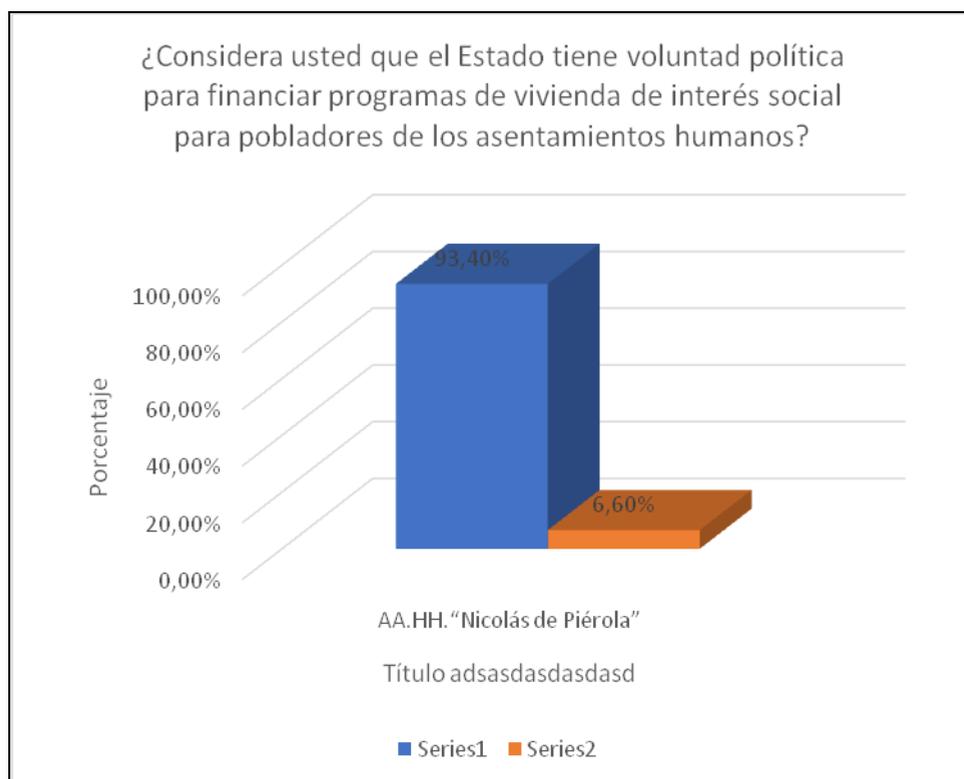
Tabla N° 14

14. ¿Considera usted que el Estado tiene voluntad política para financiar programas de vivienda de interés social para pobladores de los asentamientos humanos?

Financia programas	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	99	93.40%	20	100.00%	119	94.44%
Si	7	6.60%	0	0.00%	7	5.56%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

El 93.40% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola, considera que no existe voluntad política para lograr financiamiento y el 6.60% responde afirmativamente. Mientras tanto, en el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% afirma que no existe voluntad política.

Gráfico N° 14



Fuente; Año 2017.

NORMATIVA

Tabla N° 15

15. ¿Está de acuerdo con la Ley N° 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones)? ¿Esta norma ha logrado solucionar el problema de la informalidad en la construcción inmobiliaria en los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Ley para detener la informalidad	N=106	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=20	Los Cañaverales	N=126	%
Muy de acuerdo	10	9.43%	0	0.00%	10	7.94%
De acuerdo	15	14.15%	3	15.00%	18	14.29%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	25	23.58%	0	0.00%	25	19.84%
En desacuerdo	50	47.17%	17	85.00%	67	53.17%
Muy en desacuerdo	6	5.66%	0	0.00%	6	4.76%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

El 9.43% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que está muy de acuerdo, el 14.15% está de acuerdo, un 23.58% afirma que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, un 47.17% está en desacuerdo y un 5.66% afirma que está muy en desacuerdo. En cuanto a esto, en el AA.HH. Cañaverales un 15.00% dice estar de acuerdo, y un 85.00% afirma que está muy en desacuerdo.

Gráfico N° 15



Fuente; Año 2017.

Tabla N° 16

16. ¿Está de acuerdo con la D.S. N° 011-2017-VIVIENDA que aprueba el reglamento de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación? ¿Esta norma ha logrado resolver el problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Ley para detener la informalidad	N=106	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=20	Los Cañaverales	N=126	%
Muy de acuerdo	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
De acuerdo	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	35	33.02%	0	0.00%	35	27.78%
En desacuerdo	58	54.72%	20	100.00%	78	61.90%
Muy en desacuerdo	10	9.43%	0	0.00%	10	7.94%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

El 2.83% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que está muy de acuerdo con esta norma y que el reglamento ha logrado resolver el problema de la informalidad, el 33.02% no está de acuerdo ni en desacuerdo, un 54.72% afirma que está en desacuerdo y un 9.43% afirma que está muy en desacuerdo. En Los Cañaverales el 100.00% dice estar en desacuerdo.

Gráfico N° 16



Fuente; Año 2017.

**SOCIO ECONÓMICA
OCUPACIÓN**

Tabla N° 17

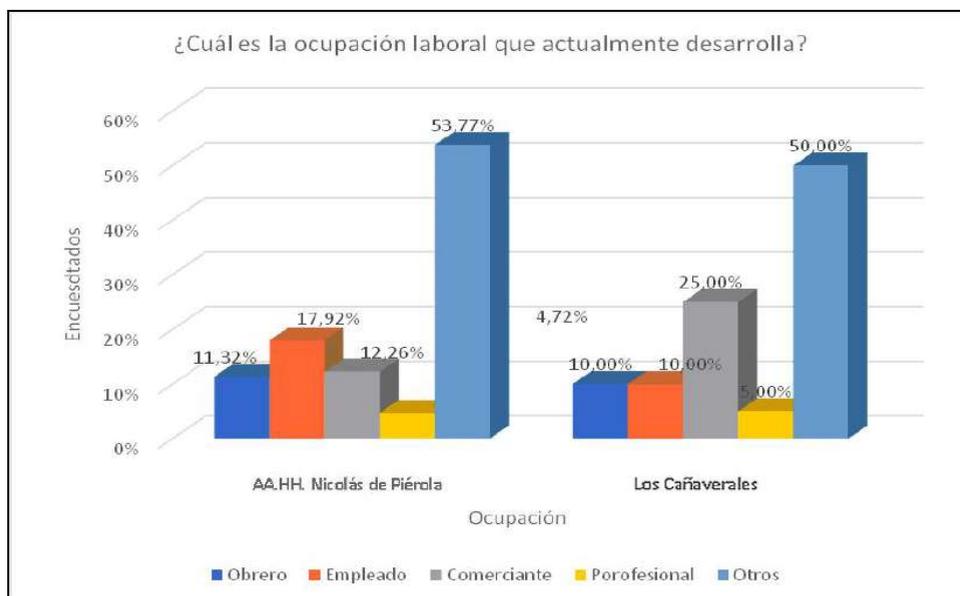
17. ¿Cuál es la ocupación laboral que usted actualmente desarrolla?

Ocupación	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Obrero	12	11.32%	2	10.00%	14	11.11%
Empleado	19	17.92%	2	10.00%	21	16.67%
Comerciante	13	12.26%	5	25.00%	18	14.29%
Profesional	5	4.72%	1	5.00%	6	4.76%
Otras actividades*	57	53.77%	10	50.00%	67	53.17%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

(* Otras actividades: CAS, Empleo temporal, Eventual, Informal)

De los resultados de esta tabla se observa que el 11.32% de la población del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que es obrera, un 17.92% indica que trabaja como empleado, un 12.26% dice que es comerciante, un 4.72% afirma que es profesional y un 53.77% manifiesta que tiene otras ocupaciones. A este respecto los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales manifiesta lo siguiente: un 10.00% dice que es obrera, un 10.00% asevera ser empleado, un 25.00% dice ser comerciante un 5.00% es profesional y un 50.00% afirma tener otros tipos de ocupaciones.

Gráfico N° 17



Fuente; Año 2017.

INGRESO MENSUAL

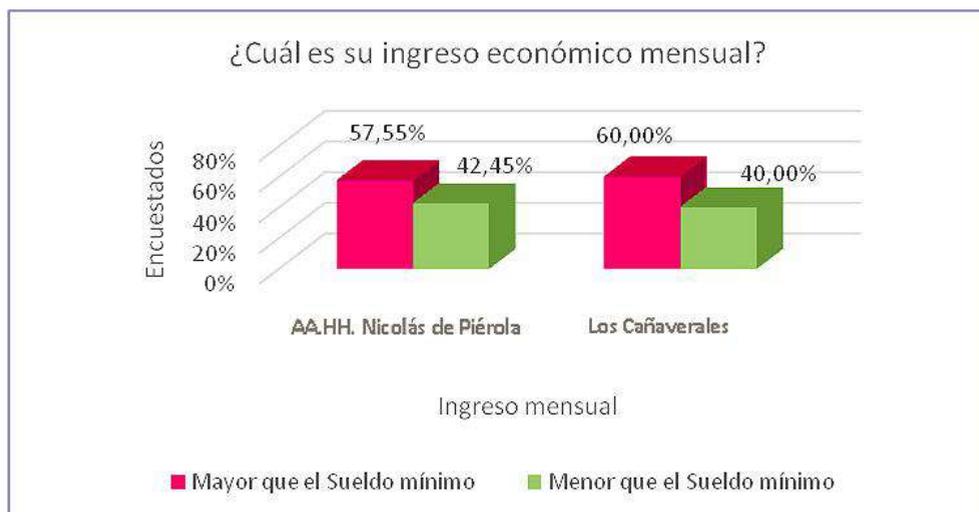
Tabla N° 18

18. ¿Cuál es su ingreso mensual?

Ingreso mensual	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Mayor que el Sueldo mínimo	61	57.55%	12	60.00%	73	57.94%
Menor que el Sueldo mínimo	45	42.45%	8	40.00%	53	42.06%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

En esta tabla podemos apreciar que el 57.55% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que tiene un ingreso mayor al sueldo mínimo, un 42.45% afirma que su ingreso mensual es menor que el sueldo mínimo. De modo similar, un 60.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales dice que su ingreso mensual es mayor que el sueldo mínimo y un 40.00% indica tener un ingreso mensual menor que el sueldo mínimo.

Gráfico N° 18



Fuente; Año 2017.

ÉTICO

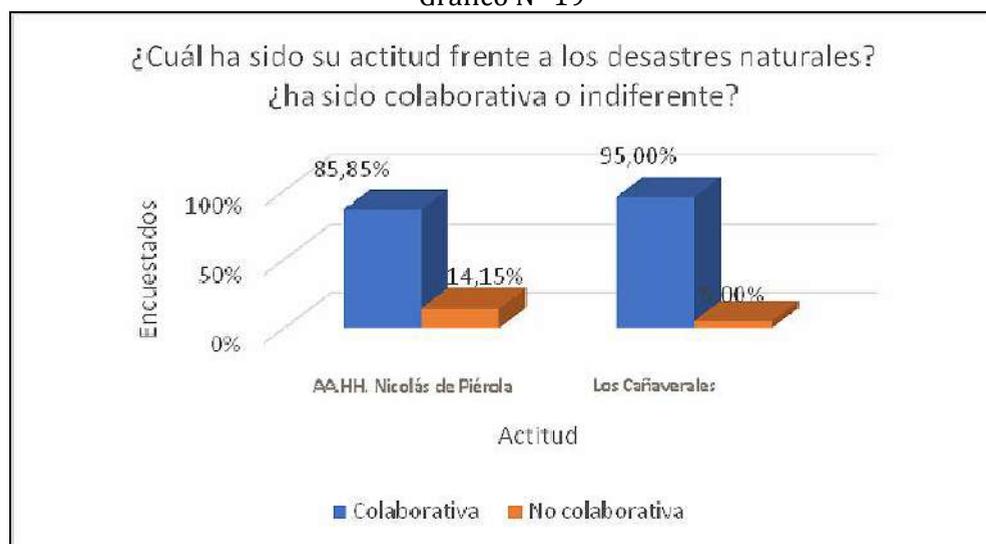
Tabla N° 19

19. ¿Cuál ha sido su actitud frente a los desastres? ¿ha sido colaborativa o indiferente?

Actitud frente al desastre	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Colaborativo	91	85.85%	19	95.00%	110	87.30%
Indiferente	15	14.15%	1	5.00%	16	12.70%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Respecto a este punto los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola precisan que ellos tienen una actitud colaborativa (85.85%), mientras que el 14.15% de dichos pobladores manifiesta su indiferencia. Asimismo, se observa que el 95.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales precisa que su actitud es colaborativa y solamente un 5.00% de ellos expresa ser indiferente.

Gráfico N° 19



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 20

20. ¿Considera usted que su vivienda ha sido construida con responsabilidad y compromiso?

Responsabilidad y compromiso	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverals		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Con responsabilidad y compromiso	86	81.13%	16	80.00%	102	12.70%
Sin responsabilidad y sin compromiso	20	18.87%	4	20.00%	24	87.30%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Esta tabla nos muestra que el 81.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola indica que ha construido su vivienda con responsabilidad y compromiso, mientras que el 18.87% manifiesta que lo han hecho sin responsabilidad ni compromiso. En cuanto al AA.HH. Los Cañaverals, el 80.00% dice que han construido con responsabilidad y compromiso y un 20.00% afirma lo contrario.

Gráfico N° 20



Fuente: Año 2017.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD EN LOS DIRIGENTES COGNITIVO
NIVEL CULTURAL

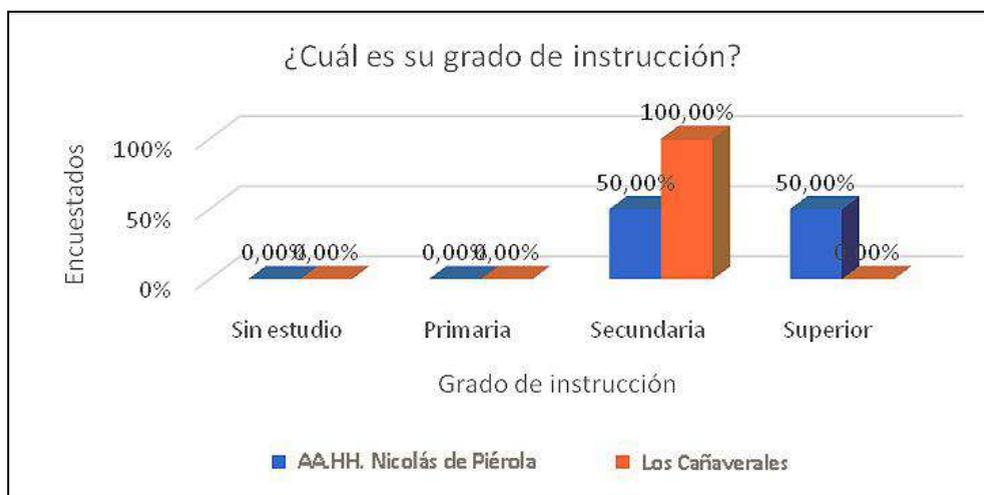
Tabla N° 21

21. ¿Cuál es su grado de instrucción?

Grado de instrucción	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Sin estudio	0	0.00%	0	0.00%	0	3.97%
Primaria	0	0.00%	0	0.00%	0	19.84%
Secundaria	1	50.00%	1	100.00%	2	50.79%
Superior	1	50.00%	0	0.00%	1	25.40%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

Respecto a la pregunta sobre su grado de instrucción, un 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola un 50.00% señala que tiene secundaria, estudios superiores y con respecto al Asentamiento Humano Los Cañaverales, el 100.00% de los dirigentes afirma que tiene secundaria completa.

Gráfico N° 21



Fuente: Año 2017.

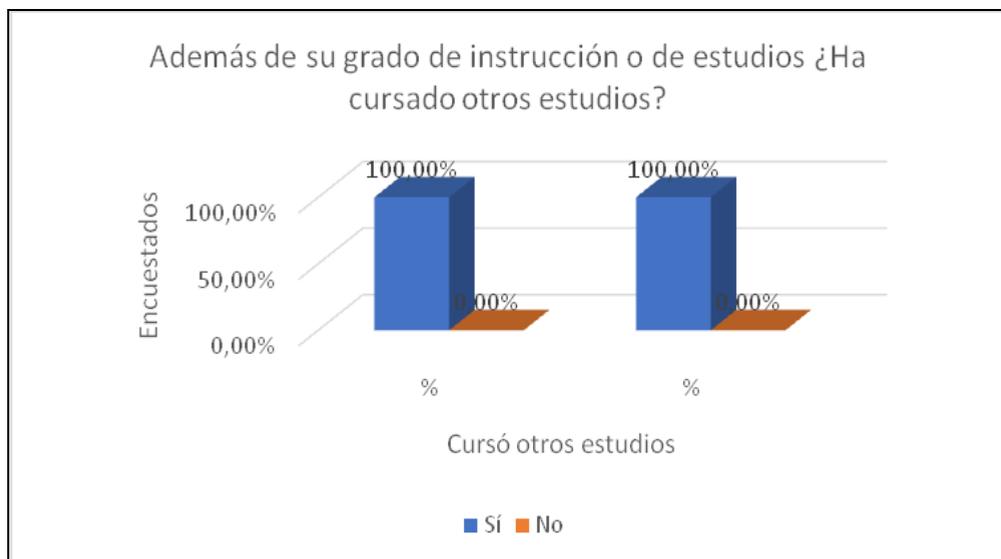
Tabla N° 22

22. Además de su grado de instrucción, ¿ha cursado Ud. otros estudios?

Cursó otros estudios	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Sí	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
No	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

Respecto a la pregunta sobre los otros estudios, un 100.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola ha indicado que sí ha tenido capacitación. De modo similar, el 100.00% de los dirigentes del AA.HH. Los Cañaverales afirma que ha recibido capacitación.

Gráfico 22



Fuente: Año 2017.

INFORMACIÓN

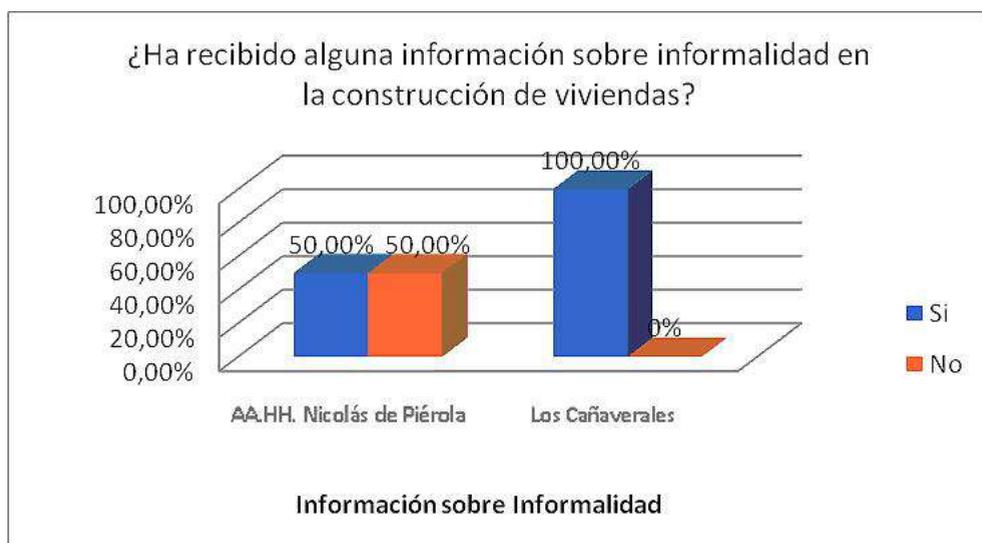
Tabla N° 23

23. ¿Ha recibido alguna información sobre informalidad en la construcción de viviendas?

Información sobre Informalidad	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Si	1	50.00%	1	100.00%	2	75.00%
No	1	50.00%	0	0.00%	1	25.00%
TOTAL	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

Respecto a la pregunta sobre información en materia de construcción de vivienda, el 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola refiere que sí lo ha recibido y un 50.00% no. Con respecto al AA.HH. Los Cañaverales, 100.00% afirma que sí ha recibido información.

Gráfico N° 23



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 24

24. Con relación a la pregunta anterior, si su respuesta es sí, indique Ud. qué tipo de información ha recibido

Tipos de información	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Charlas	2	33.33%	1	50.00%	3	37.50%
Charlas y Seminario	2	33.33%	0	0.00%	2	25.00%
Charla, Seminarios y Talleres	1	16.67%	0	0.00%	1	12.50%
Otros eventos	1	16.67%	1	50.00%	2	25.00%
TOTAL	6	100.00%	2	100.00%	8	100.00%

Esta tabla nos muestra que el 33.33% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola ha recibido charlas, un porcentaje similar, esto es un 33.33% ha recibido charlas y seminarios, el 16.67% ha asistido a charlas, seminarios y talleres y un 16.67% ha asistido a otro tipo de eventos y respecto al AA.HH. Los Cañaverales un 50.00% asegura haber asistido a charlas y el otro 50.00% a otro tipo de evento.

Gráfico N° 24



Fuente: Año 2017.

Capacitación

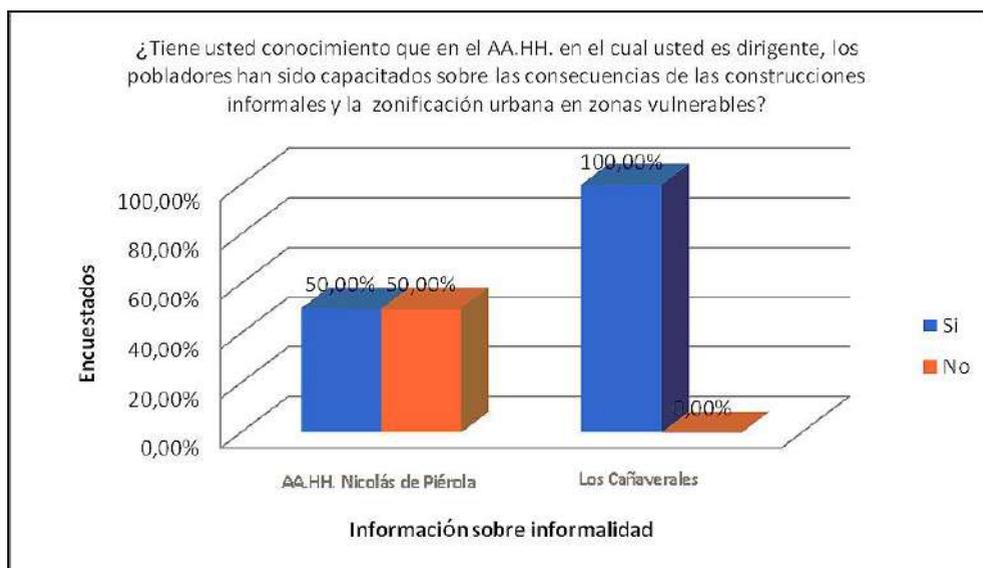
Tabla N° 25

25. En su condición de dirigente, ¿Tiene usted conocimiento si, los pobladores han sido capacitados sobre las consecuencias de las construcciones informales y la zonificación urbana en zonas vulnerables?

Capacitación sobre construcciones informales	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Si	1	50.00%	1	100.00%	2	75.00%
No	1	50.00%	0	0.00%	1	25.00%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

De acuerdo con esta la tabla, los dirigentes afirman que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 50.07% hace uso racional del suelo y 50.00% indica que no; en el caso de Los Cañaverales el 100.00% menciona que sí hace uso racional del suelo.

Gráfico N° 25



Fuente: Año 2017.

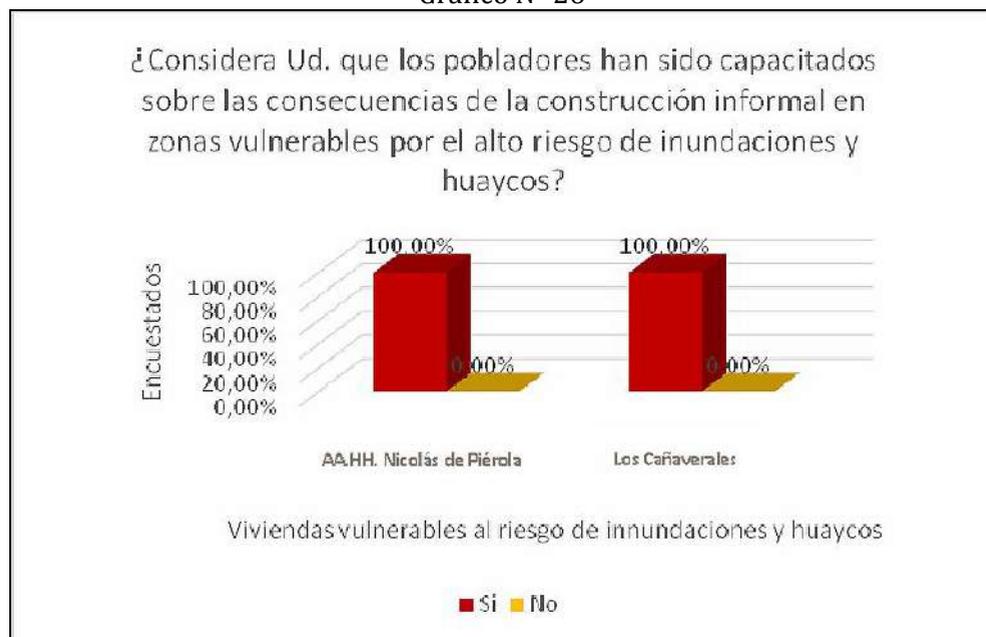
Tabla N° 26

26. ¿Considera usted que los pobladores han sido capacitados sobre las consecuencias de la construcción informal en zonas vulnerables por el alto riesgo de inundaciones y huaycos?

Viviendas vulnerables al riesgo de inundaciones y huaycos	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Si	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
No	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Total	2	100%	1	100%	3	100.00%

Respecto a la pregunta indicada, el 100% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola considera que sí ha sido capacitado sobre el alto riesgo de inundaciones y huaycos, mientras que en Los Cañaverales el 100.00% afirma que sí conoce que las viviendas están en riesgo de desbordes e inundaciones.

Gráfico N° 26



Fuente: Año 2017.

POLÍTICO NORMATIVO**POLÍTICA ESTATAL**

Tabla N° 27

27. ¿Considera usted que, las políticas del Estado promueven programas de vivienda social para reubicar a los pobladores de las zonas vulnerables?

El Estado promueve programas de vivienda	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
No	1	50.00%	0	0.00%	1	33.33.00%
Si	1	50.00%	1	100.00%	2	66.67%
Total	2	100.00%	1	100.00	3	100.00%

Las respuestas de los dirigentes van en este sentido: el 50.00% del AA.HH. Nicolás de Piérola piensa que el Estado no promueve programas de vivienda en zonas vulnerables, y un 50.00% cree que sí. En el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% cree que no se promueve programas de vivienda.

Gráfico N° 27



Fuente: Año 2017.

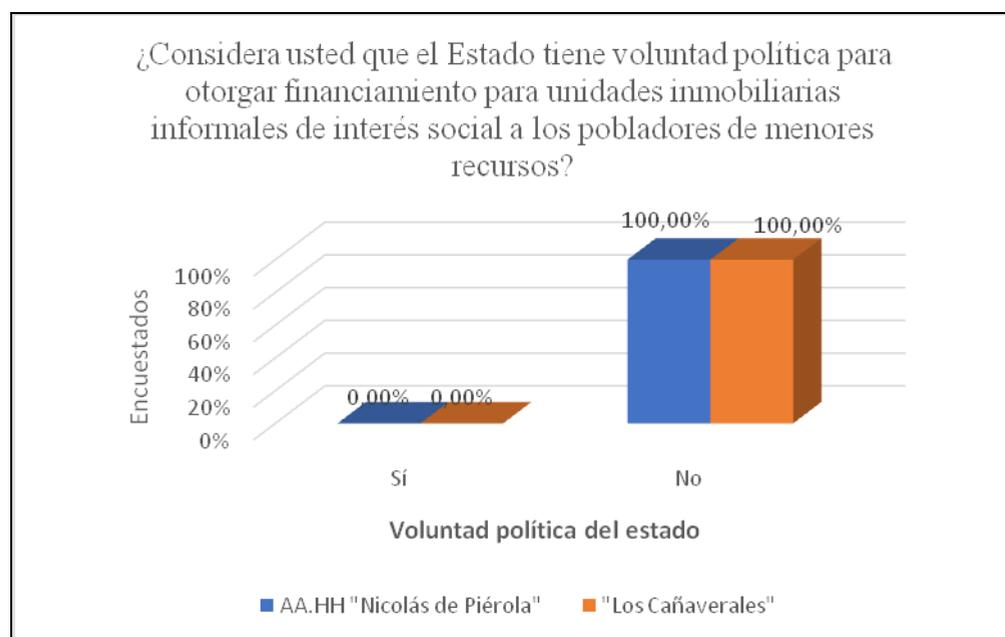
Tabla N° 28

28. ¿Considera usted que el Estado tiene voluntad política para otorgar financiamiento para unidades inmobiliarias de interés social en beneficio de los pobladores de menores recursos?

Voluntad política	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Si	0	0.0%	0	0.0%	0	0.00%
No	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
Total	2	100%	1	100%	3	100.00%

Según la tabla que antecede en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 100% afirma que no hay voluntad política de financiamiento. Del mismo modo responde el 100% de los encuestados del AA.HH. Los Cañaverales.

Gráfico N° 28



Fuente: Año 2017.

NORMATIVA

Tabla N° 29

29. ¿Está de acuerdo con la Ley N° 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones)? ¿Esta norma ha logrado solucionar el problema de la informalidad en la construcción inmobiliaria en los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Ley para detener la informalidad	N=2	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=1	Los Cañaverales	N=3	Total
Muy de acuerdo	0	9.43%	0	0.00%	0	7.94%
De acuerdo	0	14.15%	0	15.00%	0	14.29%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	23.58%	0	0.00%	1	19.84%
En desacuerdo	1	47.17%	1	85.00%	2	53.17%
Muy en desacuerdo	0	5.66%	0	0.00%	0	4.76%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

De la tabla que antecede se puede afirmar que respecto de la Ley N° 29090, el 9.43%, de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola está muy de acuerdo, el 14.15% afirma que está de acuerdo, el 23.58% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 47.17% está en desacuerdo y el 5.66% está muy en desacuerdo. Respecto al AA.HH. Los Cañaverales, el 15% de los dirigentes manifiesta que está de acuerdo y el 85% está en desacuerdo y el 85% está en desacuerdo porque esta norma no ha logrado solucionar el problema de la informalidad.

Gráfico N° 29



Fuente: Año 2017.

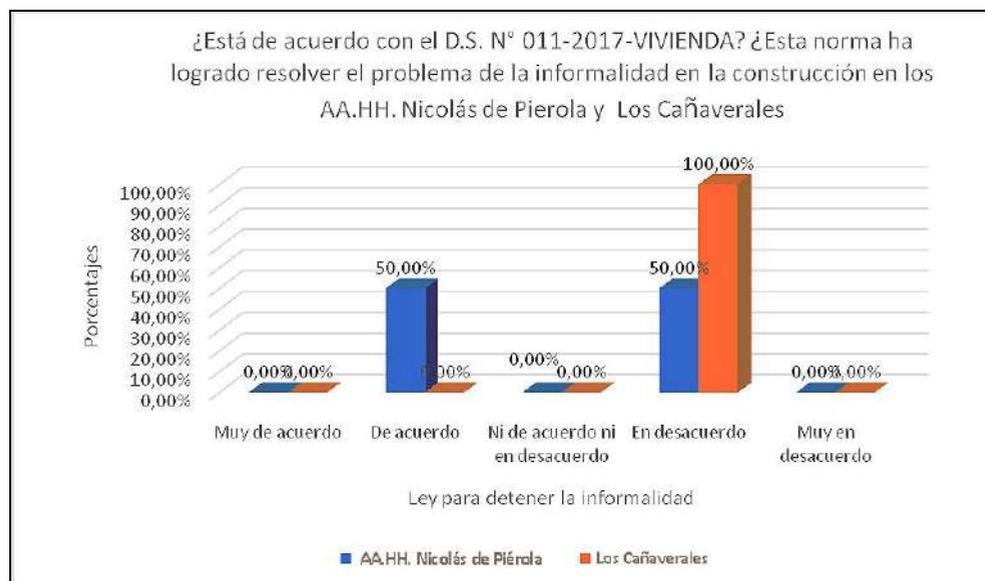
Tabla N° 30

30. ¿Está de acuerdo con el D.S. N° 011-2017-VIVIENDA (que aprueba el reglamento de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación)? ¿Esta norma ha logrado resolver el problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Ley para detener la informalidad	N=2	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=1	Los Cañaverales	N=3	%
Muy de acuerdo	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
De acuerdo	1	0.00%	1	0.00%	2	75.00%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
En desacuerdo	1	100.00%	0	100.00%	1	25.00%
Muy en desacuerdo	0	0.0%	0	0.00%	0	0.00%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

Respecto del D.S. N° 011-2017-Vivienda, (Reglamento de Licencias de habilitación urbana y edificación) el 50%, de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola está de acuerdo, y el 50% en desacuerdo; mientras que el 100% del AA.HH. Los Cañaverales está en desacuerdo ya que esta norma no ha resuelto el problema.

Gráfico N° 30



Fuente: Año 2017.

SOCIOECONÓMICA
OCUPACIÓN

Tabla N° 31

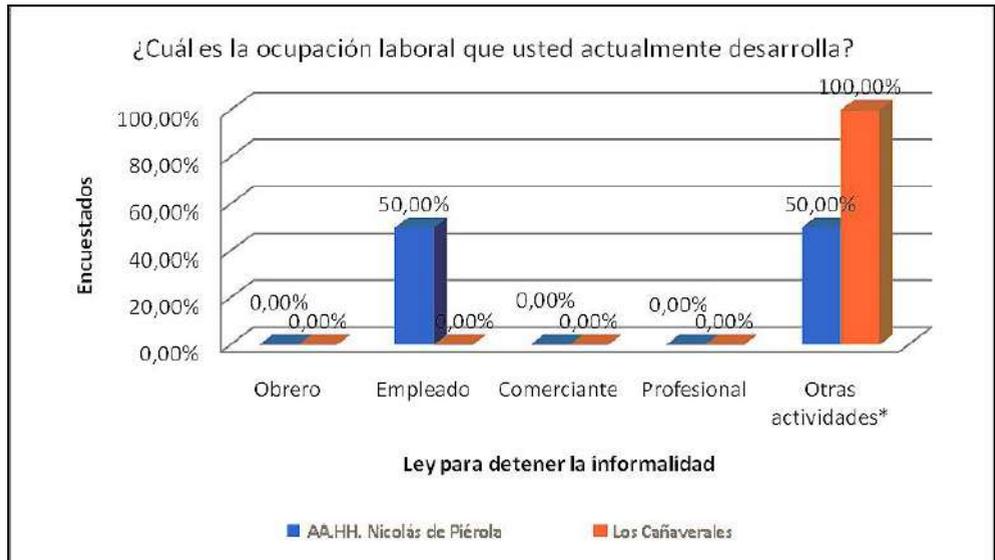
31. ¿Cuál es la ocupación laboral que usted actualmente desarrolla?

Ocupación	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Obrero	0	0.0%	0	0.00%	0	0.0%
Empleado	1	50.00%	0	0.00%	1	25.00%
Comerciante	0	0.0%	0	0.00%	0	0.0%
Profesional	0	0.0%	0	0.00%	0	0.0%
Otras actividades*	1	50.0%	1	100.00%	2	75.00%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

(* Otras actividades: CAS, Empleo temporal, Eventual, Informal)

De acuerdo con la presente tabla, el 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que es empleado y otro 50.00% se dedica a otras actividades, mientras que el 100% de los dirigentes de Los Cañaverales afirma que se dedica a otras actividades.

Gráfico N° 31



Fuente: Año 2017.

INGRESO MENSUAL

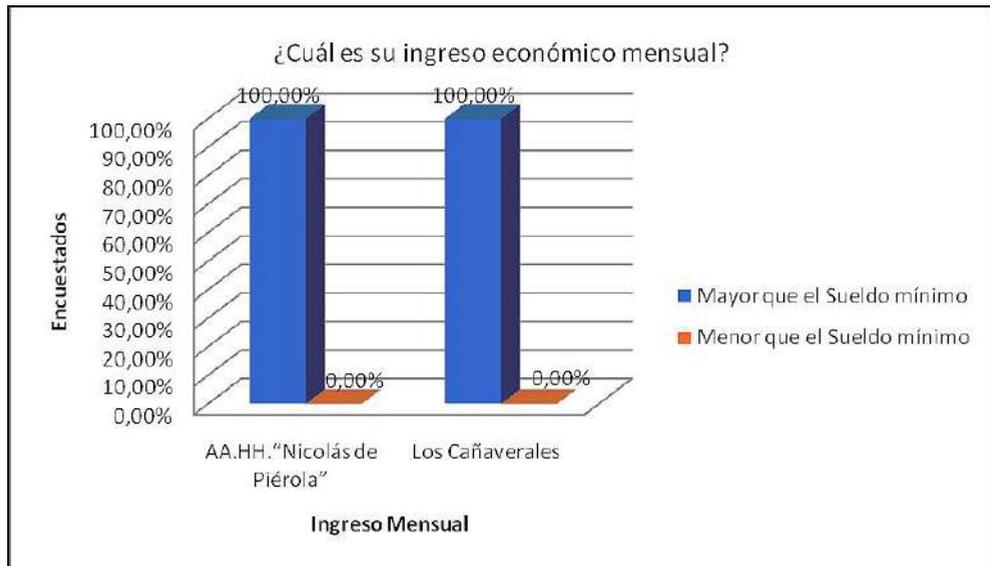
Tabla N° 32

32. ¿Cuál es su ingreso mensual?

Ingreso mensual	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Mayor que el Sueldo mínimo	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
Menor que el Sueldo mínimo	0	0.00%	0	00.00%	0	0.0%
Total	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

De acuerdo con esta tabla, el 100.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que tiene un ingreso mayor que el sueldo mínimo. Igualmente, en el caso del AA.HH. Los Cañaverales, el 100.00% dice que su ingreso mensual es mayor que el sueldo mínimo.

Gráfico N° 32



Fuente: Año 2017.

ÉTICO

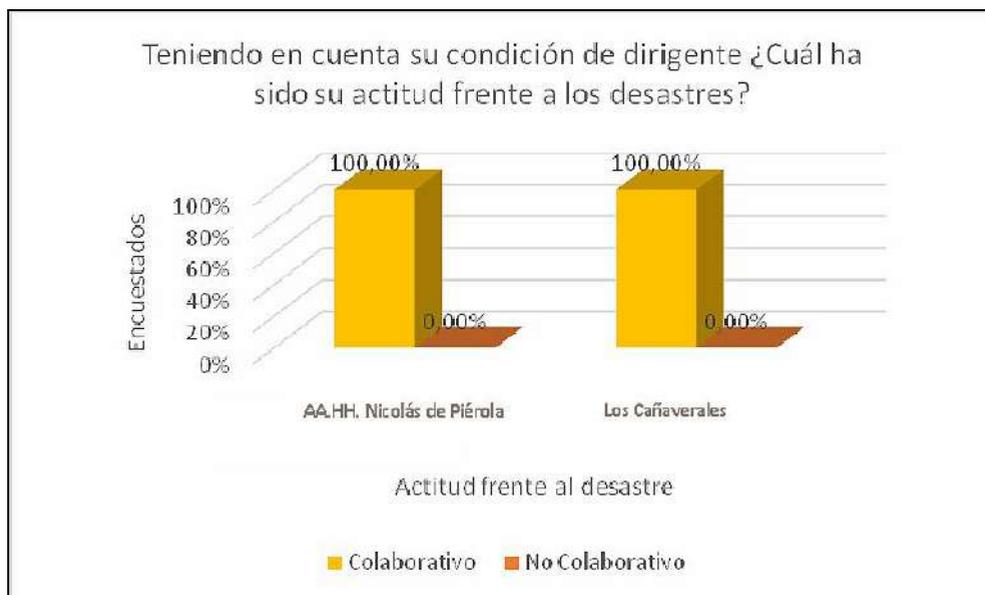
Tabla N° 33

33. Teniendo en cuenta su condición de dirigente ¿Cuál ha sido su actitud frente a los desastres?

Actitud frente al desastre	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Colaborativa	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
No colaborativa	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
TOTAL	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%

Referente a la pregunta sobre su actitud ante los desastres, los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola responden que el 100.00% son solidarios y en Los Cañaverales el 100.00% tiene una actitud colaborativa.

Gráfico N° 33



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 34

34. ¿Considera que los pobladores del asentamiento humano del cual Ud. es dirigente han construido sus viviendas con responsabilidad y compromiso?

TOTAL	LUGAR					
	QUIRIO		LOS CAÑAVERALES		TOTAL	
	N=2	%	N=1	%	N=3	%
Responsabilidad y compromiso	N=2	AA.HH. Nicolás de Piérola	N=1	Los Cañaverales	N=3	%
Con responsabilidad y compromiso	2	100.00%	1	100.00%	3	100.00%
Sin responsabilidad ni compromiso	0	00.00%	0	00.00%	0	00.00%
Total	2		1		3	100.00%

Según los datos de esta tabla el 100.00% de los encuestados dijo que en el AA.HH. Nicolás de Piérola sí se construyó con responsabilidad y compromiso. De igual modo, el 100.00% de los dirigentes del AA.HH. Los Cañaverales considera que sí ha construido con responsabilidad y compromiso.

Gráfico N° 34



Fuente: Año 2017.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS AUTORIDADES

COGNITIVO

NIVEL CULTURAL

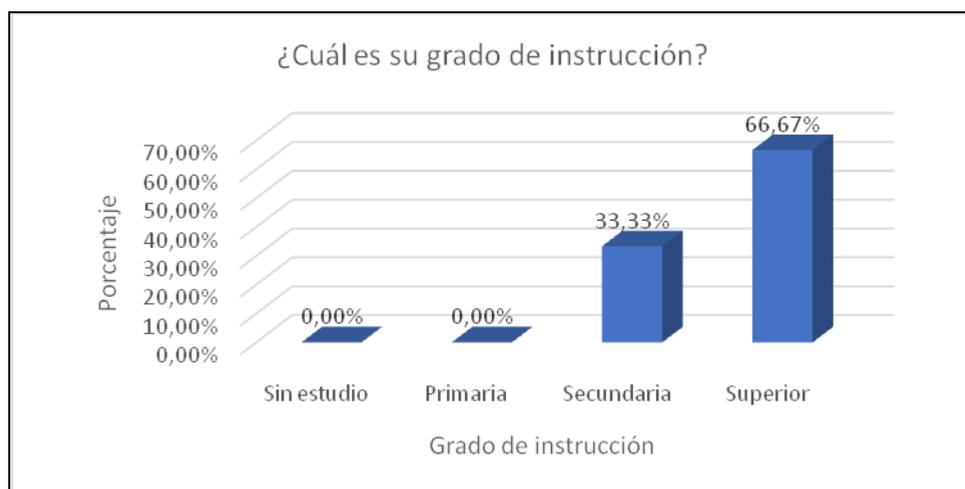
Tabla N° 35

35. ¿Cuál es su grado de instrucción?

Grado de instrucción	Autoridades	
	N=6	%
Sin estudio	0	0.00%
Primaria	0	0.00%
Secundaria	2	33.33%
Superior	4	66.67%
Total	6	100.00%

Según esta tabla, el 33.33% de las autoridades tiene secundaria completa mientras que el 66.67% tiene instrucción superior.

Gráfico N° 35



Fuente: Año 2017.

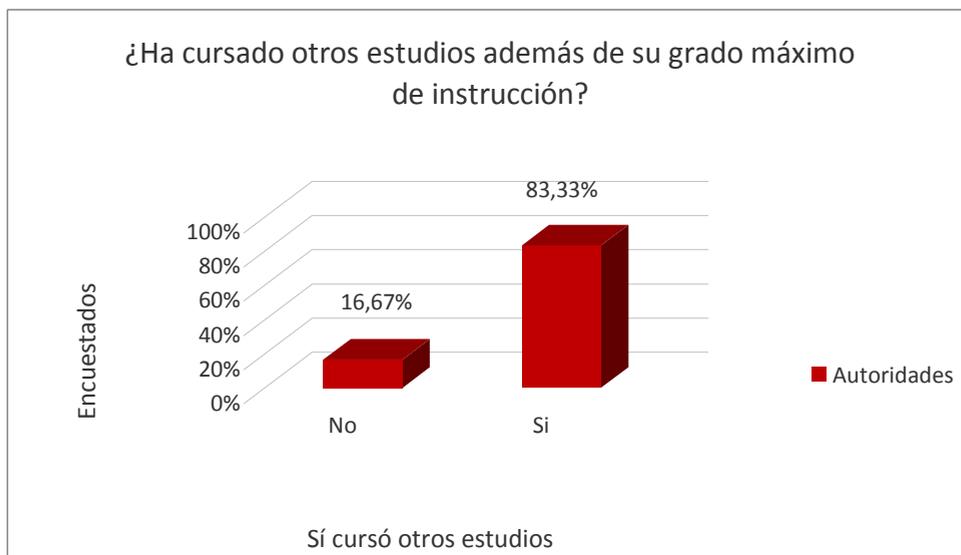
Tabla N° 36

36. ¿Ha cursado otros estudios, además de su grado máximo de instrucción?

Cursó otros estudios	Autoridades	
	N=6	%
No	1	16.67%
Sí	5	83.33%
Total	6	100.00%

De la presente tabla podemos apreciar que el 16.67% de las autoridades no cursó otros estudios y el 83.33% sí cursó otros estudios.

Gráfico N° 36



Fuente: Año 2017.

INFORMACIÓN

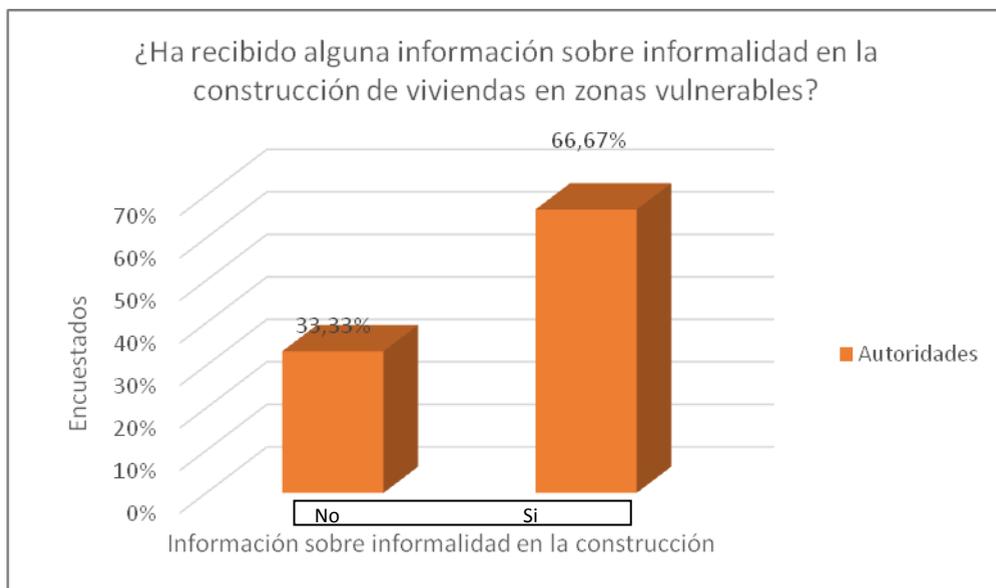
Tabla N °37

37. ¿Ha recibido alguna información sobre informalidad en la construcción de viviendas en zonas vulnerables?

Información sobre informalidad en la construcción	Autoridades	
	N=6	%
No	2	33.33%
Sí	4	66.67%
Total	6	100.00%

Se puede apreciar que el 33.33% no tiene información sobre construcciones informales y el 66.67% responde afirmativamente.

Gráfico N° 37



Fuente: Año 2017.

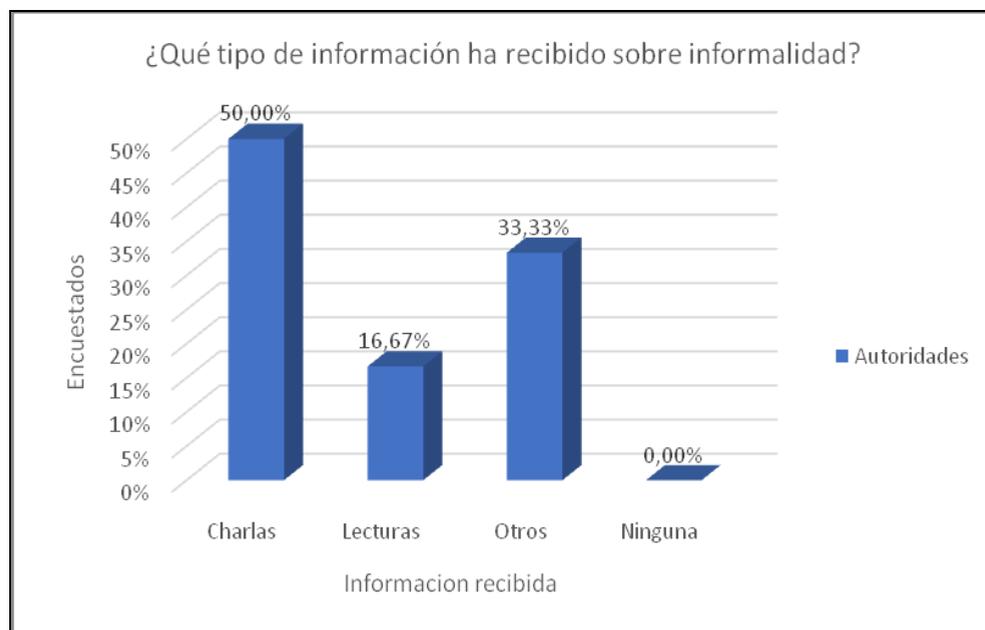
Tabla N° 38

38 ¿Qué tipo de información ha recibido sobre informalidad?

Información recibida	Autoridades	
	N=6	%
Charlas	3	50.00%
Lecturas	1	16.67%
Otros	2	33.33%
Ninguno	0	0.0%
Total	6	100%

Se observa que el 50.00% ha recibido charlas sobre informalidad y el 16.67% ha recibido lecturas, mientras que el 33.33% ha recibido otro tipo de Información.

Gráfico N° 38



Fuente: Año 2017.

CAPACITACIÓN

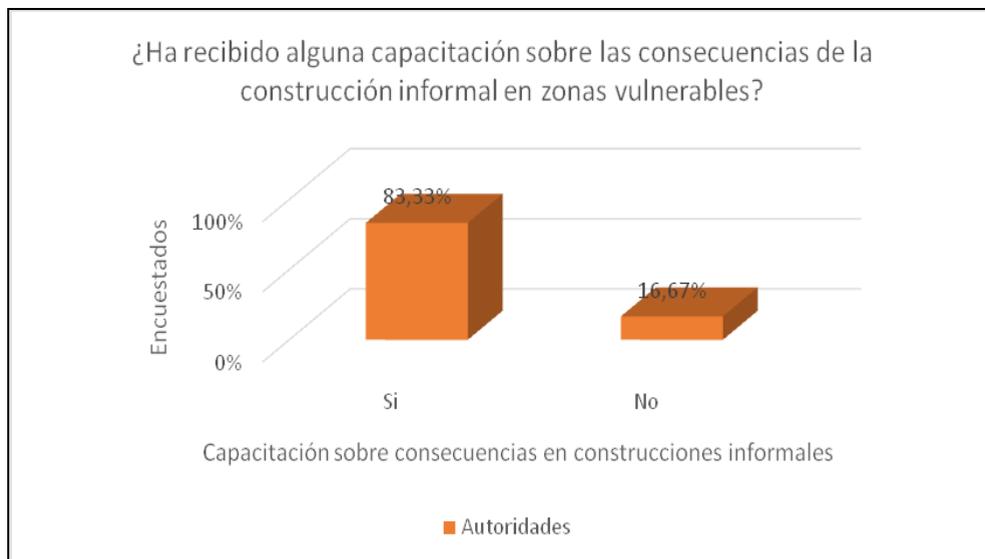
Tabla N° 39

39. ¿Ha recibido alguna capacitación sobre las consecuencias de la construcción informal en zonas vulnerables?

Capacitación sobre consecuencias en construcciones informales	Autoridades	
	N=6	%
Si	5	83.33%
No	1	16.67%
Total	6	100.00%

En la tabla se muestra que el 83.33% afirma que sí ha recibido capacitación sobre las consecuencias de las construcciones informales en zonas vulnerables, en tanto que un 16.67% refiere que no.

Gráfico 39



Fuente: Año 2017.

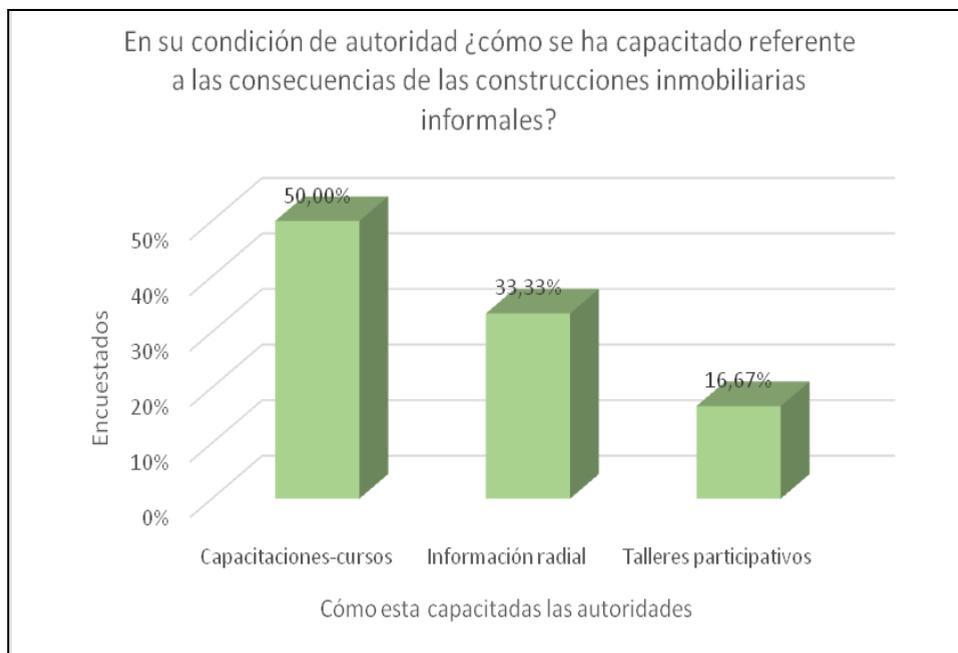
Tabla N° 40

40. En su condición de autoridad ¿cómo se ha capacitado Ud. sobre las consecuencias de las construcciones inmobiliarias informales?

Cómo están capacitadas las autoridades	Autoridades	
	N=6	%
Capacitaciones-cursos	3	50.00%
Información radial	2	33.33%
Talleres participativos	1	16.67%
TOTAL	6	100.00%

Según la presente tabla, el 50.00% de los encuestados considera que estas se han realizado a través de capacitaciones-cursos, el 33.33% se hace por información radial y el 16.67% considera que lo hacen a través de talleres participativos.

Gráfico N° 40



Fuente: Año 2017.

POLÍTICO NORMATIVO
POLÍTICA ESTATAL

Tabla N° 41

41. ¿Considera usted que el Estado promueve programas de vivienda social para reubicar a los pobladores de las zonas vulnerables?

Promoción de programas de vivienda	Autoridades	
	N=6	%
Si	6	100.00%
No	0	0.00%
TOTAL	6	100.00%

De acuerdo con esta tabla el 100.00% considera que el Estado promueve programas de vivienda social para reubicar a los pobladores de zonas vulnerables.

Gráfico N° 41



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 42

42. ¿Considera usted que el Estado tiene voluntad política para otorgar financiamiento a los pobladores de menores recursos para acceder a unidades inmobiliarias de interés social?

Voluntad política	Autoridades	
	N=6	%
Si	5	83.33%
No	1	16.67%
TOTAL	6	100.00%

Esta tabla nos muestra que el 83.33% de los encuestados considera que existe voluntad política para otorgar financiamiento a los pobladores de menores recursos para acceder a unidades inmobiliarias de interés social y el 16.67% dice que no existe tal voluntad política.

Gráfico N° 42



Fuente: Año 2017.

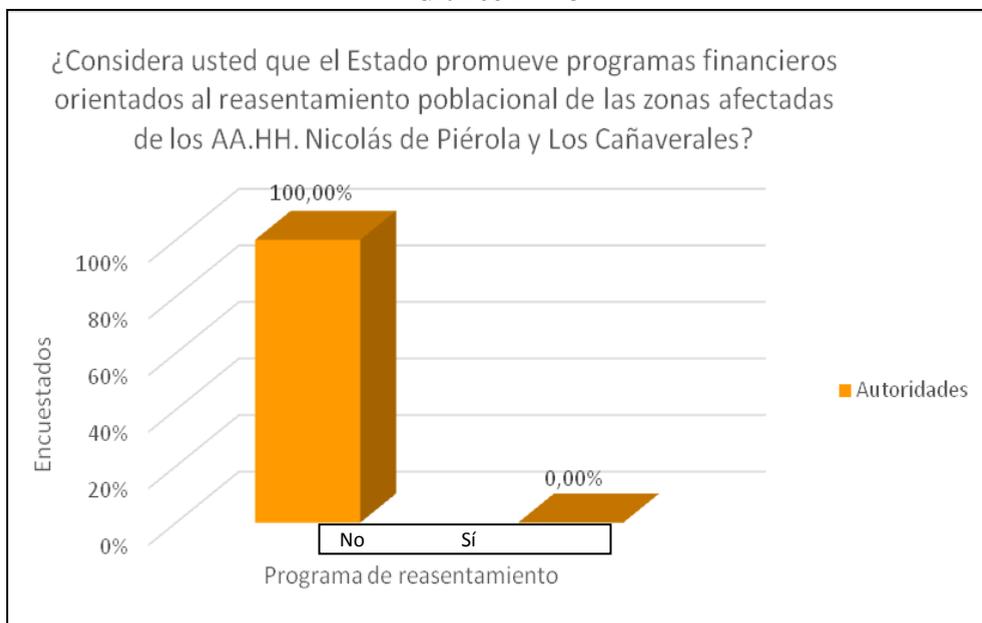
Tabla N° 43

43. ¿Considera usted que el Estado promueve programas financieros orientados al reasentamiento poblacional de las zonas afectadas de los asentamientos humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Programa financiero de reasentamiento	Autoridades	
	N=6	%
	0	0.00%
No	6	100.00%
TOTAL	6	100.00%

Esta tabla nos muestra que el 100.00% de las autoridades afirma que el Estado no promueve programas financieros orientados al reasentamiento de las zonas afectadas.

Gráfico N° 43



Fuente: Año 2017.

NORMATIVA

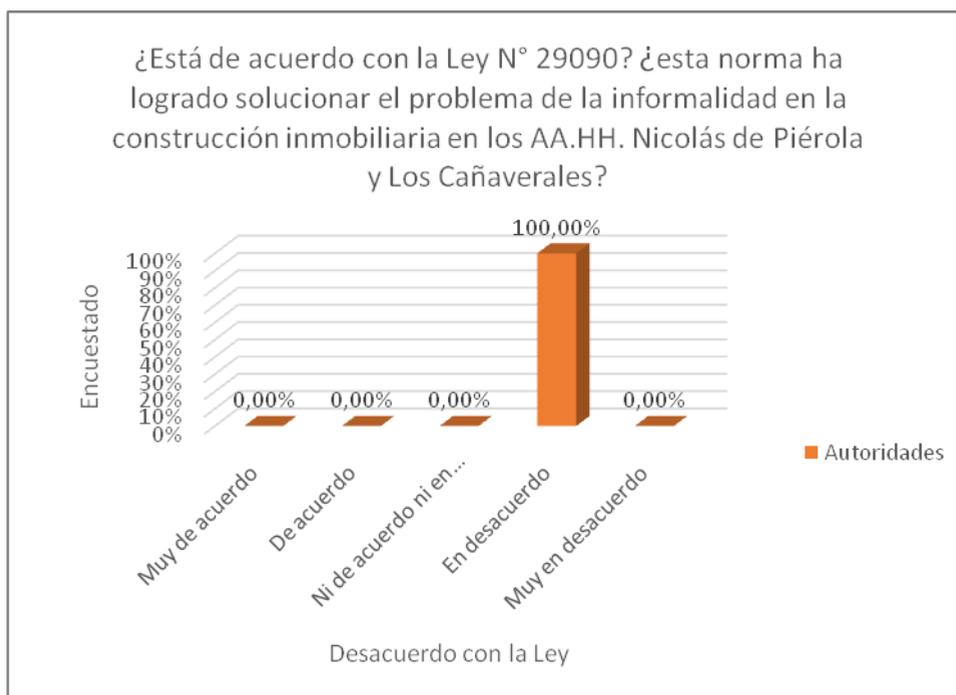
Tabla N° 44

44 ¿Está de acuerdo con la Ley N° 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones)? ¿Esta norma ha logrado solucionar el problema de la informalidad en la construcción inmobiliaria de los asentamientos humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Ley para detener la informalidad	Autoridades	
	N° 6	%
Muy de acuerdo	0	0.00%
De acuerdo	0	0.00%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0.00%
En desacuerdo	6	100.00%
Muy en desacuerdo	0	0.00%
Total	6	100.00%

De la tabla que antecede se puede afirmar que el 100.00%, está en desacuerdo con la Ley N° 29090 y cree que esta norma no ha solucionado el problema de las construcciones de unidades inmobiliarias informales en estos asentamientos humanos.

Gráfico 44



Fuente: Año 2017.

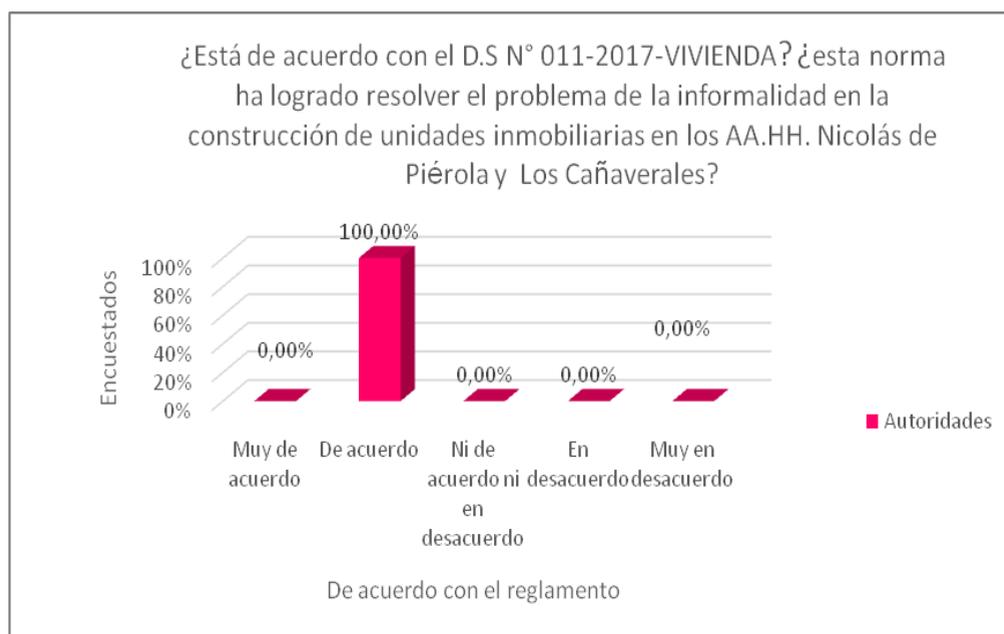
Tabla N° 45

45. ¿Está de acuerdo con el D.S. N° 011-2017-VIVIENDA (norma que aprueba el Reglamento de Licencias de habilitación urbana y licencias de edificación)? ¿Esta norma ha logrado resolver el problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias de los asentamientos humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales?

Reglamento de licencias de habilitación urbana	Autoridades	
	N° 6	%
Muy de acuerdo	0	0.00%
De acuerdo	6	100.00%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0.00%
En desacuerdo	0	0.00%
Muy en desacuerdo	0	0.0%
Total	6	100.00%

El 100% de las autoridades está de acuerdo con el D.S. N° 011-2017-VIVIENDA, sin embargo, ellos expresan que esta no ha logrado resolver el problema de la informalidad en ninguno de estos asentamientos humanos.

Gráfico 45



Fuente: Año 2017.

SOCIOECONÓMICO
OCUPACIÓN

Tabla N° 46

46. Como autoridad o funcionario ¿dónde desarrolla su actividad laboral?

Actividad laboral	N=6	Porcentaje
Municipalidad	4	66.67%
Municipalidad y en otras Instituciones	2	33.33%
TOTAL	6	100.00%

En lo concerniente al ámbito laboral, un 66.67% afirma que trabaja en la municipalidad y un 33.33% que trabaja en municipalidad y en otras instituciones.

Gráfico N° 46



Fuente: Año 2017.

INGRESO MENSUAL

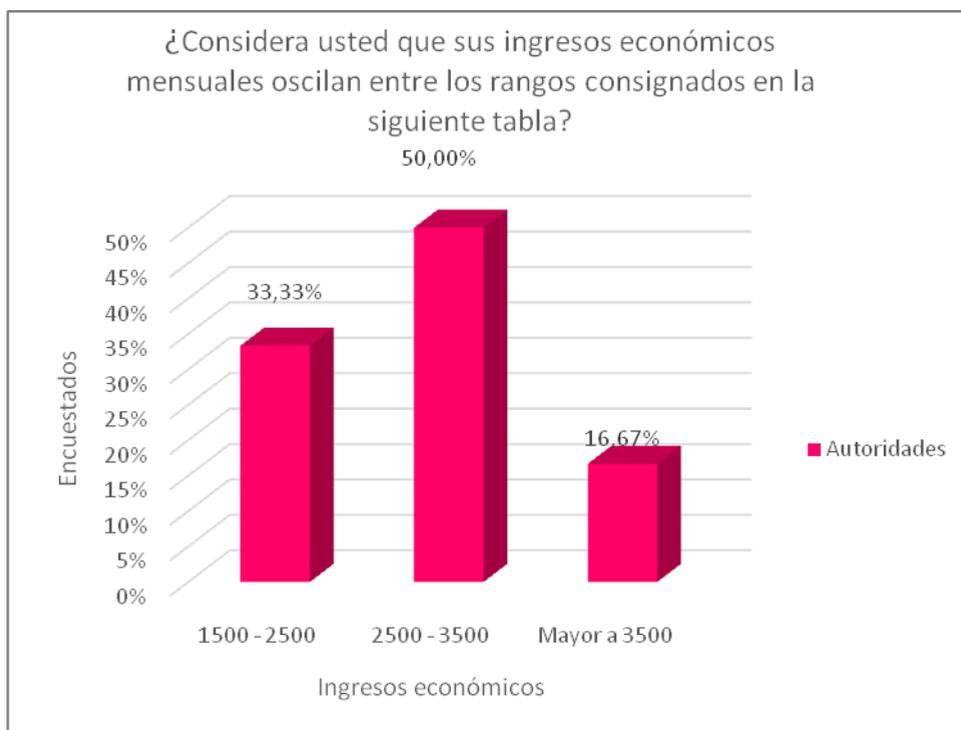
Tabla N° 47

47. ¿Considera usted que sus ingresos mensuales oscilan entre los rangos consignados en la siguiente tabla?

Ingresos económicos	N=6	Autoridades
1500-2500 soles	2	33.33%
2500-3500 soles	3	50.00%
Mayor a 3500 soles	1	16.67%
TOTAL	6	100.00%

Respecto a sus ingresos, un 33.33% de los funcionarios municipales afirma que su ingreso se encuentra entre 1500 a 2500 soles, el 50% indica que su ingreso oscila entre 2500 y 3500 soles y el 16.67% afirma que su ingreso es mayor a 3500 soles mensuales.

Gráfico N° 47



Fuente: Año 2017.

ÉTICO

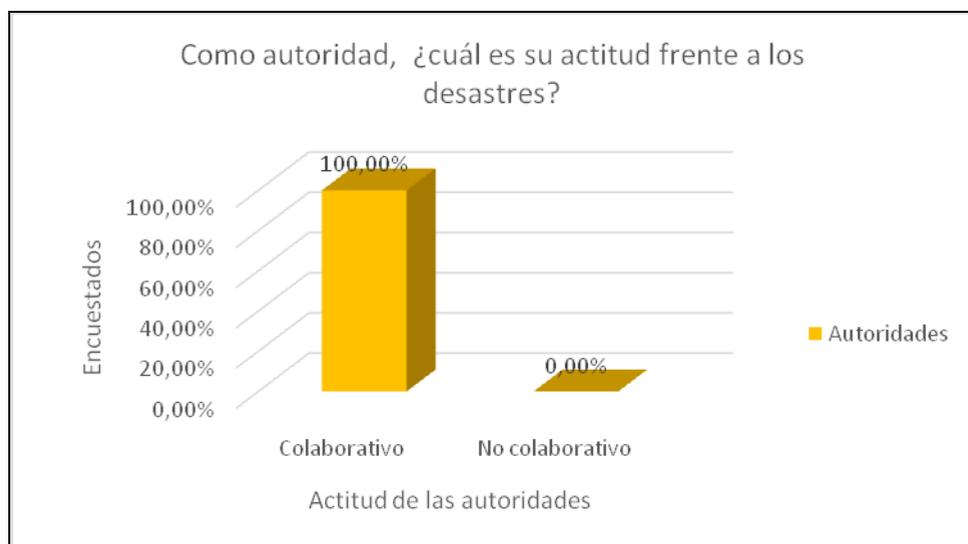
Tabla N° 48

48. Como autoridad, ¿cuál es su actitud frente a los desastres?

Actitud frente a los desastres	Autoridades	
	N=6	%
Colaborativa	6	100.00%
No Colaborativa	0	0.00%
TOTAL	6	100.00%

Referente a la pregunta sobre su actitud ante los desastres, el 100.00% de las autoridades considera que es colaborativa.

Gráfico N° 48



Fuente: Año 2017.

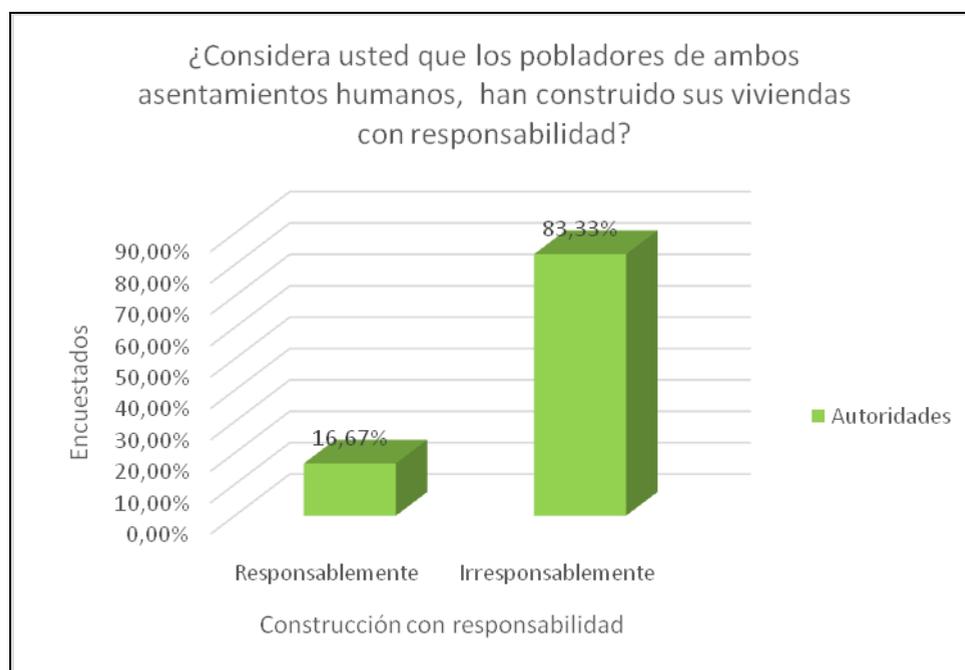
Tabla N° 49

49. ¿Considera usted que los pobladores de ambos asentamientos humanos han construido sus viviendas con responsabilidad?

Construcción con responsabilidad	Autoridades	
	N=6	%
Responsablemente	1	16.67%
Irresponsablemente	5	83.33%
TOTAL	6	100.00%

Esta tabla nos muestra que el 16.67% de las autoridades encuestados considera que las viviendas han sido construidas responsablemente y un 83.33% considera que las viviendas han sido construidas irresponsablemente.

Gráfico N° 49



Fuente: Año 2017.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS IMPLICANCIAS EN LA SALUD MENTAL GENERADAS POR LOS DESASTRES

Tabla N° 50

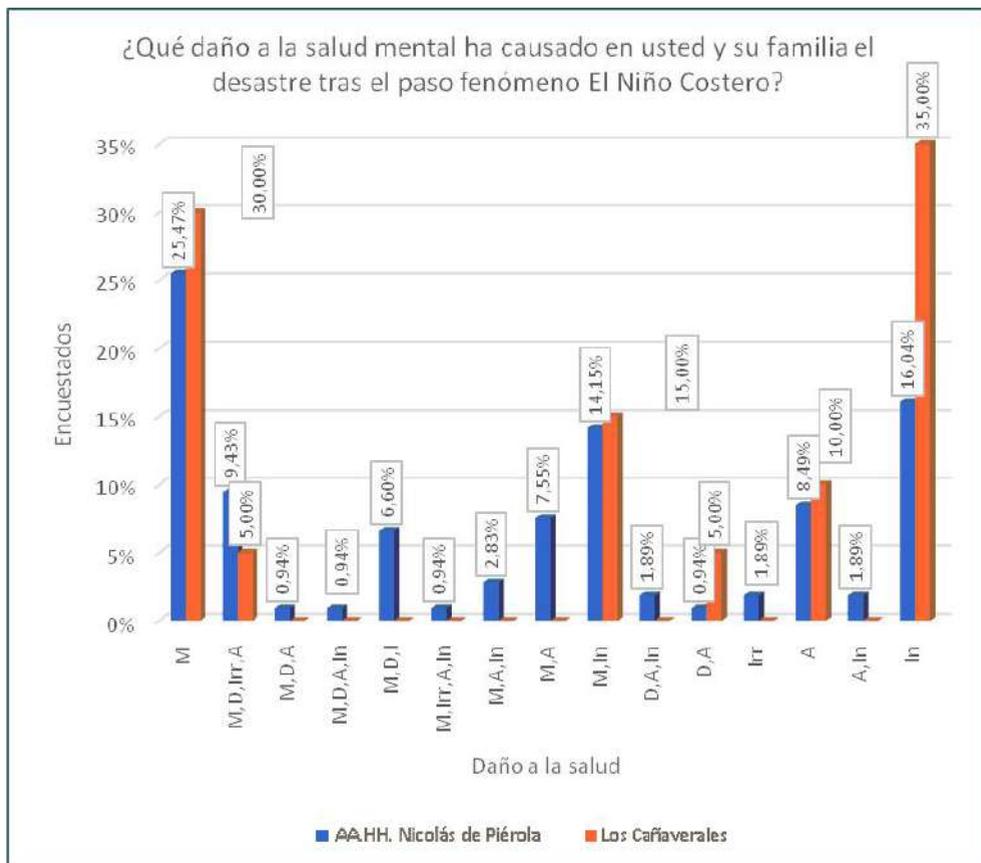
50. ¿Qué daño a la salud mental le causó a usted y su familia el paso del fenómeno El Niño Costero?

Daño mental	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola"		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
M	27	25.47%	6	30.00%	33	26.19%
M,D,Irr,A	10	9.43%	1	5.00%	11	8.73%
M,D,A	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
M,D,A,In	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
M,D,I	7	6.60%	0	0.00%	7	5.56%
M,Irr,A,In	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
M,A,In	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
M,A	8	7.55%	0	0.00%	8	6.35%
M,In	15	14.15%	3	15.00%	18	14.29%
D, A, In	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
D, A	1	0.94%	1	5.00%	2	1.59%
Irr	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
A	9	8.49%	2	10.00%	11	8.73%
A, In	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
In	17	16.04%	7	35.00%	24	19.05%
Total	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Leyenda: M= Miedo, D=Depresión, Irr=Irritabilidad, In=Inseguridad, A=Ansiedad

Según la tabla podemos afirmar que el 25.47% M de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola siente miedo, el 9.43% M, D, Irr, A, el 0.94% M,D,A el 0.94% M,D,A,In, el 6.60% M,D,I, 0.94% M,Irr,A,In, el 2.83% M, A, In, el 7.55% MA, el 14.15% M,In el 1.89% D,A,In el 0.94% DA,el 1.89% Irr, 8.49% A, 1.89% A,In y 16.04% In, mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales 30.00% siente Miedo, 5.00% M,D,Irr, A, el 15.00% M, In el 5.00% D,A el 10.00% A y el 35.00% In.

Gráfico N° 50



Fuente: Año 2017.

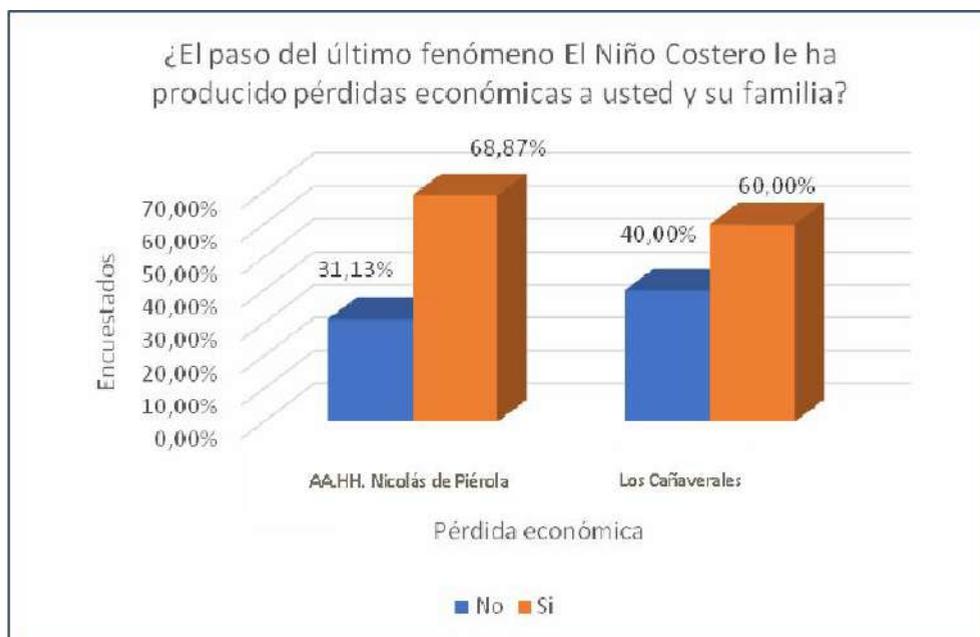
Tabla N° 51

51. ¿El paso del último fenómeno El Niño Costero le ha producido una pérdida económica a usted y su familia?

Daño económico	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	33	31.13%	8	40.00%	41	32.54%
Si	73	68.87%	12	60.00%	85	67.46%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

De acuerdo con estos datos, al 31.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no le ha producido pérdidas económicas y el 68.87% sí fueron afectados económicamente y en el AA.HH. Los Cañaverales el 40.00% indica que no, mientras que el 60.00% dice que sí ha tenido una pérdida económica.

Gráfico N° 51



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 52

52. ¿Considera usted que las autoridades del Estado han acudido rápidamente con ayuda facultativa y medicamentos después del producido el fenómeno El Niño Costero?

Ayuda	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	96	90.57%	17	85.00%	113	89.68%
Si	10	9.43%	3	15.00%	13	10.32%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Según esta tabla, el 90.57% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola indica que, las autoridades del Estado no han acudido con ayuda y el 9.43% responde afirmativamente, mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales el 85.00% responde que no y solo el 15.00% responde afirmativamente.

Gráfico N°52



Fuente: Año 2017.

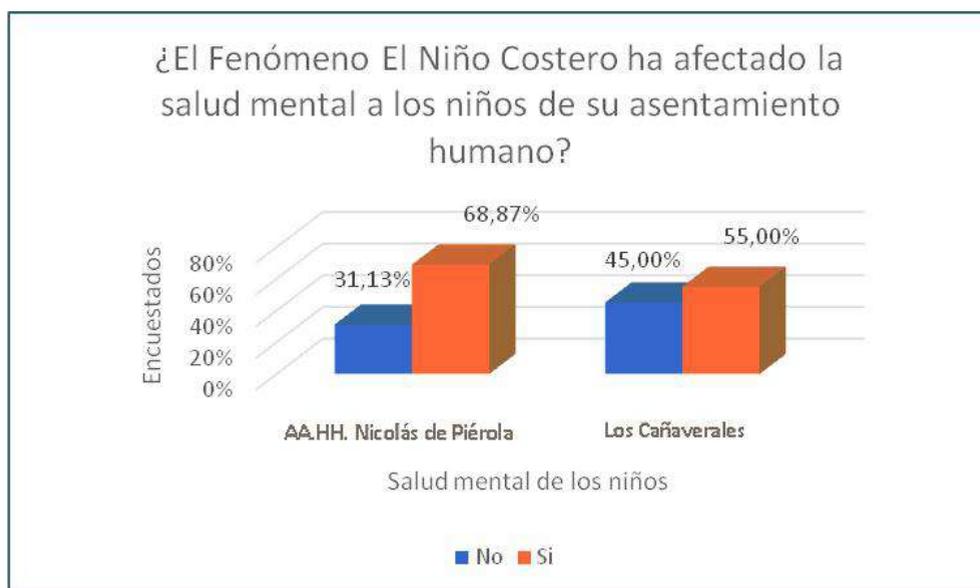
Tabla N° 53

53. ¿El fenómeno El Niño Costero ha afectado la salud mental de los niños que viven en su asentamiento humano?

Salud mental de los niños	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	33	31.13%	9	45.00%	42	33.33%
Si	73	68.87%	11	55.00%	84	66.67%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Según esta tabla en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 31.13% de la población afirma que el fenómeno El Niño Costero no ha afectado la salud mental, y el 68.87% considera que si ha afectado la salud mental de los niños y en Los Cañaverales el 45.00% considera que no ha afectado y un 55.00% dice que sí han sido afectados.

Gráfico N° 53



Fuente: Año 2017.

Tabla N° 54

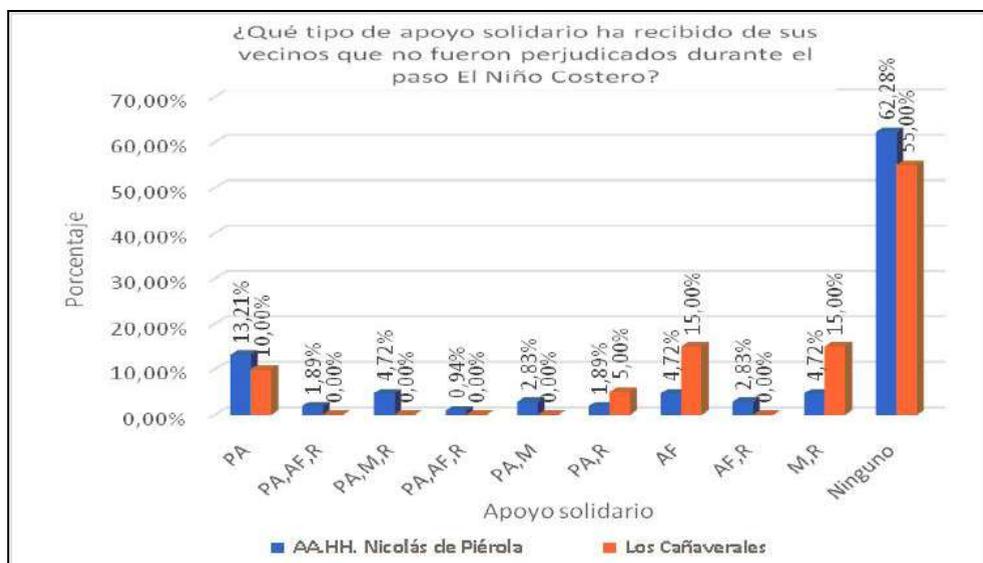
54. ¿Qué tipo de apoyo solidario ha recibido de sus vecinos que no fueron perjudicados durante el paso del fenómeno El Niño Costero?

Apoyo solidario	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
PA	14	13.21%	2	10.00%	16	12.70%
PA,AF,R	2	1.89%	0	0.00%	2	1.59%
PA,M,R	5	4.72%	0	0.00%	5	3.97%
PA,AF,R	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
PA,M	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
PA,R	2	1.89%	1	5.00%	3	2.38%
AF	5	4.72%	3	15.00%	8	6.35%
AF,R	3	2.83%	0	0.00%	3	2.38%
M,R	5	4.72%	3	15.00%	8	6.35%
Ninguno	66	62.28%	11	55.00%	77	61.11%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

Legenda: PA=Primeros Auxilios, AF= Atención Facultativa, R=Ropa, M=Medicamentos

Respecto al tipo de apoyo solidario de los vecinos, observamos que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 13.21% recibió PA, el 1.89% PA, AF, R el 4.72% recibió PA, M, R, el 0.94% recibió PA, AF, R, el 2.83% PA,M recibió PA,M el 1.89% recibió PA, R el 4.72% recibió AF, el 2.83% AF, R el 4.72% recibió M, R el 62.28% no recibió ninguna ayuda, y en el AA.HH. Los Cañaverales el 10.00%, recibió PA, el 5.00% recibió PA, R el 15.00% AF, el 15.00% recibió M, R y el 55.00% no recibió ninguna ayuda.

Gráfico N° 54



Fuente: Año 2017.

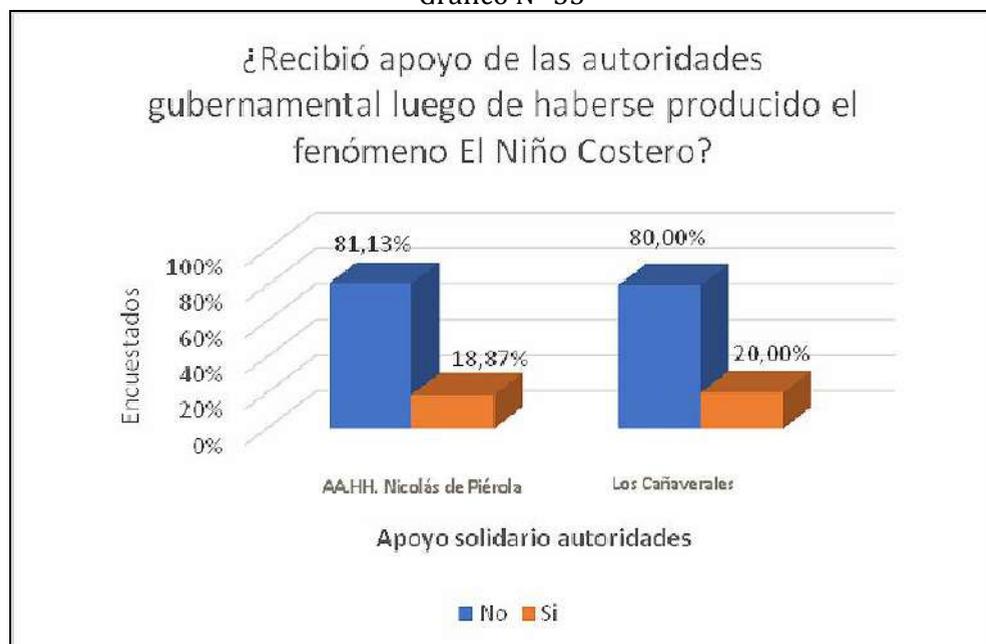
Tabla N° 55

55. ¿Recibió apoyo de las autoridades gubernamentales luego de haberse producido el fenómeno El Niño Costero?

Apoyo de las autoridades	LUGAR					
	AA.HH. Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
No	86	81.13%	16	80.00%	102	80.95%
Si	20	18.87%	4	20.00%	24	19.05%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

De acuerdo con esta tabla, el 81.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola señala que no ha recibido apoyo y el 18.87% que sí ha recibido apoyo, y en Los Cañaverales el 80.00% manifiesta que no ha recibido ayuda y el 20.00% responde afirmativamente.

Gráfico N° 55



Fuente: Año 2017.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Análisis de resultados de características técnicas

Con relación a las características técnicas de las construcciones inmobiliarias informales se determinó lo siguiente:

En el AA.HH. Nicolás de Piérola, el 42.45% de las viviendas está en avenidas, 17.92% en calles y el 27.36% está ubicada en otros tipos de vías; y en el AA.HH. Los Cañaverales el 45.00% vive en calles, y el 35.00% en pasajes peatonales (tabla 1).

Respecto a las características técnicas de las unidades inmobiliarias informales ubicadas en el AA.HH. Nicolás de Piérola, se cumple con la distribución espacial de las vías, dado que está estructurada según los criterios técnicos de las habilitaciones urbanas, ya que se trata, de un asentamiento humano formalmente reconocido. Esto no ocurre en el AA.HH. Los Cañaverales, cuya distribución espacial no está acorde con los indicados criterios técnicos. Recordemos que este AA.HH. no ha sido formalmente reconocido por Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

Referente a los materiales con los que están construidas sus viviendas, el 87.74% de pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que están construidas de material noble (concreto); el 6.60% de adobe, el 2.83% de madera. Por su parte, el 65.00% de los pobladores de Los Cañaverales manifiesta que también son de material noble, el 15.00% de adobe, y el otro 15.00% de madera (tabla 2).

Por otro lado, en relación con el uso que se le da al predio, se determinó que el 88.68% de los pobladores del Asentamiento Humano Nicolás de Piérola, lo utiliza como vivienda, el 7.55% lo usa para el comercio, el 2.83% como tienda y el 0.94% como restaurante; y en Los Cañaverales el 100.00% indica que lo usan para vivienda (tabla 3).

Así pues, la mayoría de los pobladores de ambos asentamientos afirma que estas construcciones son usadas como vivienda. Por esta razón se les considera asentamiento humano dormitorio.

Respecto a los años de construcción de las unidades inmobiliarias, el 16.98% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que tiene menos de 10 años, y el 83.02% afirma que tiene más de 10 años. A este respecto, el 10.00% de la población del AA.HH. Los Cañaverales afirma que tiene menos de 10 años de construido el inmueble y el 90.00% indica que tiene más de 10 años (tabla 4).

En total, la mayoría de las construcciones inmobiliarias tienen más de 10 años y un pequeño porcentaje refiere tener menos de 10 años. Es interesante anotar que existe una diferencia entre los 60 años de antigüedad

de las construcciones del AA.HH. Nicolás de Piérola, frente los 30 años de Los Cañaverales.

En lo referente al estado de conservación de las construcciones inmobiliarias, el 26.42% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola afirma que es bueno, el 66.04% manifiesta que es regular, y un 7.55% considera que está en mal estado. Por su parte, el 25.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales indica que el estado de conservación de la construcción es bueno, el 50.00% considera que es regular, y el otro 25.00% considera que está en mal estado (tabla 5).

En líneas generales, la mayoría de los pobladores de ambos AA.HH. considera que el estado de conservación de los inmuebles es regular. Solo un tercio de ellos considera que las viviendas están en mal estado de conservación.

En relación a los servicios básicos, hay que señalar que, en el AA.HH. Nicolás de Piérola solo el 1.89% tiene luz, y un 1.89% tiene únicamente agua, el 0.94% solo desagüe, un 29.25% afirma tener luz, agua y desagüe, el 20.75% tiene luz, agua, desagüe y cable, un 39.62% de los pobladores manifiesta tener luz, agua, desagüe, cable, e internet, el 2.83% luz y agua, un 0.94% luz y desagüe, y un 0.94% tiene agua y desagüe; mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales el 40.00% de los pobladores afirma tener solamente Luz, un 5.00% tiene luz, agua y desagüe, un 10.00% tiene luz, agua, desagüe, cable e internet, un 10.00% luz, agua, cable e internet, el 10.00% tiene luz, cable e internet, un 5.00% tiene agua cable e internet y 0.00% no cuenta con el servicio de gas domiciliario (tabla 6).

Se observa que la mayoría de los pobladores refiere tener servicio de luz domiciliaria, asimismo en cuanto al servicio de agua potable y alcantarillado, el AA.HH. Nicolás de Piérola tiene el servicio de agua y desagüe; en tanto que el AA.HH. Los Cañaverales cuenta con el servicio de agua potable provisional y carecen del servicio de alcantarillado para el desagüe. Respecto a los otros servicios complementarios tales como cable e internet, ambos AA.HH. cuentan con estos, pero por el momento no cuentan con las tuberías de gas domiciliario.

Referente al uso de servicios públicos más usados en las diferentes instituciones públicas y privadas hay que señalar que, en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 11.32% tienen IEP, IES, CM, un 38.68% cuenta con institución educativa primaria, institución educativa secundaria, posta médica y un 14.15% tienen institución educativa primaria, posta médica; mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales un 15.00% cuenta con instituciones educativas a nivel primaria, un 25.00% con la institución educativa secundaria y 10.00% con una institución educativa primaria, institución educativa secundaria, instituto, hospital, centro médico, comisaría y el 0.0% no hace uso del servicio público (tabla 7).

Los pobladores de ambos asentamientos humanos hacen uso del servicio de la comisaría, sin embargo, en ambos asentamientos humanos no cuentan con una comisaría por lo que acuden a la comisaria ubicada en Chosica. Los hijos de los pobladores hacen uso de las instituciones educativas que están localizadas en Nicolás de Piérola y Chosica. Asimismo, se puede establecer que los hijos de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola, sí cuentan con instituciones educativas primaria y secundaria mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales no hay ningún tipo de institución educativa.

FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD

Resultados de pobladores

Cognitiva

Nivel cultural

En relación con la situación cognitiva, se aprecia que el 48.11% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola tiene educación secundaria, el 27.36% tiene estudio superior, el 19.81% tiene instrucción primaria, y el 4.72% sin estudios; mientras que, en Los Cañaverales, el 65.00% tiene educación secundaria, el 20.00% primaria, y el 15.00% superior (tabla 8).

Respecto a los estudios podemos indicar que el 69.81% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no cursó otros estudios y el 30.19% responde afirmativamente, y en el AA.HH. Los Cañaverales, el 75.00% no ha cursado otros estudios y el 25.00% responde que sí los curso (tabla 9).

Información

Referente al asunto de la información sobre informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias, el 85.85% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no tiene información sobre informalidad y el 14.15% sí tiene información y en Los Cañaverales el 45.00% no tiene información y el 55.00% sí ha recibido información (tabla 10).

Respecto al tipo de información recibida, se observa que el 9.43% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola han recibido charlas sobre informalidad y el 1.89% lecturas sobre informalidad, 14.15%, otros tipos de información y un 74.53% no ha recibido ningún tipo de información, y en Los Cañaverales el 35.00% ha recibido charlas sobre informalidad y el 5.00% lecturas sobre informalidad, el 20.00% otros tipos de información y 40.00% no ha recibido ningún tipo de información (tabla 11).

Capacitación

Respecto a la capacitación sobre la informalidad de construcciones en zonas vulnerables se puede apreciar que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 5.66% afirma que sí ha recibido y el 94.34% dice que no ha recibido capacitación,

mientras que, en Los Cañaverales, el 100.00% menciona no ha recibido capacitación (tabla 12).

Político normativo

Político estatal

Respecto a la situación político-normativo, un 93.40% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola cree que el Estado no promueve programas de vivienda en zonas vulnerables, y un 6.60% cree que el Estado sí los promueve, y en AA.HH. Los Cañaverales el 75.00% cree que no promueve y el 25.00% cree que si se promueven dichos programas (tabla 13).

Con relación a la voluntad política, el 93.40% de los encuestados del AA.HH. Nicolás de Piérola considera que no existe voluntad política para lograr financiamiento y el 6.60% considera que, si hay voluntad política, mientras que en AA.HH. Los Cañaverales, el 100.00% afirma que no existe tal voluntad política. (ver tabla 14).

Normativa

Respecto a la Ley N° 29090, referido a las habilitaciones urbanas y edificaciones; en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 9.43% está muy de acuerdo, el 14.15% está de acuerdo, el 23.58% ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 47.17% indica que está en desacuerdo y el 5.66% está muy en desacuerdo; mientras que en Los Cañaverales el 15.00% está de acuerdo, y el 85.00% está en desacuerdo (ver tabla 15).

Con relación al D.S. N°011-2017-VIVIENDA, que aprueba el reglamento de licencias de habilitaciones urbanas y licencias de edificaciones urbanas, respecto al AA.HH. Nicolás de Piérola se puede decir que el 2.83% está de acuerdo, el 33.02% ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 54.72% está en desacuerdo y el 9.43% muy en desacuerdo, mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% está en desacuerdo (ver tabla 16).

Socioeconómico

Ocupación

El 11.32% de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola es obrero, 17.92% es empleado, 12.26% es comerciante, el 4.72% es profesional y el 53.77% se dedica a otras actividades; mientras que en el AA.HH. Los Cañaverales, el 10.00% es obrero, el 10.00% es empleado, 25.00% es comerciante, el 5.00% profesional y el 50.00% se dedica a otras actividades (tabla 17).

Ingreso mensual

En la tabla 18 podemos apreciar que en el AA.HH. Nicolás de Piérola, el 57.55% precisa que tiene un ingreso mayor que el sueldo mínimo, un 42.45% afirma que su ingreso mensual es menor que el sueldo mínimo, y en Los Cañaverales, un 60.00% dice que su ingreso mensual es mayor que el sueldo mínimo y un 40.00% asegura tener un ingreso mensual menos que el sueldo mínimo (tabla 18).

Ético

El 85.85% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola señala que el Estado tiene una actitud colaborativa, mientras que el 14.15% se muestra indiferente, y en Los Cañaverales, un 95.00% afirma que su actitud es colaborativa y solamente un 5.00% muestra indiferencia (tabla 19).

Respecto al compromiso y responsabilidad, el 81.13% de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola, precisa que han construido su vivienda con responsabilidad y compromiso y el 18.87% manifiesta lo contrario; y en Los Cañaverales el 80.00% dice que han construido con responsabilidad y compromiso y un 20.00% afirma lo contrario (tabla 20).

Dirigentes

Cognitivo

Nivel cultural

Respecto a la pregunta sobre su grado de instrucción, un 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola tiene secundaria, y el restante 50.00% estudios superiores, y en Los Cañaverales el dirigente afirma que el 100.00% tiene secundaria completa (tabla 21).

Respecto a la pregunta sobre si ha cursado otros estudios, un 100.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola responde afirmativamente. Igualmente, el 100% de los moradores de Los Cañaverales (tabla 22).

Información

Respecto a la pregunta sobre capacitación en materia de construcción de vivienda en zonas vulnerables, un 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola señala que sí ha tenido capacitación y un 50.00% indica lo contrario, mientras que el 100% de los dirigentes de Los Cañaverales afirma que no han recibido ningún tipo de capacitación (tabla 23).

De la pregunta anterior se puede apreciar que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 33.33% ha recibido charlas, un 33.33% ha recibido charlas y seminarios, el 16.67% ha asistido a charlas, seminarios y talleres, y un 16.67%

ha asistido a otro tipo de eventos, mientras que en Los Cañaverales un 50.00% a asistido a charlas y el otro 50.00% a otro tipo de evento (tabla 24).

Capacitación

En consecuencia, los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola afirman que el 50.07% hace uso racional del suelo y dicen que el otro 50.00% hace lo contrario. En el caso de Los Cañaverales el 100.00% manifiesta que sí hace uso racional del suelo (tabla 25).

Político normativo

Política Estatal

Respecto a la promoción de programas de vivienda social para reubicar a los pobladores el 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola cree que el Estado no promueve estos programas, y un 50.00% cree que sí. En el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% cree que el Estado no los promueve (tabla 27).

Respecto a la voluntad política, el 100% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola opina que no hay voluntad política de financiamiento. Del mismo modo, en el AA.HH. Los Cañaverales el 100% también considera que no hay tal voluntad política (tabla 28).

Normativa

Respecto de la Ley N° 29090 el 9.43% del AA.HH. Nicolás de Piérola está muy de acuerdo, el 14.15% está de acuerdo, el 23.58% está ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 47.17% está en desacuerdo y el 5.66% está muy en desacuerdo. En el caso del AA.HH. Los Cañaverales el 15% está de acuerdo y el 85% está en desacuerdo (tabla 29).

Respecto al D.S. N° 011-2017-Vivienda, (Reglamento de Licencias de habilitación urbana y edificación) el 50%, de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola está de acuerdo, y el 50% en desacuerdo; mientras que el 100% del AA.HH. Los Cañaverales, está en desacuerdo con dicho reglamento (tabla 30).

Aspecto Socioeconómico

Respecto al aspecto socioeconómico hay que indicar que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 50.00% precisa que es empleado, y el otro 50.00% afirma que desempeña otras actividades y en el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% se dedica a otras actividades (tabla 31).

Ingreso Mensual

En relación con el ingreso mensual el AA.HH. Nicolás de Piérola, el 100.00% precisa que tiene un ingreso mayor que el sueldo mínimo, y en el AA.HH. Los Cañaverales el 100.00% dice que su ingreso mensual es mayor que el sueldo mínimo (tabla 32).

Ético

Referente a la pregunta sobre su actitud ante los desastres, los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola consideran que son solidarios. Igualmente, los dirigentes del AA.HH. Los Cañaverales manifiestan que su actitud es colaborativa (tabla 33).

Referente a la pregunta sobre si sus pobladores han construido sus viviendas con responsabilidad y compromiso, los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola responden que sí se construyó con responsabilidad. De igual modo responden los dirigentes del AA.HH. Los Cañaverales (tabla 34).

Autoridades

Cognitivo

Nivel Cultural

Respecto al grado de instrucción, el 33.33% manifiesta haber completado su educación secundaria; mientras que el 66.67% tiene instrucción superior (tabla 35).

De la tabla 36 podemos apreciar que en el 16.67% no cursó otros estudios y el 83.33% sí cursó otros estudios (tabla 36).

Información

En la tabla 37 podemos observar que el 33.33% de las autoridades no tiene información sobre construcciones informales y el 66.67% sí la tiene (tabla 37).

Respecto al tipo de información, el 50.00% ha recibido charlas sobre informalidad, el 16.67% lecturas y el 33.33% otro tipo de información (tabla 38).

Capacitación

En cuanto a la capacitación, 83.33% de las autoridades afirma que sí ha recibido capacitación sobre las consecuencias de las construcciones informales en zonas vulnerables y un 16.67% refiere que no ha recibido capacitación (tabla 39).

El 50.00% de los encuestados afirma que dicha información se realizó a través de capacitaciones-cursos, el 33.33% mediante información radial y el 16.67% a través de talleres participativos (tabla 40).

POLÍTICO NORMATIVO

Político estatal

Respecto del programa de vivienda social, el 100.00% responde que sí promueve dichos programas de vivienda social (tabla 41).

Respecto del financiamiento, el 83.33% de los encuestados considera que sí existe voluntad política para lograr financiamiento de los pobladores y el 16.67% afirma que no existe voluntad política (tabla 42).

Además, el 100.00% de las autoridades afirman que el Estado no promueve programas financieros orientados a la reubicación o reasentamiento de las zonas afectadas por desastres (tabla 43).

NORMATIVA

Respecto de la Ley N° 29090 el 100.00%, está en desacuerdo porque no ha logrado solucionar el problema de las construcciones informales (tabla 44).

Respecto al D.S. N° 011-2017-Vivienda, el 100%, está de acuerdo con dicho reglamento. Sin embargo, estas autoridades expresan que esta norma no ha logrado resolver el problema de la informalidad en ambos asentamientos (tabla 45)

Socioeconómico

Ocupación

Respecto a la pregunta sobre donde laboran actualmente, un 66.67% afirma que trabajan en la municipalidad y un 33.33% trabaja en la municipalidad y además en otras instituciones (tabla 46).

Ingresos

En relación con la pregunta sobre sus ingresos económicos, un 33.33% de las autoridades afirman que tienen un ingreso entre 1,500 a 2,500 soles, el 50% que su ingreso oscila entre 2,500 y 3,500 soles y el 16.67% afirma que tienen ingreso mayor a 3,500 soles mensuales (tabla 47).

Ético

Referente a la pregunta sobre su actitud ante los desastres, el 100.00% de las autoridades considera que es colaborativa (tabla 48).

II. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El 16.67% de las autoridades encuestadas considera que las viviendas han sido construidas responsablemente y un 83.33% considera que las viviendas han sido construidas irresponsablemente (tabla 49).

III. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE POBLADORES, DIRIGENTES Y AUTORIDADES

En relación con el factor cognitivo se aprecia que la mayoría de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola (Quirio) (48.11%) y el AA.HH. Los Cañaverales (65%) tiene estudios secundarios, mientras que en los dirigentes la mitad (50%) registra educación secundaria y la otra mitad (50%) grado superior; y, en autoridades el grado de educación que prevalece es el superior (66.67%). En cuanto al grado de estudios, se establece que son las autoridades, las que tienen grado superior (tablas 8, 21 y 35).

Respecto a otros estudios cursados por los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola (69.81%) y del AA.HH. Los Cañaverales (65%) se aprecia que la mayoría de dichos pobladores no ha cursado otros estudios; asimismo se aprecia que los dirigentes de ambos AA.HH. sí han cursado otros estudios (100%) y, en lo concerniente a las autoridades la mayoría de éstas dicen que sí ha cursado otros estudios (83.33%) (tablas 9, 22 y 36).

Por lo tanto, la mayoría de los pobladores de ambos AA.HH. no ha cursado otros estudios; sin embargo, los dirigentes sí han cursado otros estudios. Igualmente, las autoridades también registran haber cursado otros estudios.

Respecto a la información recibida, la mayoría de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola (85.85%) no tienen información sobre la informalidad; en cambio, la mayoría de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales (55.00%) sí cuenta con información. Respecto a los dirigentes, estos refieren que la mitad (50%) de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola no ha recibido información sobre informalidad y la otra mitad sí; y, en cuanto al dirigente de Los Cañaverales sí recibieron información en su totalidad (100%). Y las autoridades refieren que la mayoría (66.67%) sí ha recibido dicha información (tablas 10, 23 y 37).

Queda establecido que, los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no tienen información sobre la informalidad, a diferencia de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales que sí lo recibieron. Asimismo, en referencia a las autoridades, estas responden afirmativamente.

Con relación con el tipo de información recibida sobre construcción de viviendas en zonas vulnerables, se aprecia que la mayoría (74.53%) de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no ha recibido ningún tipo de capacitación/formación; empero existe una minoría (24.47%) de pobladores que sí ha recibido: charlas, lecturas entre otros. El 60% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales refiere que sí ha recibido capacitación y una minoría indica lo contrario. En cuanto a los dirigentes, el 100% ha recibido algún tipo de información. También el 100% de las autoridades ha recibido dicha capacitación. (tablas 11, 24 y 38).

Se concluye que la mayoría de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no ha recibido capacitación; y que una minoría de pobladores que sí ha recibido: charlas, lecturas entre otros. Se observa pues que los pobladores no han sido debidamente informados sobre la construcción en zonas vulnerables.

Con relación a la capacitación y/o formación sobre las consecuencias de la construcción informal en zonas vulnerables se aprecia que la mayoría (95.24%) de los pobladores de ambos asentamientos humanos no ha sido debidamente capacitados. Asimismo, los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola refieren que el 50% sí ha recibido capacitación sobre este tema y el otro 50% lo niega. Mientras que en AA.HH. Los Cañaverales el dirigente refiere que todos sus pobladores han sido capacitados. Sobre este punto, las autoridades afirman que la mayoría (83.33%) sí ha recibido capacitación sobre este aspecto (tablas 12, 25, 26, 39 y 40).

Se colige que, si bien la gran mayoría de pobladores de ambos AA.HH. no ha sido capacitados sobre las consecuencias de la construcción informal, los dirigentes y autoridades, sí recibieron tal capacitación y que esta no fue debidamente replicado a los pobladores de ambos AA.HH.

Con relación al factor político normativo se observa que la gran mayoría de pobladores tanto del AA.HH. Nicolás Piérola, 93.40%, como del AA.HH. Los Cañaverales (75%) señala que el Estado no promueve programas de vivienda social para reubicar a los pobladores de las zonas vulnerables. Por su parte, el 50.00% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola, considera que el Estado no promueve estos programas y el otro 50.00% manifiesta lo contrario; sin embargo, en Los Cañaverales el dirigente refiere que el Estado no promueve programas de vivienda social. Al mismo tiempo se observa que todas las autoridades consideran que el Estado sí promueve programas de vivienda social (tablas 13, 27 y 41).

Se establece que la gran mayoría de pobladores de ambos asentamientos humanos afirman que el Estado no promueve programas de vivienda social para reubicar a los pobladores. En cuanto a la opinión de los dirigentes, la mitad de ellos considera que el Estado no promueve programas de vivienda social; y la otra mitad señala lo contrario. Con relación a las autoridades, estos consideran que el Estado es promotor de programas de vivienda social.

En lo que concierne a la voluntad política del Estado de lograr financiar programas de viviendas de interés social, la gran mayoría de pobladores de ambos asentamientos humanos considera que no existe tal voluntad política. En el mismo sentido se manifiestan los dirigentes. Por el contrario, las autoridades dicen que sí existe voluntad política (tablas 14, 28, 42 y 43).

Se colige que, en las tres unidades de análisis de ambos asentamientos humanos se consideran que el Estado no tiene una voluntad política orientada

a lograr financiamiento de programas de vivienda de interés social, situación que preocupa a los miembros de nuestro grupo de investigación (INCIRENA), por cuanto el pronóstico que se anuncia es que la informalidad sigue una espiral geométrica de crecimiento que pone en peligro la vida y la integridad de los pobladores.

Referente a la normativa que regula las habilitaciones urbanas, la mayoría de los pobladores (47.17% y 85%) de ambos asentamientos humanos manifiestan su desacuerdo con la ley N° 29090 por no haber logrado solucionar el problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias. En lo que concierne a dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola, el 50% está en desacuerdo con dicha ley, y el otro 50% le es indiferente porque no están ni de acuerdo ni en desacuerdo; sin embargo, en el AA.HH. Los Cañaverales el 100% está en desacuerdo con la referida ley por no haber logrado solucionar el problema arriba indicado. El 100% de las autoridades está en desacuerdo con la referida ley (tablas 15, 16, 29, 30, 44 y 45).

Se colige que, la mayoría de la población de ambos AA.HH. están en desacuerdo con la Ley 29090 dado que no ha logrado solucionar el problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias. Respecto a las autoridades se establece que la totalidad está en desacuerdo con la precitada norma. En relación con el D.S. N°011-2017-VIVIENDA, el 54.72% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola está en desacuerdo con dicho decreto supremo. Al respecto, el 100% de los pobladores de Los Cañaverales también está en desacuerdo.

En lo referente al D.S. N°011-2017-VIVIENDA, se colige que en ambos AA.HH. (50% de los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola y el 100% de los dirigentes del AA.HH. Los Cañaverales) la gran mayoría afirma estar en desacuerdo con esta norma, dado que no ha logrado dar solución al problema de la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias. En lo referente a las autoridades se aprecia que la totalidad está de acuerdo con el referido decreto supremo.

Respecto al factor socioeconómico observamos que en el AA.HH. Nicolás de Piérola una mayoría significativa (53.77% de pobladores) se ocupa de otras actividades laborales y el 50% de los dirigentes son empleados y el otro 50% tiene otras ocupaciones. En tanto que en Los Cañaverales el 50% de los habitantes se ocupa de otras actividades laborales, y el 100.00% de los dirigentes también se ocupa de otras actividades.

En lo que concierne al ingreso mensual se aprecia que el 57.55% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola recibe un ingreso mensual mayor al monto mínimo vital y el otro 42.45% recibe un ingreso menor a este ingreso; mientras que el 60% de los pobladores del AA.HH., Los Cañaverales recibe un ingreso mayor al sueldo mínimo vital y el otro 40% recibe un ingreso menor.

En cuanto a los dirigentes del AA.HH. Nicolás de Piérola el 100% tiene un ingreso mayor al sueldo mínimo vital y en Los Cañaverales el 100% tiene un sueldo mayor al mínimo vital. En cuanto a las autoridades el ingreso mensual oscila entre 2500.00 - S/.3500.00 soles (tablas 17, 18, 31, 32, 46 y 47)

Se colige que, en cuanto a la ocupación de los pobladores de ambos AA.HH., la mayoría desempeña otras actividades laborales, la mitad de los dirigentes son empleados y la otra mitad se ocupan de otras actividades. Las autoridades desarrollan su actividad fundamental en la municipalidad. Respecto al ingreso económico mensual se destaca que la mayoría de los pobladores de ambos asentamientos humanos y un ingreso mensual mayor al monto mínimo vital, y en cuanto a los dirigentes de ambos asentamientos humanos el sueldo es mayor al mínimo vital. Respecto a las autoridades su ingreso oscila entre 2,500 y 3,500 soles mensuales.

En relación con factor ético, apreciamos que los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola refiere que la gran mayoría tienen una actitud colaborativa (85,85%) mientras que un porcentaje minoritario (14,15%), afirma que su actitud es de indiferencia. Asimismo, se observa que el 95.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales afirma que su actitud es colaborativa. Respecto a los dirigentes de los dos AA.HH. bajo estudio, el 100.00% afirma que su actitud es colaborativa, y en cuanto a las autoridades el 100.00% manifiesta tener una actitud colaborativa.

Respecto a la construcción de su vivienda, la gran mayoría de los pobladores (81.13%) del AA.HH. Nicolás de Piérola considera que su vivienda ha sido construida con responsabilidad y compromiso, mientras que el 18.17% afirma lo contrario. Por su parte, el 80.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales afirma que ha construido su vivienda con responsabilidad y compromiso; en cambio, el 20.00% refiere que no. Por su parte, los dirigentes de ambos AA.HH. refieren que el 100.00% ha construido su vivienda con responsabilidad y compromiso. Por otro lado, el 16.67% de las autoridades afirma que los pobladores de los AA.HH. estudiados, han construido su vivienda con responsabilidad y compromiso, mientras que el 83.83% de autoridades lo niega (tablas 19, 20, 33, 34, 48 y 49).

Este análisis muestra que los pobladores y los dirigentes coinciden en que han construido sus viviendas con responsabilidad y compromiso, pero las autoridades afirman lo contrario. Podemos apreciar que las respuestas dadas por los pobladores y dirigentes no coinciden con nuestra hipótesis, pues esperábamos que las respuestas revelaran que las viviendas habían sido construidas sin responsabilidad y sin compromiso.

Análisis de resultados de daños derivados de los desastres en la salud mental de los pobladores

Según la tabla 50 podemos afirmar que el 25.47% M de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola sienten miedo, el 9.43% M, D, Irr, A, el 0.94% M,D,A, el 0.94% M,D,A,In, el 6.60% M,D,I, 0.94% M,Irr,A,In, el 2.83% MAIn, el 7.55% MA, el 14.15% M,In el 1.89% D,A,In el 0.94% D A, el 1.89% Irr, 8.49% A, 1.89% A,In y 16.04% In, mientras que en Los Cañaverales 30.00% siente Miedo, 5.00% M,D,Irr, A, el 15.00% M, In el 5.00% D,A el 10.00% A y el 35.00% In (tabla 50).

Aspecto Económico

El 68.87% de la población del AA.HH. Nicolás de Piérola indica que sí ha tenido pérdidas económicas y el 31.13% dice lo contrario y en el AA.HH. Los Cañaverales el 40.00% señala que no le ha producido pérdidas económicas y el 60.00% responde afirmativamente (tabla 51).

Por lo tanto, la mayoría de los pobladores encuestados señala que dicho fenómeno sí les ha producido pérdidas económicas significativas por destrucción de sus viviendas y pérdida de sus enseres.

Según la tabla 52, el 90.57% de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola afirma que las autoridades del Estado no han acudido con ayuda y el 9.43% responde afirmativamente. Por su parte el 85.00% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales responde que las autoridades no han acudido con ayuda y solamente el 15.00% responde afirmativamente (tabla 52).

De la respuesta de los pobladores entrevistados se presume que el Estado no ha acudido rápidamente con la ayuda anotada.

Según la tabla 53, el 31.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que el fenómeno El Niño Costero no ha afectado la salud mental de los niños, y el 68.87% considera que sí les ha afectado, y en el AA.HH. Los Cañaverales el 45.00% señala que no les han afectado y un 55.00% dice que sí ha sido afectado (tabla 53).

Como se observa, la mayoría de los pobladores responde que sí ha sido afectado, y una minoría de ambos asentamientos afirma lo contrario. Se puede colegir entonces que los pobladores que fueron afectados son aquellos cuyas viviendas están ubicadas en zonas críticas y riesgosas.

Respecto al tipo de apoyo solidario de los vecinos, observamos en relación al AA.HH. Nicolás de Piérola lo siguiente: que el 13.21% recibió PA, el 1.89% PA, AF, R el 4.72% recibió PA, M,R, el 0.94% recibió PA, AF, R, el 2.83% PA,M recibió PA,M el 1.89% recibió PA, R el 4.72% recibió AF, el 2.83% AF, R el 4.72% recibió M, R el 62.28% no recibió ninguna ayuda, y en el AA.HH. Los Cañaverales el 10.00%, recibió PA, el 5.00% recibió PA, R el 15.00% AF, el 15.00% recibió M, R y el 55.00% no recibió ninguna ayuda (tabla 54).

En relación con el tipo de apoyo solidario que recibieron los afectados de parte de sus vecinos (que no fueron perjudicados por dicho fenómeno), la mayoría de los pobladores de ambos AA.HH. afirman que no recibieron ninguna ayuda solidaria de sus vecinos.

Con referencia al apoyo de parte de las autoridades, el 81.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no ha recibido apoyo, mientras que el 18.87% afirma lo contrario, y en cuanto al AA.HH. Los Cañaverales, el 80.00% no ha recibido ayuda, mientras que el 20.00% afirma que sí ha recibido ayuda del gobierno (tabla 55). Por tanto, la gran mayoría de ambos asentamientos declararon que no recibieron apoyo.

CONCLUSIONES

Se evidencia que determinados factores cognitivos, político-normativos, socioeconómicos y éticos determinaron la informalidad en la construcción de unidades inmobiliarias en los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales (Chosica).

Se aprecia que los factores arriba indicados determinaron la informalidad de modo distinto en función de su situación social (en pobladores, dirigentes o autoridades).

Se aprecia que el factor cognitivo determinó la informalidad de las construcciones de las unidades inmobiliarias, es decir, la escasa información y conocimientos. Los indicadores muestran que estos resultados se deben a que, a diferencia de estos habitantes, los dirigentes se capacitan en temas relacionados con informalidad. Por su parte, las autoridades conocen la informalidad gracias a la experiencia adquirida por su función pública.

En cuanto al factor político-normativo respecto a las tres unidades de análisis, se establece: la falta de voluntad política para promover financiamiento de programas de vivienda social en los AA.HH., ubicados en zonas vulnerables. Asimismo, respecto a la normativa, las tres unidades muestran no estar de acuerdo con dicha normativa por cuanto la misma, pese a su vigencia, no ha logrado solucionar el problema de la informalidad.

En cuanto al ámbito laboral, la mayoría de los pobladores se dedican al comercio y otras actividades. Los dirigentes de Nicolás de Piérola son empleados y la otra mitad desarrollan otras actividades. En el AA.HH. Los Cañaverales el dirigente se desempeña en otras actividades. Respecto a la ocupación de autoridades, éstas se dedican fundamentalmente a prestar sus labores en el municipio.

Con relación al ingreso mensual, se aprecia que la mayoría de los pobladores de ambos AA.HH. percibe un ingreso mensual mayor al monto mínimo vital, y en cuanto a los dirigentes de ambos AA.HH. también éstos

perciben un monto mayor al sueldo mínimo vital. De la misma forma, las autoridades perciben un ingreso económico que oscila entre los 2,500 y 3,500 soles mensuales.

Respecto al factor ético referido al apoyo frente a los desastres, los pobladores de ambos AA.HH. refieren que ellos tienen una actitud colaborativa. Igualmente, los dirigentes muestran una actitud colaborativa; y las autoridades aseveran que tienen una actitud colaborativa.

La mayoría de los pobladores considera que dicha construcción ha sido realizada con responsabilidad y compromiso. Los dirigentes piensan lo mismo, sin embargo, las autoridades refieren que dichas viviendas han sido construidas con irresponsabilidad.

RECOMENDACIONES

El grupo INCIRENA plantea las siguientes recomendaciones:

- Que los pobladores, dirigentes y autoridades organicen talleres sobre ciudades inteligentes y sostenibles mediante la retroalimentación.
- Que se promueva la reubicación de los pobladores de las zonas afectadas por las inundaciones y huaycos, a fin de salvaguardar su integridad física.
- El Estado a través del Ministerio de Vivienda apoye programas de vivienda y programas de inversión social (escuelas, colegios, postas médicas) entre otras, con el objetivo de solucionar la informalidad en la construcción de viviendas en zonas vulnerables, particularmente, el caso del Asentamiento Humano Nicolás de Piérola: Chosica. Asimismo, se recomienda dar cumplimiento a la nueva normativa que establece la no utilización de los espacios de zonas vulnerables como quebradas, riberas de ríos y laderas.
- Promover la creación de microempresas y otras entidades productivas a través del gobierno regional y nacional, con el objeto de generar empleo permanente y de esta forma mejorar no solo su nivel de ingresos económicos, sino también la situación pensionaria de los pobladores y dirigentes.
- Promover la difusión de valores éticos mediante campañas masivas mediante medios de comunicación social con el objeto de elevar el espíritu colaborativo, solidario y de responsabilidad social comunitaria. Al mismo tiempo, se recomienda persuadir a la población para que no continúe con la construcción informal, a través de un plan de ordenamiento territorial.

Anexos

IMPACTO

Aplicación práctica e Impacto

Consideramos que nuestro estudio de investigación tiene un efecto positivo por haberse comprobado la hipótesis, y cumplido además los objetivos del proyecto.

Este estudio se proyecta como un precedente valioso para que los entes gubernamentales diseñen políticas públicas y privadas orientadas al planteamiento de mecanismo de solución de la informalidad en la construcción de viviendas y de esa forma orientarse al desarrollo sostenible.

Estamos ante un estudio cuyos resultados no son definitivos en el sentido que el tiempo puede hacer surgir nuevas variables que deberían ser tomadas en cuenta. En este sentido, se necesita mayor investigación para determinar de manera concluyente si las recomendaciones indicadas son suficientes para lograr minimizar el riesgo y el impacto negativo de la informalidad sobre las vidas, la salud y la seguridad de los pobladores que viven en las zonas vulnerables estudiadas.

Respecto a las aplicaciones prácticas del estudio, las más importantes son: la planificación urbana, la gestión de riesgos, desarrollo sostenible, compromiso y conciencia de todos los actores sociales dentro de un marco de ética ciudadana.

El grupo de investigación considera que el aporte más importante de este trabajo es el de haber aplicado métodos y técnicas de investigación científica, así como también haber recolectado la información del área de estudio orientada hacia el descubrimiento que es el objetivo de todo trabajo de investigación.

Consideramos que el factor cultural es el elemento que más ha influido en la informalidad de la construcción de las unidades inmobiliarias informales, puesto que existe un gran porcentaje de pobladores sin acceso de información en temas esenciales como los riesgos de desastres en zonas vulnerables, normas técnicas de construcción, etc.

En cuanto al impacto para la sociedad, consideramos que este estudio de investigación social servirá para sensibilizar y concientizar a la comunidad, y como tal, servirá como soporte para que las autoridades tomen conocimiento y decidan medidas efectivas en pro de una mejor calidad de vida.

TERCERA PARTE
ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

-Izaguirre Koster Ivonne Rosa

La construcción informal en las laderas de los cerros y sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia.

Entre las conclusiones obtenidas tenemos: 1) Existe un alto grado un alto grado de informalidad en las empresas de la provincia de Arequipa, siendo el distrito de Arequipa el que presenta el 400% más de informalidad, siguiendo el distrito de Paucarpata el que representa el 300% más de informalidad; 2) Existe un alta tasa de informalidad en el sector inmobiliario en Arequipa, lo cual da como resultado que los más afectados sean los promotores y/o constructores, además de los compradores.

Al respecto la autora sostiene que: *"la problemática de Lima es gravitante por su masivo crecimiento demográfico y físico descontrolado sobre todo en las zonas con pendiente, laderas y otros terrenos accidentados todo lo cual genera una ciudad ilegal por un lado y por otro lado, que conviven en los diferentes distritos, ocasionando colapso en los servicios tanto de agua, alcantarillado, como la eliminación de basura, tráfico y ruido insoportable, como efectos de esta problemática; así por ejemplo Independencia es un ejemplo de distrito cuya densidad poblacional crece según el INEI (2015) en un 3.1% anual y cuyo déficit de vivienda aumenta y con ello la ausencia de servicios básicos para los asentamientos humanos emergentes⁶".*

La muestra fue representativa de 64 pobladores. De acuerdo con los resultados obtenidos, la primera conclusión indica que existe una relación significativa entre la construcción informal en las laderas de los cerros y sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia. En la segunda conclusión se observa que el aspecto socioeconómico en la construcción informal de las laderas de los cerros se relaciona medianamente con sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia. En la tercera conclusión se determina que el aspecto legal y político de gobierno en la construcción informal de las laderas de los cerros, se relacionan medianamente con sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia. En la cuarta conclusión se indica que el proceso constructivo de la construcción informal en las laderas de los cerros se relaciona medianamente con sus efectos en la seguridad de los pobladores del mencionado distrito.

⁶ Ivonne Izaguirre Koster, "La construcción informal en las laderas de los cerros y sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia". (Tesis de maestría en ingeniería civil, Universidad César Vallejo, 2017).

- Gamio Chirinos Breno y otros

Breno Gamio Chirinos, Jessika Márquez Oppe, John Mesías Romero y Sheila Castañeda Layseca realizaron, en Arequipa, la investigación denominada Riesgos y/o oportunidades de la informalidad en el sector construcción en la Provincia de Arequipa. El inicio de este fenómeno económico se basa en problemas estructurales no resueltos y en el mal funcionamiento de las instituciones, debido en gran medida a la marginación y el centralismo. La informalidad es pragmática y transgresora y se caracteriza por que cada uno quiere imponer sus reglas, nadie acepta las establecidas por la autoridad. La informalidad se agrava por la necesidad de vivienda de los migrantes que llegan a Arequipa desde Puno, Tacna, Cusco, etc. En dicho trabajo se concluye que existe un alto grado de informalidad en las empresas de la provincia de Arequipa, siendo el distrito de Arequipa el que presenta 400% más de informalidad; segundo, existe una alta informalidad en el sector inmobiliario en Arequipa, siendo los más afectados los promotores y/o constructores, además de los compradores⁷.

⁷ Gamio Chirinos Breno y otros, "Riesgos y/o oportunidades de la informalidad en el sector construcción en la Provincia de Arequipa", *Cuadernos de investigación Escuela de Postgrado de la UPC*, Edición 14 (abril 2011).

CAPITULO 1

APUNTES HISTÓRICOS DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÚ: BREVES REFERENCIAS A LA INFORMALIDAD EN LAS CONSTRUCCIONES INMOBILIARIAS.

Carmen Meza Inga

Introducción

Desde un enfoque multidisciplinar, el presente trabajo se enfoca en el estudio de un conjunto de viviendas edificadas sobre la ribera y cauce del Río Rímac, en las quebradas de Quirio y La Cantuta. Estas zonas presentan alto riesgo por lo que su construcción resulta inidónea. Pese a ello, de las respuestas dadas por los pobladores encuestados, se revela cierta indiferencia de los funcionarios y de las autoridades ediles respecto de la problemática que este asunto representa.

El desastre causado básicamente por la situación de informalidad no ha sido atendido oportunamente por las autoridades encargadas de esta gestión, lo cual ha generado fundadas críticas a la labor de estos funcionarios, y a la par ha develado la carencia de políticas públicas eficaces que no se enfocan adecuadamente en la prevención ni en la gestión de los desastres generados ante la ocurrencia de los eventos naturales en el verano del 2017.

El Grupo INCIRENA consideró particularmente importarte visitar una de estas zonas que se encuentran pobladas por varias familias, las cuales han sido afectadas por las inundaciones y huaycos durante el paso del fenómeno El Niño Costero. Nos referimos a los asentamientos humanos Nicolás de Piérola (Quebrada de Quirio) y Los Cañaverales (Quebrada de La Cantuta) los cuales se encuentran en el Distrito de Lurigancho-Chosica, Provincia de Lima, capital del Perú.

Tras un breve resumen histórico del Distrito de Chosica y la presencia del fenómeno El Niño en esta zona, expondré algunas ideas referentes a tres aspectos de la informalidad que convergen en un punto en común. El primer aspecto se refiere a la falta de información adecuada sobre las consecuencias que produce construir informalmente en zonas vulnerables. El segundo aspecto hace hincapié en la falta de promoción de viviendas de interés social para los pobladores cuyas viviendas se encuentran en zonas vulnerables. Tercer aspecto trata el tema de la falta de voluntad política para financiar programas de vivienda de interés social. Todos estos aspectos que fueron abordados en el trabajo de campo convergen en un mismo eje: la escasa voluntad política de algunas autoridades para brindar soluciones viables a la problemática de la informalidad en las construcciones inmobiliarias.

En el último acápite abordo la actuación de los funcionarios públicos a cargo de la Municipalidad de Chosica y trato principalmente la relación entre la omisión del deber de función pública y los problemas con la ineficacia en la

gestión de desastre causado por el incumplimiento de determinadas funciones ediles.

Breves apuntes históricos sobre fenómeno El Niño en el Perú

Cuando hablamos del fenómeno El Niño, una de las preguntas que surge desde la perspectiva histórica es si estos eventos ya eran conocidos por las poblaciones que habitaron la costa sudamericana. Todas las evidencias indican que efectivamente estos fenómenos naturales ya eran conocidos en el mundo precolombino. Dan cuenta de ello los huacos y representaciones en cerámicas (que datan de cientos de años antes de la llegada de los europeos). Así mismo, algunos cronistas de la época colonial relatan algunos aspectos relacionados con los temas de la naturaleza. Tal es caso de Acosta⁸, Montesinos⁹ y Cobo¹⁰.

Otra evidencia se encuentra por ejemplo en el hallazgo de un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de Trujillo, Perú, dirigidos por el arqueólogo Gabriel Prieto y en colaboración con profesores de la Universidad de Tulane, New Orleans, Estados Unidos y de la Fundación de Nacional Geographic Society. En la zona de Huanchaco se ha descubierto vestigios del sacrificio masivo ocurrido hace 550 años, supuestamente para amenguar el fenómeno El Niño, desatado –según sus creencias– por los dioses¹¹. La nota periodística da cuenta que en el Imperio del Chimú se sacrificaron a 140 niños y a 200 llamas jóvenes, en una ceremonia ritual que tuvo lugar cerca de Chan Chan, la ciudad de barro más grande de América¹². La investigación interdisciplinar con colaboración internacional continúa en curso.

Próximo a nuestro siglo, resulta interesante rescatar una historia que nos describe los esfuerzos que en 1925 se hicieron para evitar y/o mitigar los efectos de la presencia del fenómeno El Niño en la costa norte del Perú. En la Biblioteca Pedro Zulén de la UNMSM se encuentra el Informe del jefe de la

⁸ Véase José De Acosta, *Historia natural y moral de las Indias* (Madrid: Editorial Atlas, 1954), 2-247

⁹ Véase Fernando Montesinos, *Memorias antiguas historiales y políticas del Perú* (Madrid: Imprenta de Miguel Ginesta, 1882).

¹⁰ Bernabé Cobo, *Historia del nuevo mundo* (Sevilla: Sociedad de Bibliófilos de Andalucía, Tomo I, 1890), 25-32.

¹¹ Kristin Romey, "Exclusive: Ancient Mass Child Sacrifice May Be World's Largest". *Revista Nacional Geographic*, (abril 2018), <https://www.nationalgeographic.com/news/2018/04/mass-child-human-animal-sacrifice-peru-chimu-science/>

¹² Johnny Aurazo, "Sacrificio masivo en Huanchaco: hallan restos óseos de niño de la élite Chimú". *El Comercio*, 28 de agosto del 2019, <https://elcomercio.pe/peru/libertad/sacrificio-masivo-huanchaco-hallan-restos-oseos-nino-elite-chimu-fotos-noticia-669872-noticia/>

Comisión Técnica de Irrigación del Departamento de La Libertad, que data del 10 de diciembre de 1925. Este documento presenta fotos ilustrativas de la destrucción de varios locales, caminos, y calles de las Haciendas Chiquito y Roma, así como del Asilo de los Chinos que estaba junto a la acequia¹³.

Este informe nos muestra un estudio sobre las consecuencias de dichas lluvias en la agricultura, pero lo más interesante es el reclamo que se formula por la falta de un servicio meteorológico, no solo en el Departamento de La Libertad, sino en todo el país, situación que impide contar con un instrumento suficiente y exacto para la identificación de los fenómenos. Además, la falta de dicho servicio impidió que durante muchos años las observaciones no se hayan efectuado con regularidad, pero lo más importante de mencionado Informe Técnico, es el proyecto que incluía la construcción de defensas y la inmediata organización en el país de un servicio meteorológico que en la costa puede estar en conexión con el Servicio Hidrológico y Administrativo de Aguas, cuyas observaciones y previsiones serían especialmente útiles para nuestra agricultura¹⁴.

Breve historia de la presencia del fenómeno El Niño en Chosica.

Según los expertos el Perú es el tercer país del mundo que puede sufrir los fenómenos del cambio climático¹⁵. Por ello, es necesario considerar que algunos fenómenos naturales tales como las variaciones de la temperatura atmosférica y temperatura del mar, así como los huaycos, deslizamientos de tierras, inundaciones y sequías, causan graves efectos en diversos ámbitos de la vida de los pobladores de las zonas afectadas.

El Distrito de Lurigancho se sitúa en la zona este de Lima, la capital peruana. La Ley 5446 que data del 9 de noviembre de 1896 establece que la capital será Nueva Chosica. Dos años antes el 13 de noviembre de 1894 Emilio del Solar funda la Ciudad de Chosica¹⁶.

¹³ La agricultura de exportación de La Libertad sufrió con las lluvias de 1925. Zegarra, Jorge M, "Las lluvias y las medidas extraordinarias del verano de 1925 y su influencia sobre la agricultura del Departamento de La Libertad", *Informe de la Comisión Técnica de Irrigación de La Libertad* (Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1926), 3-4

¹⁴ Ibid.

¹⁵ PUPC-noticias (Pontificia Universidad Católica del Perú) 24 de octubre del 2014k <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/peru-es-tercer-pais-mas-vulnerable-del-mundo-al-cambio-climatico/>

¹⁶ Artículo Único de la Ley 5446: "El congreso de la república peruana ha dado la ley siguiente: Art. Único: Extiéndase el distrito de Lurigancho, de la provincia de Lima, por la margen derecha del río Rímac, hasta los límites de la hacienda de Moyopampa, con la provincia de Huarochirí, trasladándose la capital del distrito a la población que se levanta en Moyopampa, con el nombre de nueva Chosica. Municipalidad Distrital de Lurigancho-

Numerosos eventos naturales afectaron a la población de Chosica. Uno de los más devastadores ocurrió en el verano de 1987 cuando los huaycos afectaron esta zona dejando numerosos daños materiales y 120 víctimas mortales. Ya entonces se evidenciaba las dificultades que representaba el manejo de dicha situación de desastre. Desde entonces no han sido pocas las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que se crearon con tal fin.

En efecto, el año 1983 se creó el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) que es una institución no gubernamental cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad y el riesgo de desastres en el país. En 1987 PREDES, y otras instituciones, apoyaron la emergencia y dentro del marco del PIEVAR, se realizó estudios de riesgo de las zonas críticas ubicadas en las quebradas más peligrosas del lugar¹⁷.

El ingeniero especialista Hugo O'Connor, quien ha estudiado estas zonas de riesgo, considera que pudieron haberse evitado varias de las tragedias y recuerda que durante ese trágico año de 1987 varias instituciones especializadas elaboraron informes y recomendaciones para evitar que la tragedia se repita. O'Connor recuerda que junto con PREDES entregó un completo estudio que fue desestimado por el municipio en 1991, bajo la gestión del alcalde Alex Maurix Arguedas¹⁸.

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) hizo lo propio, señalando la necesidad de emitir ordenanzas que prohíban la construcción de viviendas en zonas de alto peligro, así como impedir que las fajas marginales o el límite natural de un río o quebrada se usen para asentamientos humanos¹⁹.

En el caso de Chosica, se ha determinado que las zonas altas donde se encuentran las quebradas son las que tienen mayor riesgo, más aún en las temporadas en el que el fenómeno El Niño se presenta. Un estudio realizado

Chosica", *Plan de desarrollo concertado del distrito de Lurigancho-Chosica (PDC) 2013-2025*. Aprobado por la ordenanza municipal 185-MDL en Chosica el 25 de marzo del 2013, <https://www.scribd.com/document/328074998/Plan-de-Desarrollo-Concertado-2021-pdf>

¹⁷ Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES). <https://www.predes.org.pe/historia/>

¹⁸Pierina Chicoma Castro."Chosica invirtió solo el 3,3% de su presupuesto en prevención". *El Comercio* del 28 de febrero de 2016 señala que desde 1992 hasta tal fecha, con Luis Bueno como burgomaestre, tampoco hubo muestras de interés por seguir aquellas recomendaciones, <https://elcomercio.pe/lima/chosica-invirtio-3-3-presupuesto-prevencion-277383-noticia/?ref=ecr>

¹⁹ Ibid.

por la Autoridad Nacional del Agua²⁰ en aquellas quebradas de mayor riesgo en el país, alerta que al menos 5.000 vecinos de este distrito serían los más afectados de producirse violentos deslizamientos de tierra y piedra²¹.

Informalidad en las construcciones inmobiliarias

En este acápite vamos a explorar aspectos de la informalidad que desde nuestra óptica convergen en un aspecto común: la falta de voluntad política de algunas autoridades para resolver el problema de la informalidad en las construcciones inmobiliarias.

El primer aspecto se refiere a la información sobre aspectos relativos a la construcción propiamente dicha, y la información sobre las consecuencias por construir en zonas vulnerables. La falta de información contribuye a fortalecer la informalidad de las construcciones y atenta contra los derechos de los pobladores quienes carecen de los conocimientos necesarios respecto de normativa nacional sobre el uso de la tierra y la construcción de viviendas. La autoconstrucción es un fenómeno que refleja la informalidad y que demuestra el preocupante estado de las viviendas en zonas de alto riesgo. La información ha estado ausente para muchos pobladores de estos asentamientos humanos que ven como su situación no ha cambiado de manera notable con los años.

En efecto, la falta de una información adecuada, aunado a la falta de terrenos propicios para la construcción de viviendas, entre otros, permitió que, durante muchos años, pobladores migrantes que buscaban un lugar para vivir ocuparan zonas no idóneas para habitar²². A ello se añade la condición de pobreza, en algunos casos de extrema pobreza de los pobladores, lo cual incrementa su situación de vulnerabilidad²³.

²⁰ Las 22 barreras dinámicas se instalaron en nueve quebradas del distrito de Lurigancho-Chosica: Mariscal Castilla (3), La Ronda (2), San Antonio de Pedregal (4), Quirio-Nicolás de Piérola (2), Santo Domingo (2), La Libertad (2), Rayo de Sol-Corrales (2), Huampaní (1) y Carossio (4), priorizadas de acuerdo a antecedentes históricos de siniestros ocurridos en la zona. Autoridad Nacional del Agua. Noticia del 11/04/2017, <https://www.ana.gob.pe/noticia/autoridad-nacional-del-agua-supervisa-estado-de-barreras-dinamicas-instaladas-en-lurigancho>

²¹ Pierina Chicoma Castro, "Chosica invirtió solo el 3,3% de su presupuesto en prevención publicada". *El Comercio* del 28 de febrero de 2016, <https://elcomercio.pe/lima/chosica-invirtio-3-3-presupuesto-prevencion-277383-noticia/>

²² Carmen, Meza Ingar, *El derecho a la información* (Lima: 2001), 54-83 y 237-288.

²³ Carmen Meza Ingar, *Más allá de la igualdad* (Lima: Amaru Editores 1986), 33-48 y 171-179.

El segundo aspecto concierne a la promoción de viviendas de interés social. Los datos expuestos en las tablas 13 y 14 muestran que la gran mayoría de pobladores considera que no hay interés de parte del Estado por promover viviendas de interés social en favor de las poblaciones que sufre situaciones de precariedad. Así pues, la tabla 13 menciona que un 93.40% de los pobladores de Nicolás de Piérola responde que no se promueve programas de vivienda social, en tanto que solamente un 6% de dichos pobladores responde afirmativamente. De modo similar sucede con los pobladores de Los Cañaverales, quienes, en su mayoría, un 90.48%, refiere que no existen dichos programas que promocionan las viviendas sociales, mientras que un 9.52% asegura que sí existen dichos programas.

El tercer aspecto se refiere a la voluntad política del Estado. En la tabla 14 se formula la siguiente pregunta: ¿considera usted que el Estado tiene voluntad política para financiar programas de vivienda de interés social para pobladores de los asentamientos humanos? Un contundente 93.40% de los encuestados que habita en el AA.HH. Nicolás de Piérola considera que no existe voluntad política para lograr financiamiento y el 6.60% responde afirmativamente. Por su parte el 100.00% los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales afirma que no existe voluntad política para financiar programas de vivienda de interés social.

Como se observa estamos antes tres interrogantes en las que las respuestas de los pobladores reflejan el escaso interés del Estado respecto a la informalidad en las construcciones inmobiliarias, aspecto que dista de lo que el Estado señala a través de sus autoridades según lo muestran estas encuestas, Estas respuestas evidencian también la casi nula conexión de la normativa con la resolución de los problemas de informalidad en la construcción, como lo manifiestan los propios pobladores. Sin embargo, existen otras normas que regulan algunos aspectos relacionados con los desastres. Estas normas no fueron materia de algunas de las preguntas de la encuesta, pero igualmente resulta interesante conocer si estos tienen algunos alcances sobre la problemática de informalidad de las construcciones en la zona materia del presente estudio.

La Ley 30458²⁴, crea en el art. 4 el Fondo para Intervenciones ante Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDE). A la fecha, todavía es pronto para hacer una evaluación sobre la efectividad específica de este fondo respecto al

²⁴ Ley N° 30458 Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública en apoyo de los gobiernos regionales y locales, los juegos panamericanos y parapanamericanos y la ocurrencia de desastres. Esta ley fue promulgada el 15 de junio del 2016. Esta Ley tiene su antecedente en otra norma legal, nos referimos a la Ley N° 29664, dada el 18 de febrero de 2011 a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

apoyo que se haya prestado post fenómeno El Niño Costero, ya que desde su creación (2016) hasta la ocurrencia de este evento natural (verano del 2017) apenas ha transcurrido unos meses. Llegados a este punto hay que decir que hasta el momento (septiembre de 2017) no se tiene constancia que se haya gestionado este fondo para los casos específicos de los asentamientos humanos que son materia del presente estudio. Hay que tener en cuenta además que la asistencia en los casos de desastres ocurridos en zonas distantes a la capital tarda mucho en llegar, y por otro lado hay que señalar que, para evaluar la gestión de las ayudas, es necesario hacerlo de manera muy particular para cada zona, puesto que, no todas las ayudas llegan al mismo tiempo.

Posteriormente, la Ley 30556²⁵, aprobó disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios. Asimismo, con fecha 09 de enero del 2019 se promulgó el Decreto Supremo N° 003-2019-PCM que reglamenta la anterior norma legal²⁶. Como observamos han transcurrido casi 2 años para que recién se reglamente esta norma. Se ha tomado demasiado tiempo en promulgar la normativa que aborda el asunto de la reconstrucción a corto plazo. ¿Cuáles son las razones de tal demora? La falta de voluntad política parecer ser una de las principales razones, pues no encontramos ninguna otra que justifique la demora en abordar este asunto en el plazo más breve posible. La otra pregunta que surge es ¿cuánto más se va a tener que esperar para la real y efectiva ejecución de la reconstrucción?

Informalidad y la omisión en los deberes de la función pública

Otro aspecto relevante se refiere a la actuación de los funcionarios públicos, es decir de las autoridades que a lo largo de estos años han estado a cargo de los gobiernos municipales distritales. Resulta revelador los datos que vamos a proporcionar en las líneas siguientes y que muestran la escasa atención que las autoridades le ha prestado a esta situación de informalidad; y la muestra de tal inacción, que resulta además reiterativa (antes, durante y post ocurrencia de un fenómeno natural) lo exponemos brevemente a continuación:

²⁵ Ley N° 305625. Diario Oficial El Peruano de 29 de abril de 2017.

²⁶ Este decreto declara zonas de riesgo no mitigable, las diez zonas identificadas con peligro de inundación fluvial, inundación pluvial, inundación por tsunami, áreas de fajas marginales, áreas con suelos poco competentes, áreas con licuación de suelo y áreas con activación de quebrada

Otro aspecto importante en la que existen serias omisiones es la ejecución de obras de prevención por parte de los gobiernos locales. Sin embargo siempre hay justificaciones para no cumplir con sus funciones, Así pues, a este respecto el ex alcalde del Distrito de Ate Vitarte Óscar Benavides Majino (2014- 2018) manifestó que el presupuesto que se asigna a los municipios para prevención es mínimo y los recursos para grandes obras son administrados directamente por el Gobierno Central. Sin embargo, admitió que algunos alcaldes no ejecutan el presupuesto porque no están capacitados en gestión pública y traban de este modo la ejecución del presupuesto.

Hablando de costos, Ena Coral, directora de Fortalecimiento y Asistencia Técnica del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (CENEPRED), manifestó que el encauzamiento de un río alcanzaría una inversión de 200 o 300 millones de soles, y que en este caso los alcaldes tienen instrumentos para gestionar esas obras con el Gobierno regional y Central. "Precisamente, las capacitaciones sirven para que los alcaldes sepan cómo hacer sus mapas de riesgo y esto sea un sustento para pedir apoyo económico para las obras"²⁷.

De acuerdo con esta ley estos planes son de cumplimiento obligatorio, no obstante, muchas autoridades no han ejecutado obras. Esto se debe a la poca capacitación de los funcionarios públicos en este tema, pues se ha identificado una alta rotación del personal dedicado a la tarea preventiva. "Con 40 especialistas se han capacitado a más de 7,000 funcionarios públicos. Así las cosas, la tarea empieza de cero indica Ena Coral²⁸.

A este respecto es necesario señalar que además de las autoridades ediles, los que manejan el presupuesto en cuanto a la ejecución de las obras son los ministerios. Y tratando este punto precisamente es interesante anotar que otro de los problemas que se desprende de toda esta situación se refiere a los desatinados actos realizados por los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas. En efecto autorizar a las compañías mineras para realizar exploraciones y explotaciones en zonas ubicadas cerca a los cauces de los ríos, permite o fomenta la contaminación de las aguas de consumo de la población que residen en esas zonas, y de todas aquellas que se abastecen del recurso hídrico de esos ríos²⁹. No vamos a detenernos en este punto, pero, consideramos que era necesario señalarlo.

²⁷ Peru 21, ¿Por qué en el Perú no funciona la prevención de los desastres? Infografía, del 25/03/2017, <https://peru21.pe/lima/peru-funciona-prevencion-desastres-infografia-70325-noticia/>

²⁸ *Ibíd*,

²⁹ Román Robles Mendoza, "Lucha por el agua en las explotaciones Mineras", *Alma Mater*, Vol. 2Nº 3, Segunda Época, UNMSM, (2015),139-168.

Tenemos entonces dos tipos de omisiones: una referida a la falta de una adecuada fiscalización la cual permite no solamente que se construya en zonas de alto riesgo de desastre, sino también impide que se sancione conductas y situaciones irregulares e ilegales. Conocedores de esta realidad, correspondía evitar las construcciones irregulares, y, en los casos como los del AA.HH. Los Cañaverales, se debería haber programado el traslado de los pobladores a otros lugares habitables, proporcionándoles finalmente la posibilidad de acceder a un plan de vivienda social.

Estos actos u omisiones de las autoridades se presentan en muchos niveles. Por ejemplo, en la tabla 52 se preguntó a los damnificados si las autoridades acudieron con ayuda profesional y medicamentos después del desastre y el 90.57% de los pobladores de Nicolás de Piérola indica que no fueron atendidos, mientras que el 9.43% de víctimas dijo que, sí recibieron ayuda, es decir la gran mayoría de los pobladores manifiesta no haber recibido ayuda del Estado. Situación similar se presenta en el caso de Los Cañaverales el 85.00% responde que no recibieron ayuda y el 15.00% responde afirmativamente.

De la respuesta de los pobladores entrevistados se colige que el Estado no acude con ayuda de forma oportuna. Es usual que esto responda a cuestiones relacionadas con trámites burocráticos en unos casos, negligencia respecto al cumplimiento de sus deberes funcionales en otros casos y también se puede decir que esto responde a una cierta insensibilidad social de parte de las autoridades.

CONCLUSIONES

Las poblaciones que habitan en muchas zonas vulnerables (la ribera y el cauce del Rímac) consideran que parte de sus derechos consiste en disfrutar de esos espacios naturales, esta es una de las razones por las que la tarea de reubicación puede no ser tan simple.

Dado que, a corto plazo, no hay posibilidades de reubicación de la población a lugares libres de riesgo, el Ministerio de Energía y Minas no debería dar licencia para explotaciones mineras en zonas cercanas a las vertientes de los ríos, puesto que es necesario defender el uso del agua potable, libre de todo tipo de contaminación.

Se percibe que los funcionarios públicos no cumplen sus obligaciones con relación a las construcciones informales en varios ámbitos tanto en el antes, durante como después de suceder el desastre. Una mayor capacitación de las propias autoridades se hace necesaria con el fin de que estas conozcan a cabalidad la situación de los recursos naturales, sus formas de explotación y los derechos de las personas y familias, de las comunidades y poblaciones que habitan las zonas ribereñas.

Resulta necesario desarrollar políticas públicas que respondan a las urgentes necesidades sociales de los pobladores que habitan en zonas de alta vulnerabilidad.

Recomendaciones

Fomentar la capacitación y/o formación entre las autoridades y los pobladores sobre la realidad del correcto uso de los recursos naturales en especial el uso del agua.

Consideramos necesario brindar más charlas de capacitación a la población para que tengan un mayor conocimiento de los riesgos y de los aspectos relativos a la seguridad en las construcciones de sus viviendas. Esto incluiría brindar asesoría técnico profesional en estos temas.

Promover cursos sobre derecho a la información, para que todos los ciudadanos conozcan y ejerzan sus derechos a cabalidad. Esto debería hacerse en todos los niveles del sistema educativo.

Se recomienda que el Ministerio de Energía y Minas, no autorice concesiones mineras en zonas cercanas a los ríos ni en lugares protegidos por su biodiversidad u otras razones de índole ecológica.

Referencias Bibliográficas

Autoridad Nacional del Agua. Noticia del 11 de abril del 2017. <https://www.ana.gob.pe/noticia/autoridad-nacional-del-agua-supervisa-estado-de-barreras-dinamicas-instaladas-en-lurigancho>

Aurazo, Johnny. "Sacrificio masivo en Huanchaco: hallan restos óseos de niño de la élite Chimú". *El Comercio*, 28 de agosto del 2019. <https://elcomercio.pe/Perú/la-libertad/sacrificio-masivo-huanchaco-hallan-restos-oseos-nino-elite-chimu-fotos-noticia-669872-noticia/>

Centro de Estudios y Prevención de Desastres. PREDES Lima. <https://www.predes.org.pe/historia/>

Chicama Castro, Pierina. "Chosica invirtió solo el 3,3% de su presupuesto en prevención". *El Comercio* del 28 de febrero del 2016. <https://elcomercio.pe/lima/chosica-invirtio-3-3-presupuesto-prevencion-277383-noticia/?ref=ecr>

De Acosta, José. *Historia Natural y Moral de las Indias*. Madrid: Editorial Atlas, 1954.

Ferradas, Pedro. *Riesgos de desastres y desarrollo*. Lima: Editorial Soluciones Prácticas, 2013.

Meza Ingar, Carmen. *Casos de discriminación mediante el derecho*. Lima: CONCYTEC, 1988.

- Meza Ingar, Carmen. *Más allá de la igualdad*. Lima: Amaru Editores, 1986.
- Montesinos Fernando. *Memorias antiguas historiales y políticas del Perú*. Madrid: Imprenta de Miguel Ginesta, 1882.
- Municipalidad de Lurigancho-Chosica. *Plan de desarrollo concertado del distrito de Lurigancho-Chosica (PDC) 2013-2025*. <https://www.scribd.com/document/328074998/Plan-de-Desarrollo-Concertado-2021-pdf>
- Palacios, Jonathan. *Agua, ritual y culto en Yañac (Ñaña) la montaña sagrada*, Lima: Fondo Editorial Universidad Peruana Unión, 2017.
- Perú 21 Noticias del 25 de marzo del 2017. <https://Perú21.pe/lima/Perú-funciona-prevencion-desastres-infografia-70325-noticia/>
- Romey, Kristin. Revista National Geographic, abril 2018. <https://www.Nationalgeographic.com/news/2018/04/mass-child-human-animal-sacrifice-Perú-chimu-science/>
- Robles Mendoza, Román. "Lucha por el agua en las explotaciones mineras". *Alma Mater*, vol. 2 N° 3, Segunda Época, 2015.
- Zegarra, Jorge M. "Las lluvias y las medidas extraordinarias del verano de 1925 y su influencia sobre la agricultura del Departamento de La Libertad". Informe de la Comisión Técnica de Irrigación del Departamento de La Libertad. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1926.
- PUPC-noticias (Pontificia Universidad Católica del Perú) del 24/10/2014, <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/Perú-es-tercer-país-mas-vulnerable-del-mundo-al-cambio-climatico/>
- Ley N° 30458. Diario Oficial El Peruano del 15 de junio del 2016
- Ley N° 30556 Diario Oficial El Peruano del 29 de abril de 2017.

CAPÍTULO 2

EPISTEMOLOGÍA DE LA INFORMALIDAD Y DE LOS DESASTRES.

Medardo Nizama Valladolid.

"¿Has visto alguna vez un huayco Tomasito? No mi cabo, ni me gustaría. Pero, de chico, en las afueras de Sicuani vio uno que había caído pocos días antes, abriendo un surco grandote. Se veía clarito, bajando toda la montaña como un tobogán. Aplastó casa, árboles y por supuesto gente tremendos pedrones que se trajo abajo"³⁰.

Introducción

El presente trabajo pretende hacer un análisis y una reflexión interdisciplinar, acerca de la informalidad en las construcciones inmobiliarias en dos asentamientos humanos de Chosica³¹. En el marco de un pensamiento crítico y epistemológico, buscamos asimismo aproximarnos a la filosofía humanista que subyace en las soluciones planteadas.

Con el objetivo mencionado, hemos dividido este trabajo en tres puntos sustantivos: El primero, desarrolla una cuestión previa que aborda el estudio epistemológico acerca de la informalidad en la construcción de viviendas. El segundo punto, aborda la epistemológica y gestión de riesgo de desastres y la vulnerabilidad de las viviendas construidas en determinadas zonas; y, el tercer punto se realiza una breve aproximación al tema de la ideología y el humanismo.

Ciertamente, todo indica que la modernidad entraña dos componentes complementarios, como son el desarrollo material, tecnológico y científico y a la vez el progreso moral y cultural de la sociedad, y a pesar de ello, también es notorio que la realidad exhibe grandes paradojas en varios ámbitos, tales como la informalidad en la autoconstrucción de viviendas en zonas vulnerables y a la vez el impacto de los eventos naturales en estas zonas,

³⁰ Mario Vargas Llosa, *Lituma en los andes* (Barcelona: Editorial Planeta, 2008)

³¹ Lurigancho (Chosica) y sus cercanías están situadas en el borde de la cuenca hídrica del Rímac. "El Río Rímac nace en el Nevado de Ticlio, a más de 5000 m. de altura, en las lagunas formadas por el deshielo del glaciar, por sobre los 4000 metros. En sus nacientes se desplaza por el fondo de un valle de origen glaciar. Para luego profundizarse y estrecharse, formando un cañón que recibe el nombre de "El Infiernillo". El valle se amplía un poco en San Mateo (...)", El río pasa por la quebrada de Quirio y la ribera Los Cañaverales, las mismas que conforman la geografía de nuestro proyecto. El cauce del río continúa por la gran llanura aluvial que llega hasta el Pacífico. Jonathan Palacios, *Agua. Ritual y Culto en Yañac (Ñaña) La montaña sagrada* (Lima: Editorial Universidad Peruana Unión, 2017) 27-67 y 193-223.

situación que causa mayor empobrecimiento (desnutrición y falta de salubridad) principalmente en los sectores sociales excluidos.

Definición de Epistemología

La epistemología es una palabra griega que proviene de "episteme" que significa aproximadamente lo que ahora llamamos ciencia, y de "logos" que significa estudio³². Al respecto Fidel Rivas –escribe– que la epistemología se ocupa de la naturaleza, origen, características, objetivos, aportes y limitaciones del conocimiento científico, también aprovecha los conocimientos que proporciona la ciencia, la metodología y la práctica de la investigación científica³³.

Además, es necesario, recordar con Alvarado que el origen del término epistemología surge a partir de una antigua palabra, que sirve hoy para designar una relativamente nueva disciplina o materia. Con todo, se puede señalar que no resulta fácil esclarecer la evolución del significado de la voz griega epistemología, la misma que a partir del Platón, se entendía en forma diferenciada por un lado doxa y por otra episteme. La primera señala Alvarado es entendida como opinión y la segunda como conocimiento verdadero. Así mismo, la primera entrañaba la idea de error, en tanto que la segunda entrañaba la idea de verdad. Por último, la una era apariencia, sin garantía de validez o respaldo; la otra, contrariamente, era saber genuino, en grado máximo de certeza³⁴.

Epistemología Jurídica

La ciencia clásica acaba donde el caos empieza³⁵.

En su tiempo decía Aristóteles que la epistemología es una "ciencia" de las cosas³⁶, una ciencia a nivel de la realidad concreta y objetiva que supera la "doxa" o conocimiento incompleto con notorio déficit crítico. La epistemología de hoy no solo se ocupa de la naturaleza, origen, características, objetivos, aportes y limitaciones del conocimiento científico, sino que ella, también estudia a la misma ciencia, a la investigación jurídica normativa o formal, sus

³² Carlos Barriga, *Introducción a la epistemología*, Facultad de Educación, (Lima: Editorial de la UNMSM, 2011), 14.

³³ Fidel Rivas, *Diccionario de investigación científica, cualitativa y cuantitativa*, (Lima: Editorial CONCYTEC, 2014), 166.

³⁴ Carlos Alvarado, *Epistemología* (Lima: Editorial Mantaro, 2005), 29.

³⁵ James Gleick, *Chaos, La creación de una ciencia* (España: Editorial Seix Barral, 1998), 11.

³⁶ Fernando Manrique M. y Oscar Fernández V, *Teoría del conocimiento* (Lima: Ediciones Educación a Distancia. Editorial San Marcos 1989), 36.

implicaciones, como el lenguaje de la ciencia, la metodología, la teoría, los resultados de dichas investigaciones. Se trata entonces de una epistemología de las normas y políticas públicas, que asimila los avances y la crítica de la lógica, la metodología, la historia, la sociología, la antropología, las ciencias naturales.

Esta disciplina epistemológica normativa, también comprende los conocimientos formativos, las deducciones lógico-matemáticas, los trabajos de campo³⁷ especialmente que incluye todo lo que concierne a la promoción de programas de vivienda social para reubicar a los pobladores que viven en zonas extremadamente vulnerables. Es más, la epistemología también comprende todos los conocimientos debidamente actualizados en pro de una sociedad nacional emergente, pero con una ideología humanista, y orientada hacia el desarrollo³⁸. Así pues, en el caso de los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales tal como lo revelan las tablas N° 13, 27 y 41, la mayoría de los pobladores y dirigentes de ambos asentamientos humanos, afirman que el Estado no promueve programas de vivienda social para reubicar las viviendas informales construidas en zonas vulnerables. Por el contrario, las autoridades sí consideran que el Estado es promotor de programas de vivienda social para reubicar dichas viviendas informales.

Al respecto cabe mencionar que la Ley N° 29090³⁹, pretendió establecer un modo de regular y formalizar las edificaciones, no obstante, los resultados no fueron los esperados, pues no logró solucionar el problema relativo a la informalidad de la construcción inmobiliaria en los asentamientos humanos. Precisamente en ese sentido se manifiestan los pobladores de ambos asentamientos humanos conforme es de verse de los resultados de las encuestas expuestas en las tablas 15, 16, 29, 30, 44 y 45. De estos datos se colige que la mayoría de la población de ambos asentamientos humanos están en desacuerdo con la mencionada ley precisamente porque no ha logrado solucionar dicho problema.

Tampoco el D.S. N° 011-2017-VIVIENDA⁴⁰ ha dado solución a este complejo problema de informalidad de acuerdo con lo expresado por los mencionados pobladores. Lastimosamente esta situación parece replicarse en

³⁷ Fidel Rivas Ñañez, *Diccionario de investigación científica cualitativa*, 166-167.

³⁸ Francisco Miró Quesada Cantuarias, *Obras esenciales, Textos conexos. Humanismo y revolución*, tomo IV, 1ª (Lima: Edición. Ed. Universitaria, Lima, Universidad Ricardo Palma, 2014), 99.

³⁹ Ley N° 29090 Ley de Regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de setiembre del 2007.

⁴⁰ Decreto Supremo D.S. N° 011-2017-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y licencias de edificación. Diario Oficial El Peruano, el 15 de mayo del 2017.

otras zonas del país. Entonces no se trata solamente de los habitantes de los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales, sino también de una realidad que se evidencia en otros centros poblados de la región Lima y de otras regiones del país.

Razones de un estudio epistemológico

Karl Popper⁴¹, expresaba que el problema central de la epistemología es el aumento del conocimiento; y, el mejor modo de estudiar el aumento de dicho conocimiento es estudiar el conocimiento científico. En ese sentido, buscamos impulsar entre los académicos el diálogo y la discusión sobre el sentido y la importancia de la epistemología, vinculada a temas concretos del mundo del derecho, así como su vinculación con otras disciplinas, escuelas o doctrinas, en el contexto de las concepciones básicas sobre la teoría científica⁴².

Actualmente con el transcurso del tiempo, la epistemología se ha convertido en un sinónimo de teoría de la ciencia, apunta Alvarado. El epistemólogo de hoy no es el filósofo de la ciencia tradicional de ayer, alejado algunas veces de la problemática de su tiempo, sino que, el epistemólogo de hoy examina críticamente los hechos reales para ver si a los resultados anteriores, se les puede añadir nuevas observaciones y perspectivas⁴³.

Definiciones de la informalidad

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) da cuenta de la falta de una definición armonizada de informalidad, así como de la carencia de instrumentos adecuados para su medición y su análisis⁴⁴. Si bien, esto no permitiría llegar a cuantificar la dimensión de informalidad existente en las construcciones inmobiliarias, si se puede rescatar otro aspecto de la informalidad que a su vez influye en la informalidad materia del presente estudio. Nos referimos a la informalidad en el ámbito laboral como factor causante de otra informalidad, y en este caso de la informalidad en las construcciones inmobiliarias.

Haciendo referencia a este punto, Hernando de Soto, desde una óptica económica, define a la informalidad como el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales que rigen la

⁴¹ Popper, autor citado por Carlos Alvarado, en su obra *Epistemología*, 29

⁴² Guevara, Vladimiro, *Curso básico de epistemología. Filosofía y teoría de la ciencia*. (Lima, Ediciones Pensamiento y Acción, 2002), 89.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadísticas (INEI). *Producción y empleo informal en el Perú* (Lima: INEI, 2014), 4 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf

actividad económica. Así pues, el sector informal está integrado por un conglomerado de unidades económicas y trabajadores que actúan fuera del marco normativo regulador de la actividad económica; y, siendo así no pagan sus impuestos ni acatan las leyes en esos ámbitos de informalidad, esto genera que en muchas ocasiones tampoco puedan gozar de determinados servicios públicos⁴⁵.

Por su parte, Norman Loayza asevera que la informalidad aparece cuando los costos de circunscripción al sistema legal y normativo son superiores a los beneficios que ello conlleva. El sector informal predomina cuando el marco legal y normativo es opresivo, cuando los servicios ofrecidos por el gobierno no son de gran calidad, y cuando la presencia y control del Estado son débiles⁴⁶.

En un sentido similar se pronuncia el Profesor Arce quien señala que "el sector informal no es un sector marginal en la economía, pues, al contrario, coexiste con el sector formal. Ambos integran la economía nacional y sus "vasos comunicantes" son múltiples (...) la informalidad no tiene presencia en un solo sector marginal de la población sino, por el contrario, se aplica a todos los ciudadanos. Segundo, el sector informal es solo un efecto de la incapacidad del sistema capitalista (actualmente en crisis) para ofrecer empleos decentes que aseguren la supervivencia de todos los ciudadanos. No es, como sugiere De Soto, un simple problema de "costo excesivo de la formalidad", sino un problema estructural del capitalismo que excluye a un segmento de la población. Aún si se bajarán los llamados "costos de la formalidad", es muy difícil exigir la formalización a un colectivo que pugna meramente por sobrevivir"⁴⁷.

Lastimosamente la informalidad forma parte de la realidad en diferentes ámbitos de la vida cotidiana. La informalidad en el sector construcción sí tiene relación con la informalidad en otras áreas. A ello no escapa la informalidad laboral en la que se encuentran inmersos gran sector de la población y muchos de ellos se encuentran en situación de vulnerabilidad y ello es más visible precisamente en situaciones de emergencias. Ahora bien, esta informalidad constituye un problema al que el Estado no le da la debida importancia. En el caso que nos ocupa, varios de los

⁴⁵ Hernando De Soto, "Informalidad, flagelo para la economía peruana", *Boletín Semanal de la Asociación de Bancos ASBANC*, N° 201, Año 6,2016, 1.

⁴⁶ Norman Loayza, "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú", *Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú*, (31 de noviembre 2007), 43-64.

⁴⁷ Elmer Arce, "Informalidad y derecho", *Revista Facultad de Derecho PUCP*, N° 57, 2004, 141-142.

pobladores y dirigentes de los asentamientos humanos visitados realizan trabajos informales los cuales se caracterizan por un alto grado de precariedad. Debido a esta situación ellos no han tenido acceso al crédito ni a ningún tipo de financiamiento privado que les permitiera construir sus viviendas dentro del marco de la formalidad legal.

En efecto, la tabla 17 que se refiere a la ocupación laboral de los pobladores; y respecto al ingreso mensual, un total de 57.94% de los pobladores y dirigentes de ambos asentamientos humanos, ha informado que ellos perciben un ingreso mayor al monto mínimo vital (tabla 18). Esto contrasta con la labor desempeñada por las autoridades ediles que en tanto funcionarios públicos no solo tiene beneficios laborales, sino también tienen un ingreso que oscilan entre 2,500 y 3,500 soles mensuales como se desprende de lo revelado en la tabla N° 47 que se encuentra en los anexos del presente estudio.

Necesidad y utilidad de la epistemología

"Ese desorden en el poblamiento y la ubicación de las actividades productivas, que ignora con persistencia la multivulnerabilidad a la que estamos expuestos, en especial en cuanto al uso irresponsable de lagunas, ríos y quebradas, debe detenerse pronto⁴⁸.

Mario Bunge opina que el epistemólogo atento a la ciencia de su tiempo es útil porque puede participar en el desarrollo científico, aunque sea indirectamente, al contribuir a cambiar positivamente el trasfondo filosófico de la investigación, de la política y de la ciencia. Bunge considera que el epistemólogo puede hacer contribución significativa, y señala el siguiente punto: "desenterrar los supuestos filosóficos (en particular semánticos, gnoseológicos y ontológicos) de planes, métodos o resultados de investigaciones científicas de actualidad⁴⁹". Esto resulta revelador en atención a la presente investigación, pues este grupo de investigación busca participar en los espacios de desarrollo científico que con mayor esfuerzo se vienen impulsando en los últimos años principalmente desde las universidades y algunos organismos estatales.

⁴⁸ Colegio de Ingenieros del Perú, *La Ingeniería y la reconstrucción con cambios*, publicado en *La República* del 18 de junio del 2017, Sección Economía, 19, <http://www.cip.org.pe/la-ingenieria-y-la-reconstruccion-con-cambios/>

⁴⁹ Mario Bunge, *Epistemología* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 1982) 26 y 27.

Efectivamente, en este punto resulta importante destacar la labor de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU)⁵⁰, institución estatal que, en el marco del programa de licenciamiento y acreditación de las universidades peruanas, reitera que la investigación constituye una función esencial y obligatoria de la universidad, que la fomenta y la realiza, respondiendo, a través de la producción de conocimientos y desarrollo de tecnologías, a las necesidades de la sociedad⁵¹. Asimismo, la citada institución impulsa la aplicación del currículo integral⁵² en todas las escuelas profesionales para establecer un clima institucional adecuado con el fin de brindar una enseñanza de calidad por competencias valorando la potencialidad y capacidad humana⁵³. Con el arraigo del currículo integral no sólo se estimula la conformación de Grupos de Investigación (GI) sino que también se suma la organización y planificación de proyectos mix (cuantitativo, por ejemplo), y de proyectos multidisciplinarios que permite un conocimiento más integral de la realidad objeto del presente estudio.

Por consiguiente, los proyectos de investigación inter y transdisciplinarios, monetarios y no monetarios que se proyectan en las universidades y que dan lugar a trabajos de investigación, merecen ser tomados en cuenta por las autoridades universitarias para su derivación a los órganos del Estado competentes con la finalidad de generar políticas públicas.

En este contexto cobra importancia difundir una breve información acerca de la labor que desarrollan los Centros de Producción de Bienes y Servicios (CENPROS) no solo en beneficio de la propia comunidad universitaria, sino que, con una proyección mayor, al servicio público en general. Esta capacidad de gestionar un emprendimiento desde las aulas y laboratorios universitarios merece ser destacado, dado que se está fomentando la capacidad para articular la generación de sus recursos propios al formarse como centros de consultoría y gestión empresarial que busca cubrir la demanda insatisfecha en estos rubros y que incluso podrían diseñar

⁵⁰ La Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) fue creada por la Nueva Ley Universitaria, Ley N° 30220, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de junio del 2014.

⁵¹ Véase el Art. 48 de la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220).

⁵² Walter Peñaloza, *El currículo integral*, (Lima: Talleres Gráficos de ISO PRINT S.A.C. Optimice Editores. 2000), VIII.

⁵³ Ricardo Noblecilla, *Educación superior universitaria por competencias*, (Lima: INADEP 2006), 32 y 33.

proyectos que resulten de aquellos temas analizados por los diferentes grupos de investigación universitaria⁵⁴.

Dicho esto, cabe la pregunta ¿cómo se puede mejorar desde este trabajo de investigación académico la situación de los pobladores de ambos asentamientos humanos afectados? La respuesta reviste cierta complejidad porque hay la necesidad de trazar un vínculo entre la universidad y la sociedad que no siempre es fácil de lograr, pero en este apartado pretendemos esbozar algunos aspectos desde los cuales se puede partir: En primer lugar, es necesario buscar un acercamiento inicial con la población con el fin de recabar datos relevantes y que permita conocer con mayor detalle su situación real, seguidamente, se propone brindarles determinada información que les ayude, a partir de una serie de mecanismo, a mejorar su medio ambiente. Por ello, cabe buscar la manera de impulsar la idea de que sí es posible mejorar su medio ambiente, al margen de la situación de informalidad en la que viven. Al respecto la idea de promover el cuidado de diversas especies y el cultivo de variedad de plantas⁵⁵, sería un comienzo para encaminarse y lograr en un futuro ser comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles⁵⁶.

EPISTEMOLOGÍA Y GESTIÓN DE RIEGOS DE DESASTRES

Buscamos conocer las definiciones de los términos desastre, riesgo, amenaza, entre otros, y en ese transcurso, apelamos al conocimiento de ellos. Es interesante anotar que textos que trabajan en aspectos referidos a la neurociencia cognitiva en materia de desastres, amenazas y vulnerabilidades⁵⁷. A continuación, mencionaremos algunos conceptos básicos:

Desastres, riesgo de desastres y gestión del riesgo

Se entiende que el desastre es "una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas o impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la

⁵⁴ Ver además el Artículo 251 del *Estatuto de la UNMSM*. Lima: Talleres Gráficos del Centro de Producción Editorial de San Marcos, 2016, 75.

⁵⁵ Carlos Amat y León, *El Perú nuestro de cada día* (Lima: Universidad del Pacífico, 2015), 49.

⁵⁶ Lucas Ignacio Utrera, *Los objetivos de desarrollo sostenible para 2030* (Buenos Aires: Edición Fondo Editorial Consejo 2017), 171.

⁵⁷ Manuel Izaguirre Sotomayor, "Neuroproceso de la enseñanza y del aprendizaje". *Metodología de la aplicación de la neurociencia en la educación* (Lima: Asociación Gráfica Educativa, 2015), 79.

situación mediante el uso de sus propios recursos"⁵⁸. En este contexto Lavell afirma que: "los desastres son el resultado de riesgos no manejados y que los riesgos que enfrenta la sociedad son resultantes de procesos sociales que derivan de las modalidades de desarrollo vigentes y que tienen repercusiones en términos de conformación y construcción de amenazas y vulnerabilidades que por sí mismas constituyen factores de riesgo"⁵⁹.

Respecto al riesgo de desastres, Ulrich Beck y Naomi Klein, citados por Fedro Ferradas, anotan interesantes ideas. Así, Ulrich Beck escribe: "todos los intentos por establecer patrones de medición de riesgos, como cálculos de probabilidad, valores límite, cálculos de costes, etc., fracasan a causa de la inconmensurabilidad de los peligros y por la problemática y subjetiva valoración de las probabilidades de que algo ocurra"⁶⁰. Asimismo, se indica que el riesgo, la probabilidad de pérdidas y perjuicios sociales, psíquicos, económicos o ambientales como consecuencia de un desastre, depende de la combinación entre la posibilidad de ocurrencia de un fenómeno destructor y el grado de exposición y debilidad de las personas y sus bienes ante tal fenómeno⁶¹.

La teoría de gestión de riesgo de desastres comprende un cuerpo de enunciados que explica las causas de evento natural, el riesgo de desastres y la gestión del riesgo del mismo fenómeno. Se trata de tres dimensiones cada una con su fundamentación que vincula racionalmente un objeto, un conocimiento y una acción. Estas dimensiones no están exentas de críticas las mismas que han sido examinadas por los epistemólogos y filósofos llegando hasta la autocrítica⁶².

La gestión del riesgo de desastres es, a la vez, un enfoque y un proceso de planeamiento que debe ser incluido de manera transversal por todas las instancias e instituciones en el marco de la planificación del desarrollo e intervención local⁶³.

⁵⁸ Naciones Unidas (ONU) 2009 *UNISDR Terminología sobre reducción del riesgo de desastres* (Ginebra: 2009), 13-14, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

⁵⁹ Allan Lavell, et al. *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*, (Guatemala: CEPREDENAO, 2003), 20.

⁶⁰ Pedro Ferradas, *Riesgos de desastres y desarrollo* (Lima: Editorial Soluciones Prácticas, 2013), 143.

⁶¹ *Ibid*, 144.

⁶² *Ibid*, 7.

⁶³ Como hemos visto, el desarrollo sostenible es un proceso que tiene como meta enfrentar cuatro problemáticas, para lo cual se apoya en los recursos que conforman "los medios de vida" de una comunidad articulada al territorio local, regional y nacional. Federico, Arnillas

El artículo tercero de la Ley N° 29664, establece que: "la gestión de riesgo de desastres consiste en un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, de defensa nacional y territorial de manera sostenible"⁶⁴.

Amenazas y vulnerabilidad

La EIRD de las Naciones Unidas define las amenazas como "Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones de otros impactos a la salud, al igual que daños a las propiedades, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales"⁶⁵.

La EIRD clasifica a las amenazas en cinco tipos entre los que nos interesa destacar las siguientes: las amenazas naturales, las amenazas socio naturales, amenaza tecnológica y las amenazas hidrometeorológicas entre las que encontramos las inundaciones⁶⁶.

Al respecto la OEA establece que: "una amenaza natural tiene elementos de participación humana. Un evento físico, como por ejemplo una erupción volcánica que no afecta al ser humano, es un fenómeno natural, y no una amenaza natural. Un fenómeno natural que ocurre en un área poblada es un evento peligroso"⁶⁷. Este punto nos parece particularmente interesante ya que aclara una cuestión importante. No todo evento natural es una amenaza y por lo tanto no trae consigo un desastre. A esto cabe añadir que un evento natural que ocurre en un área poblada es un evento peligroso en sí mismo, pero podría minimizarse dicha amenaza si se tomase en serio las políticas de prevención y gestión de desastre.

La Vulnerabilidad

Moreno Muñoz citando a Noji señala que la epistemología del riesgo evidencia hasta qué punto la conceptualización de la vulnerabilidad humana y la

Merino, *La gestión del riesgo de desastres en la planificación por resultados* (Lima: Soluciones Prácticas ITDG. 2013) 24.

⁶⁴ Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Diario Oficial El Peruano, del 19 de febrero de 2011

⁶⁵ Naciones Unidas (ONU), *2009 UNISDR Terminología sobre reducción del riesgo de desastres* (Ginebra: 2009), 5

⁶⁶ *Ibid*, 5 y ss.

⁶⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA) Washington D.C. *Desastres, planificación y desarrollo: Manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, 25.

capacidad de respuesta de los ecosistemas que se manejan en la arena política viene cargada de mitos, cuando la evidencia muestra que afectan duramente a grupos vulnerables en situación de pobreza, especialmente a mujeres, niños y ancianos⁶⁸.

Debe tenerse en cuenta que la "vulnerabilidad puede estar referida a una persona, un grupo de personas o la sociedad en su conjunto; pero lo que caracteriza el concepto de vulnerabilidad utilizado para el análisis de los riesgos de desastre es que la vulnerabilidad está en función a una o varias amenazas de ocurrencia de fenómenos potencialmente destructivos"⁶⁹.

Por último, cabe señalar que en la vulneración destacan tres dimensiones. La primera, denominada la exposición que comprende la población y medio de vida respecto a la zona de influencia del peligro; la segunda llamada fragilidad, es decir, la deficiencia técnica de la infraestructura tanto pública como privada; y, la resiliencia que significa la capacidad de la población e instituciones para organizarse y tomar acciones dirigidas y gestionar el riesgo de desastres⁷⁰.

El Humanismo

El término humanismo tiene varias acepciones. En este apartado tomamos aquella que se conecta con el tema objeto de la presente investigación, esto es el humanismo en cuanto doctrina y actitud vital basada en una concepción integradora de los valores humanos⁷¹. Al respecto Miró Quesada Cantuarias rescata el valor del humanismo como una actitud de respeto profundo por el ser humano, y reconoce la existencia de un grupo mayoritario de personas a quienes se les ha minimizado y negado su valor, esto en clara alusión a millones de personas que viven en situación de pobreza, vulnerabilidad y precariedad⁷².

La ideología y el humanismo

La ideología es un conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural,

⁶⁸ Miguel, Moreno Muñoz, "Epistemología del riesgo y prevención de catástrofes". *Revista Digital "Ensayos de Filosofía"*, N° 7, Semestre 1, artículo 3 (2018), <http://www.ensayos-filosofia.es/archivos/articulo/epistemologia-del-riesgo-y-prevencion-de-catastrofes>

⁶⁹ Ferradas, *Riesgos de desastres y desarrollo*, 100.

⁷⁰ Arnillas Merino, *La gestión del riesgo de desastres*, 19.

⁷¹ Humanismo. Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) Vigésima tercera edición Tomo II. (Madrid: 2014).

⁷² Francisco, Miró Quesada Cantuarias, *Obras Esenciales IV. Humanismo y revolución. Textos conexos* (Lima: Ed. Universitaria, Universidad Ricardo Palma, 2014), 99.

religioso o político⁷³. Miró Quesada manifiesta que el ideólogo se afana en forjar una nueva sociedad, basada en la razón y en la justicia y que para forjar esta sociedad es necesario poseer una ciencia rigurosa que permitiese pensar con claridad⁷⁴. Por su parte Salazar Bondy considera que la ideología es un conjunto o sistema de ideas y valoraciones referentes especialmente a la existencia humana, a la sociedad y el Estado⁷⁵. Con mayor detalle Mario Bunge señala que la ideología es un sistema de ideales, más exactamente un sistema de creencias generales, particularmente de juicios de valor y normas morales dirigidas a organizar y movilizar a personas de cierta clase para luchar y alcanzar metas individuales y sociales⁷⁶.

Consideramos que tales definiciones del término ideología guardan una implícita conexión con la definición de humanismo en tanto que, ambas definiciones se refieren a la justicia, y a la lucha para alcanzar las metas individuales y sociales. Ahora bien, ¿esto implicaría que necesariamente en todo pensamiento ideológico subyace la justicia como valor primordial?, y además ¿esto equivale a decir que en todo pensamiento ideológico subyacen las ideas humanistas? La respuesta parece obvia, pero no lo es tanto si damos un repaso por la historia de las ideas políticas, y la historia de los sistemas de gobierno y es aquí donde el tema se torna complejo.

Ahora bien, al margen de ensayar una respuesta a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, consideramos que lo más relevante en atención al presente estudio es preguntarse si toda política pública debe entrañar la búsqueda del valor justicia y si toda gestión pública debe tener como sustrato el pensamiento humanista. Centrando aún más estas cuestiones, ¿el engranaje técnico-jurídico establecido por las políticas públicas para gestionar la informalidad, por un lado, y gestionar los riesgos de desastres, por otro lado, tienen como base una corriente humanista? Sin duda, responder estas interrogantes daría lugar a otro estudio de mayor dimensión y que sobrepasa nuestro análisis. No obstante, sí consideramos necesario que cualquiera sea la respuesta debería abordarse teniendo en cuenta lo consagrado en el primer artículo de Constitución Política del Perú: la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado.

⁷³ Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), “Ideología”. Vigésima tercera edición (Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2014).

⁷⁴ Francisco Miró Quesada Cantuarias, *Obras Esenciales IV. Humanismo y Revolución*, 47.

⁷⁵ Augusto Salazar Bondy, *Iniciación filosófica*, 288.

⁷⁶ Mario Bunge, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales* (España: Siglo XXI Editores, 1996), 297.

CONCLUSIONES

- Observamos que existe una relación entre los altos niveles de informalidad en la construcción de viviendas en zonas vulnerables y la falta de información sobre la construcción de vivienda en zonas vulnerables; dificultad que debe superarse con más información y capacitación, a impartirse en las aulas de los centros de educación inicial, escuelas, colegios, institutos, etc.
- Existe una relación entre la falta de políticas de Estado para promover y financiar programas de vivienda social, y las viviendas informales construidas en la ribera de los ríos. Por ello, surge la necesidad de impulsar nuevas políticas públicas de desarrollo, a fin de promover y financiar programas de vivienda social.
- Las dos normas legales (D.S. N° 011-2017-VIVIENDA y la Ley N° 29090) no lograron solucionar el problema de la construcción informal, por ello se propone el diseño de nuevos mecanismos con el fin de corregir la inoperancia de las referidas normas.
- Existe relación entre la construcción informal en zonas vulnerables y el ingreso mínimo vital y bajos salarios.

Referencias Bibliográficas

- Asociación de Bancos del Perú. "Informalidad, flagelo para la economía peruana". *Boletín de ASBANC*, N° 201, Año 6, junio de 2016.
- Arce O, Elmer. "Informalidad y derecho". *Revista Facultad de Derecho PUCP*, N° 57, julio 2004.
- Alvarado Carlos. *Epistemología*. Lima: Editorial Mantaro, 2005.
- Amat y León CH., Carlos. *El Perú nuestro de cada día*. Lima: Universidad del Pacífico, 2015.
- Arnillas Merino Fernando y otros. *La Gestión del riesgo de desastres en la planificación por resultados*. Lima: Soluciones Prácticas. ITDG, 2013.
- Barriga Hernández, Carlos. *Introducción a la epistemología*. Lima: Editorial e Imprenta de UNMSM, 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Economía. *Diseño del programa presupuestal estratégico de la reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres en el marco del presupuesto por resultados. Informe Final I*, Milton Von Hesse (Coordinador), Julio, Lima, 2010. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/PE0023_reduccion_vulnerabilidad.pdf
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.

- Bunge, Mario. *Buscar la Filosofía en las ciencias sociales*. España: Siglo XXI Editores, 1996.
- Bunge, Mario. *Epistemología*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1982.
- Campbell Tim. *Más allá de las ciudades inteligentes*. México: Editorial Trillas, 2015.
- Colegio de Ingenieros del Perú. "La ingeniería y la reconstrucción con cambios". *La República*, del 18 de junio del 2017.
- De Soto Hernando. *El otro sendero*. Instituto Libertad Democracia. Sexta Edición. Colombia: Editorial Printer Colombiana, 1987.
- Ferradas Pedro. *Riesgos de desastres y desarrollo*, Lima: Editorial Soluciones Prácticas, 2013.
- Gleick James, Caos. *La creación de una ciencia*. España: Editorial Seix Barral. 1998.
- Guevara G. Vladimiro. *Curso básico de epistemología, filosofía y teoría de la ciencia*. Lima: Ediciones pensamiento y acción, 2002.
- Izaguirre Sotomayor Manuel. *Neuroproceso de la enseñanza y del aprendizaje*. Lima: Asociación Gráfica Educativa, 2015.
- Lavell Allan, et al. "*Gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*". Guatemala: CEPREDENAO, 2003.
- Loayza, Norman. "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú". *Revista Estudios Económicos del Banco de Reserva del Perú*, 2007.
- Manrique M. Fernando y Oscar Fernández V. *Teoría del conocimiento*. Lima: Ediciones Educación a Distancia. Editorial San Marcos, 1989.
- Miró Quesada C. Francisco. *Obras esenciales, Tomo IV, Humanismo y revolución, Textos Conexos*. Lima: Ed. Universitaria, Universidad Ricardo Palma, 2014.
- Moreno M. M. "Epistemología del riesgo y prevención de catástrofes". *Revista Digital Ensayos de Filosofía*, 2018, N° 7 Semestre 1, art. 3. Granada-España.
- Noblecilla M., Ricardo. *Educación superior universitaria por competencias*. Lima: INADEP, 2006.
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Desastres, planificación y desarrollo: Manejo de amenazas naturales para reducir los daños* Washington D.C.,1991.
- Peñaloza, Walter. *Estudios acerca del Conocimiento*. Lima: Edición del autor, 1955.
- Peñaloza, Walter. *El Currículo Integral*. Lima: Optimice Editores, 2000.
- Rivas Ñañez, F. *Diccionario de Investigación Científica cualitativa y Cuantitativa*. Lima: Editorial Concytec, 2014.
- Salazar Bondy, Augusto. *Iniciación filosófica*. Lima: Editorial Mantaro, 2000.
- UNISDR EIDR. *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Ginebra: 2009.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos. *Estatuto de la UNMSM.*, Lima: Centro de Producción Editorial e Imprenta de San Marcos, 2016.

Utrera Lucas Ignacio. *Los Objetivos de desarrollo sostenible para 2030.* Buenos Aires: Fondo Editorial Consejo, 2017.

Decreto Supremo N°011-2017-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencia de edificación. Diario Oficial El Peruano del 15 de mayo del 2017.

Decreto Supremo N° 29664, Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre. Diario Oficial El Peruano del 19 de febrero del 2011.

CAPÍTULO 3

LA DIMENSION TERRITORIAL: TERRITORIO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Carlos Armas Morales

Introducción

El presente trabajo asume que el poblamiento de varias zonas del territorio peruano ha sido una suerte de improvisación supina, puesto que, en los últimos 80 años, se han presentado invasiones informales de pobladores andinos quienes se han desplazado hacia la costa peruana y en especial al departamento de Lima. Este fenómeno social migratorio ha ocasionado que en muchos casos estas poblaciones se encuentren en situación de vulnerabilidad ante cualquier evento natural. Este es el caso de los asentamientos humanos materia del presente estudio (Nicolás de Piérola y Los Cañaverales). Lo más grave de este asunto es la anuencia de las autoridades, quienes en lugar de amenguar la informalidad, terminan propiciándola al no evitar las ocupaciones irregulares de determinados terrenos. Estos hechos causan un gran impacto negativo en el orden público y la institucionalidad gubernamental. En este sentido, el presente trabajo identifica, analiza e interpreta el estado de la informalidad actual de las construcciones inmobiliarias.

La escasa planificación en el uso del territorio ocasiona falencias en el ordenamiento territorial y una probable inviabilidad de la sustentabilidad del desarrollo de los pueblos. Por ello, resulta necesario diseñar una política pública de ordenamiento territorial con el fin de fomentar el progreso y el desarrollo sostenible.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro acápitos: El primero define lo que es el territorio y ordenamiento territorial. En el segundo se realiza un diagnóstico para ordenar o acondicionar dicho territorio. En el tercer acápite abordamos la planificación del desarrollo territorial y finalmente en el cuarto se evalúa la necesidad de una política y de una ley de ordenamiento territorial.

Definición de territorio y ordenamiento territorial

Territorio

El vocablo territorio proviene del latín *territorium*, que es una porción de la superficie terrestre perteneciente a un país, una provincia o una región⁷⁷. El término puede hacerse extensivo a los vocablos *tierra o terreno* que posee o

⁷⁷ *Diccionario de la Real Academia Española*, "Territorio", Vigésima tercera edición. Tomo II (Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2014).

controla una persona, una organización o una institución. Esta descripción podría coincidir en cierta manera con lo expresado por Rodríguez cuando expone que, a partir de la existencia de un espacio geográfico, un sujeto o un grupo social ejerce dominio y poder que se traduce en la calidad de poseedor o una facultad de apropiación. Estos conceptos reflejan, que la posesión o el poder de ostentar, no solo es del Estado, sino igualmente de otras organizaciones⁷⁸.

Por otro lado, Mancano asevera que el primer territorio lo ostentaría el Estado Nacional, al que denomina espacio de gobernanza; en cuanto al segundo territorio, sería inherente a la propiedad privada, individual y comunitarias; e igualmente un tercer territorio es aquel donde se reflejaría la experiencia de la movilidad (referido a los límites), en el cual se observan acciones institucionales y conflictivas. Finalmente, en relación con la gobernanza, concluye que el ordenamiento territorial es una función estatal⁷⁹.

Una evaluación más extensa de la definición territorio, a la luz de lo expuesto en el acápite anterior, nos lleva a considerar al territorio como un elemento espacial cuya soberanía le corresponde al Estado conforme lo establece la Constitución de 1993, siendo el Estado el ente que tiene competencias para el ordenamiento territorial. Luego, tendríamos a los actores o agentes que realizan en el territorio estatal actividades productivas, culturales y sociales. Por lo tanto, territorio no es solo el marco espacial estático como comúnmente podríamos concebirlo e incluso conceptuarlo, en un sentido restrictivo; sino que su concepto va más allá. Estamos pues ante un escenario dinámico de relaciones sociales y productivas de una población que se desarrollada en un espacio, geosocial y cultural y en donde persisten y coexisten tradiciones, vivencias, costumbres y valores. Por esta razón se observan concepciones diferentes respecto a la idea de propiedad andina o selvática en la relación con la propiedad occidental (urbana).

Al respecto, la trigésima cuarta política pública del Estado establecida en el Acuerdo Nacional, en el punto que se refiere al ordenamiento y gestión territorial, define al territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrolla relaciones sociales y culturales de las poblaciones, imprimiendo de este modo la concepción del territorio como ente dinámico o vivo, es decir

⁷⁸ Danilo Rodríguez Valbuena, "Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía". *Revista UNI-PLURI-VERSIDAD*; Vol.10 No.3,(2010), <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/view/9582>

⁷⁹ Bernardino Mancano, "Territorio, teoría y política", *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Lozano Velazque Fabio y Ferro Medina Juan Guillermo (Editores) (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009), 35-66, <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/644775556.pdf>

como un concepto en construcción conforme lo expresan algunos tratadistas⁸⁰. En este sentido, Zurita Espinoza manifiesta que: "el territorio es el sustrato común donde se desarrolla la mayor parte de las actividades humanas y sobre el cual intervienen multitud de agentes, públicos y privados"⁸¹. Más aun, el trabajo de investigación de Anicama y otros, nos permite apreciar estas relaciones de forma más compleja, al señalar que: "en el territorio están los elementos y condiciones necesarias para dar lugar al establecimiento de relaciones de poder; cuya competencia por la apropiación del espacio incluye diferencias de intereses sociales, económicos, tecnológicos, ideológicos y de cosmovisión de los actores en competencia, que limitan las soluciones a los problemas sociales y ambientales"⁸². Sintetizando, debemos entender que sobre el territorio existe un ecosistema ambiental conjugado con los recursos naturales bióticos y abióticos en un engranaje de sistemas y subsistemas en las que está presente la dinámica de la vida a la cual hay que proteger.

Al respecto cabe señalar que muchos historiadores han destacado el mérito de los incas en la ordenación del territorio. El nexo de esa civilización con el territorio está íntimamente ligado también con el respeto y veneración por los fenómenos de la naturaleza (agua, sol, lluvia, etc.) como deidades a los que había que adorar y cuidar. En este punto el Ingeniero Richard Arce refiere que "el problema somos nosotros que no hemos ordenado nuestro territorio como si lo hicieron nuestros antiguos peruanos"⁸³. Por el contrario, el sistema actual de producción no solo ha descuidado este asunto, sino que ha generado grandes problemas a nivel mundial, siendo uno de ellos la aceleración del cambio climático producto del uso intensivo de energía fósil, la deforestación de bosques, las guerras hegemónicas, entre otros agravios humanos en contra de nuestra casa grande: la tierra.

En efecto, en los últimos años las noticias nos han alertado sobre frecuentes cambios en el clima como lluvias intensas que originan el desborde de los ríos, derrumbes y sequías. También ha sido notorio el cambio en la temperatura, de este modo se observa un frío extremo en ciertas zonas y un calor intenso en otras, entre otros tipos de fenómenos. Esto nos indica que en

⁸⁰ El Acuerdo Nacional es un conjunto de políticas de estado elaboradas y aprobadas en base del dialogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir el rumbo del desarrollo sostenible del país y afirmar la gobernabilidad democrática. Celebrado el 22 de julio del 2002, <https://acuerdonacional.pe/>

⁸¹ Laureano Zurita Espinosa, *La gestión del conocimiento territorial* (México: Alfaomega Grupo editor, 2013), 159.

⁸² Anicama J. Martinez R., Paz J. Socla G. et.al., *El desarrollo local sostenible en el territorio del Perú: Proyecto de Investigación SIN –SIN* Facultad de Ciencias Económicas-UNMSM. (2017), 28.

⁸³ Richard Arce, "Planificar y ordenar territorio", *La República*, del 7 de mayo de 2017.

estos últimos siglos el ser humano ha considerado al territorio y a la naturaleza como simples espacio que están a su servicio, en la que no se evidencia una adaptación adecuada o planificada en relación con sus necesidades. Esta lógica errada que está en la base del comportamiento humano ha sido legitimada y legalizada en los últimos siglos por los muchos países, dando lugar al consumo desmedido y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Del trabajo de campo realizado en el Distrito de Chosica, se desprende que los asentamientos humanos objeto de estudio no se originaron por un adecuado control y ordenamiento estatal de los territorios, situación que se replica en otras zonas del Perú. A esto se suma lo expuesto en la prensa nacional respecto a numerosos casos de clientelismo político de algunas autoridades municipales del país. Dicho accionar comprende, entre otros, los ofrecimientos ilegales en etapas electorales (de "legalizar" la situación jurídica de sus viviendas ubicados en lugares inadecuados y propenso a riesgos). Esto se torna grave cuando al acceder a cargos públicos, algunas autoridades terminan legalizando esta situación anómala, evidenciándose una actuación política antiética e irregular.

Lastimosamente muchas de las situaciones de informalidad terminan normalizándose y poco se ha hecho para evitarlo. Una correcta y adecuada información puede ayudar a enfatizar la idea que la informalidad no es una situación deseable. Lastimosamente, ya sea por ignorancia o conveniencia política, los pobladores no reciben la información necesaria. Así pues, la tabla 10 nos muestra que un total de 79.37% de la población de ambos asentamientos humanos refiere que no tiene información sobre la informalidad, hecho que por supuesto propicia aún más la situación de informalidad debido a esa inacción del propio Estado.

Ordenamiento territorial

Uno de los grandes objetivos de las políticas públicas estatales debe consistir en ordenar el territorio de modo que propicie el crecimiento y desarrollo sustentable. Por esta razón, algunos expertos y manuales especializados indican que el ordenamiento territorial debe entenderse como "un proceso de planeación para el uso del territorio, por medio del cual el Estado puede adquirir mejores y durables capacidades para sostener procesos de cambios productivos y de mejora de las condiciones de vida de la población. De este modo se vincula una política de Estado con un instrumento de planificación de desarrollo técnico, social y político en el corto, mediano y largo plazo, de tal manera que solvente el uso y ocupación de los territorios fundamentado en las

potencialidades y sus limitaciones, con el fin de asegurar un desarrollo social, económico y ambiental equilibrado"⁸⁴.

El ordenamiento territorial, según Novoa es un proceso cuyo principal objetivo es alcanzar un modelo territorial, que contenga, un orden deseado y consensuado con los participantes de ese ordenamiento que han decidido la intervención, las cuales deben ser sostenidas en las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales etc., hacia la construcción de la sociedad deseada en dicho territorio⁸⁵. Esto concuerda con lo acotado por SEDATU al referir que "desde un punto de vista sistémico y territorial se incluye un proceso participativo que permite la apropiación de la propuesta territorial por parte de los actores locales, así como el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza"⁸⁶.

Por su parte Massiris indica que el ordenamiento territorial se concibe como una política planificada que integra objetivos ambientales (desarrollo sostenible) y territoriales (desarrollo territorial)⁸⁷.

Al respecto Gómez refiere que "ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades"⁸⁸. Esto último resulta muy interesante en orden a establecer aquellas prioridades que nos llevan hacia un desarrollo sustentable

La Carta Europea de ordenación del territorio indica que estamos ante una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque multidisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y de la organización física del espacio según un

⁸⁴ SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano), *Guía Metodológica para la elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial* (México: 2016).

⁸⁵ Zaniel Novoa Goicochea, *Gestión integrada del territorio para el desarrollo sostenible*; (Lima: Sociedad Geográfica de Lima-Centro de Investigación en Geografía aplicada CIGA-PUCP, 2015), 140.

⁸⁶ SEDATU, *Guía metodológica para la elaboración*.

⁸⁷ Ángel Massiris Cabeza, *Gestión territorial y desarrollo*, (Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2015), 81 .

⁸⁸ Domingo Gómez, María Teresa Gómez, "Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia". *IX Simposio Nacional de desarrollo urbano y Planificación territorial*. Secretaría Ejecutiva Cuenca, 28, 29 y 30 de Octubre del 2014, 1-21, <http://sndu.org/wp-content/uploads/2016/08/Libro-Memorias-IX-Simposio-Nacional.pdf>

concepto rector⁸⁹. Más cercano a nuestro continente, Glave indica que "en América Latina el ordenamiento territorial está ligado al objetivo del desarrollo sostenible, pero al intentar aplicarlo en sus propias realidades han surgido nuevas formas de entenderla"⁹⁰. Pero lo más complicado es precisamente entender la importancia del ordenamiento territorial, ya que, al no ser así, nuestros países no avanzan en este ámbito. Este problema se deriva, entre otras razones, de la fragilidad de las políticas de gobierno, pues la entrada de un nuevo gobierno implica el cambio de políticas, perdiéndose valioso tiempo y frustrándose los objetivos de largo plazo.

Otro punto importante se refiere a las interrogantes que se plantea Hernández Peña al indicar que el ordenamiento debe concebirse como un instrumento para construir "un orden deseado". Entonces, ¿cuál será ese orden deseado o ese modelo de territorio? ¿qué es lo que desea la sociedad que se haga en su territorio?⁹¹. Sin duda, se trata de interesantes cuestiones que plantean importantes retos en este campo.

Ahora bien, para comprender como el consenso político entiende el ordenamiento territorial, revisemos el texto del Acuerdo Nacional⁹², el cual establece en el N° 34, uno de sus objetivos de política: regular e impulsar un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio. Esto se conecta con otros objetivos como la de impulsar y consolidar ciudades sostenibles como centros dinamizadores de desarrollo urbano y rural, articulados en base de sus jerarquías y de su complementariedad funcional. Es importante asimismo generar un sistema de información territorial articulado desde las entidades públicas para converger una visión global de territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permitan la adecuada toma de decisiones públicas y privadas; y desde luego, consolidar una división política administrativa a partir de la

⁸⁹ Consejo de Europa. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), 1-17 http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf

⁹⁰ Manuel Glave, "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú. Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones", *Desarrollo rural y recursos naturales* (Lima: GRADE 2019) 123-165, http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf

⁹¹ Yolanda Teresa Hernández Peña El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr.*, Núm. 19, 2010. 97 – 109, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/16854/36692>

⁹² Políticas del Acuerdo Nacional. *Ibid.*

conformación de regiones, concluyendo con la demarcación de las provincias y los distritos del país⁹³.

En el mismo sentido, la Resolución Ministerial N° 026-2010, del Ministerio de Ambiente referida a los Lineamiento políticos para el ordenamiento territorial" establece que "el ordenamiento territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicas, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio"⁹⁴.

Estando ante un instrumento, un proceso y una política, su implantación planificada bien gestionada será un aliciente real para superar muchos problemas que se originen, puesto que dicho territorio estará encaminado a asegurar el desarrollo humano, en un ambiente equitativo y de paz.

Ahora bien, los resultados del presente estudio nos muestran que las poblaciones de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales perciben la ausencia de un instrumento legal de ordenamiento territorial. Inclusive, la falta de planificación es tal, que se percibe la insatisfacción respecto a las necesidades energéticas. Así pues, en este caso, solamente el 29.25% de los pobladores de Nicolás de Piérola cuenta con los principales servicios: energía eléctrica, servicio de agua y desagüe, mientras que el 25.40% de los pobladores de Los Cañaverales encuestados cuenta con dichos servicios (tabla N°.6).

Además, respecto a la normativa y al problema de la informalidad se les preguntó a los pobladores de los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales ¿Está de acuerdo con la Ley N° 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones)? ¿Esta norma logró solucionar el problema de la informalidad en la construcción inmobiliaria en Nicolás de Piérola y Los Cañaverales? La respuesta expuesta en la tabla 44 refiere que el 100% está en desacuerdo, lo cual demuestra que no se pudo solucionar el problema. Es más, las respuestas dadas evidencian que éste sigue siendo un problema álgido.

El diagnóstico territorial y la necesidad de un modelo territorial peruano

El ordenamiento o acondicionamiento territorial, requiere una metodología adecuada, que tome en cuenta consideraciones técnicas y racionales que incluya la funcionalidad de los sistemas económicos, ambientales, sociales,

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Resolución Ministerial N°. 026-2010-MINAM, sobre Los lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial del 23 de febrero del 2010, <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm-026-2010-minam.pdf>

políticos y territoriales de una localidad territorial (distrital, regional y nacional); lo cual conlleva además estudiar relaciones fuera del territorio, conocer las interrelaciones externas que impactan en este territorio, que dicho de paso está integrado a otro de mayor jerarquía (distrital→regional→nacional) los cuales deben actuar en armonía jerárquica que propende a un crecimiento o desarrollo equilibrado integrado.

Lo descrito líneas arriba permitiría hacer un diagnóstico territorial eficiente y eficaz del territorio a ordenar. Esto es importante porque nos va a centrar en las prioridades y necesidades del territorio en materia del ordenamiento y permitirá adecuar un modelo de desarrollo territorial el cual contemplará la visión del territorio hacia un mejor futuro. Precisamente al respecto Zurita expresa que, para la toma de decisiones sobre el territorio, el primer requisito desde un punto de vista conceptual es disponer de un modelo que sea exacto, veraz y adecuado a los propósitos de la gestión⁹⁵.

El diagnóstico nos permite tener un inventario de aspectos negativos, de las debilidades de la funcionalidad del territorio y a la par mejorar algunos aspectos además de detectar las fortalezas y potencialidades del territorio en cuestión para modelar el territorio querido.

Estos aspectos conllevarían posteriormente a una planificación y puesta en marcha de la gestión territorial con el uso de tecnología moderna, tales como el uso de la cartografía digital con imágenes satelitales como parte de un sistema de información geográfica, desarrollando mapas temáticos y mapas de vulnerabilidad que permita anticiparse a desastres⁹⁶.

Tratando de un estudio sobre informalidad en la construcción de viviendas, resulta interesante traer a colación lo que indica Zurita al mencionar que virar hacia una planificación territorial urbanística, implica "asignar a cada porción del territorio unas condiciones de uso definidas en función de un programa de actividades humanas y de las características propias o aptitudes de cada zona"⁹⁷. Volveremos sobre estos aspectos más adelante.

Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo territorial sostenible hacia el desarrollo local sostenible (urbanístico)

De acuerdo con Massiris el desarrollo territorial sostenible (DTS en adelante), "se concibe a partir de la integración de cuatro dimensiones claves: geográfico, ambiental, humano y político"; las cuales deberán conectarse con una política

⁹⁵ Laureano Zurita Espinosa, *La gestión del conocimiento territorial*, 159

⁹⁶ Luque M, "Orden Territorial y conflictos sociales", *El Comercio* 17 de agosto del 2014.

⁹⁷ Laureano Zurita Espinosa, *La gestión del conocimiento territorial*, 84.

de ordenamiento territorial con el fin de materializarlo. Esto se haría efectivo, a través de una política de ordenamiento territorial integrado y sostenible, el cual apunta a un desarrollo equilibrado⁹⁸. De ahí que el ordenamiento territorial, según Massiris, tenga un valor estratégico para el DTS, ya que estaría fundamentado en el conocimiento científico de las "potencialidades, limitaciones y problemas de territorio y en su visión integral se puede planificar la utilización del territorio de manera que se reduzcan, controlen eviten o reviertan los problemas y conflictos existentes por usos incompatibles"⁹⁹.

Lo expuesto nos lleva a dar respuestas a las interrogantes que se han planteado muchos expertos, entre ellos Martínez et al, quien al abordar el caso de la ciudad de México se plantea las siguientes preguntas y esboza algunas respuestas ¿Para qué ordenar el territorio? La finalidad de ese ordenamiento del territorio está dirigida a mejorar algo que no está bien o estando bien puede mejorarse para el beneficio y el bienestar de los ciudadanos de ese territorio. La otra pregunta que surge es ¿Cómo debe hacerse? Se debe buscar los mejores métodos, criterios, técnicas. Finalmente, la otra pregunta que surge es ¿qué se pretende con ordenar el territorio? Adecuar de acuerdo con las características del suelo y para ello se busca la mejor opción o habiendo múltiples opciones, todas aquellas que favorezca el crecimiento y desarrollo sostenible¹⁰⁰.

Por el mismo derrotero, Zurita, señala que la planificación territorial decide "el *cómo*, el *cuándo* y *dónde*". Estos se traducen en etapas; la primera es la etapa de la *planificación* misma, luego la segunda y tercera etapa se refieren a la *gestión del plan* y la *revisión*. En relación de esto se manifiesta que la planificación urbanística "se entiende como la organización racional y conforme al interés general, de la ocupación y el uso del suelo"¹⁰¹. Al respecto, se recomienda cuatro tipos de determinaciones urbanísticas, que trascribimos para mejor conocer:

1. Determinaciones de ordenación general o estructurantes
2. Determinación de ordenación pormenorizada

⁹⁸ Ángel Massiris Cabeza, *Gestión territorial y desarrollo*, 89.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ María C. Martínez, Miguel Alvarado, Okantomi Martínez, "¿Para qué ordenar un territorio la ciudad de México?", *Apología de la sustentabilidad en el siglo XXI*, (México: Altres Costa-Amic Editores, México, 2018), https://www.researchgate.net/publication/330321704_Para_que_y_por_que_ordenar_un_territorio_en_Mexico_Estudio_de_caso_Ciudad_de_Mexico

¹⁰¹ Laureano Zurita Espinosa, *La gestión del conocimiento territorial*, 84-87.

3. Determinación de gestión y ejecución

4. Determinación de desarrollo

Este autor igualmente asume tan igual que Luque el uso del SIG (sistema de información geográfica) como herramienta ideal para este tipo de situaciones¹⁰².

Política de ordenamiento territorial y ley de gestión del territorio integrada.

La legislación peruana ha adoptado la gestión del ordenamiento territorial dentro de un ámbito aparentemente ad-hoc como es el del área ambiental. No obstante, como ya lo hemos indicado, la variable ambiental es sólo uno de los factores a tomar en cuenta dentro de un conjunto de otros factores (social, económico, cultural). Así pues, entender únicamente el ordenamiento territorial desde el ámbito ambiental implica reducir y restringir la funcionalidad del territorio, y lo es aún más si tenemos en cuenta la escasa coordinación intersectorial entre los diferentes organismos (ministerios) estatales involucrados.

Actualmente el Ministerio del Ambiente está a cargo de los aspectos mencionados, pero el liderazgo de esta institución resulta ser aparente, ya que no se trata de un asunto netamente ambiental, por el contrario, se trata de un tema que interesa a diversos sectores y en general a toda la sociedad en su conjunto y a cada ciudadano en particular. Por ello se recomienda la creación de un organismo autónomo el cual se encargaría de articular cada una de las políticas públicas, tanto sectoriales (a cargo del gobierno nacional) como las regionales y locales.

De otro lado, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, prescribe que los gobiernos locales, en materia de ordenamiento territorial, tienen como función específica, *planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial*; el mismo, que conforme establece el artículo VIII del Título Preliminar de la referida Ley determina que las *competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo*.

El artículo 53 de la ley N° 27867, Ley de Gobiernos Regionales, establece que la función específica que los gobiernos regionales consiste en *formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales*. Si bien existe una coordinación de

¹⁰² Ibid.

jerarquía territorial, ésta debe estar vinculada con el ordenamiento territorial nacional.

Del texto de esta normativa se percibe la importancia que va cobrando el tema del ordenamiento territorial. Al respecto, Novoa pone el énfasis en la gestión integrada de territorio. Ello involucra tanto la gestión territorial, como las políticas sectoriales territoriales, las cuales deben de apuntar hacia el desarrollo y la competitividad regional y local. Estos aspectos se orientan a aliviar la problemática generada "por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico"¹⁰³. Esto es una realidad palpable en diferentes zonas del territorio peruano, entre las que se incluye las diferentes zonas de Chosica.

En la misma línea Arce Cáceres señala que tenemos una tarea pendiente, que consiste en impulsar procesos sociales, políticos, culturales, territoriales y también técnicos de zonificación económica (ZEE) y ordenamiento territorial¹⁰⁴. Dicho esto, consideramos, al igual que Anicama que la regulación del ordenamiento territorial no sólo "es necesaria en el sentido de reorientar actividades y destugurizar territorios, sino también en orientar acciones de revalidación de las capacidades sociales comunales y prevenir conflictos por el uso y ocupación de este territorio"¹⁰⁵.

Consideramos necesario la elaboración y organización de política(s) y ley(es), que permitan una solvencia legal respecto del ordenamiento territorial, que orienten al crecimiento y desarrollo sostenible, más aún, cuando en nuestro país existen brechas enormes de desigualdad debido entre otros aspectos a una incipiente gestión territorial, el cual a su vez ocasiona el aumento de la pobreza, la discriminación y la exclusión social. Precisamente esto sucede en las poblaciones de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales. La desigualdad se hace explícita de muchas formas, una de ellas es la escasa atención el Estado brinda a las necesidades sociales. Así pues, en el caso de las viviendas, el 94.44% de los pobladores indica que no se promueven programas de vivienda (tabla 13).

Asimismo, estas dos poblaciones afirman que la Ley N° 29090 no afianza las construcciones formales, pues no se ha resuelto el problema de la informalidad de las construcciones. Precisamente, en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 52.83 % de los pobladores lo afirma y en el caso de los pobladores de Los Cañaverales, el 85% se pronuncia en este mismo sentido (tabla 15).

¹⁰³ Zaniel Novoa Goicochea, *Gestión integrada del territorio*, 210.

¹⁰⁴ Richard Arce, "Planificar y ordenar territorio".

¹⁰⁵ Anicama J, *El desarrollo local sostenible en el territorio del Perú*.

Otro ámbito en el que se percibe la desigualdad está vinculado con el grado de instrucción de los pobladores. Así en el Asentamiento Humano Nicolás de Piérola el 19.81% de los pobladores encuestados tienen estudios primarios y el 48.11% tiene estudios secundarios. De modo similar ocurre en el caso del AA.HH. Los Cañaverales en el que el 20.00% de la población tiene estudios primarios y el 65% tiene estudios secundarios. Sumando el porcentaje de ambos asentamientos humanos, las encuestas revelan que solamente el 27.36% de la población de Nicolás de Piérola y 15% de los pobladores de Los Cañaverales tienen estudios superiores (tabla 8). Esto es indicativo de que las personas con un menor grado de instrucción son propensas a caer con mucha mayor facilidad en situaciones de informalidad.

CONCLUSIONES

Desde una perspectiva general, los especialistas en temas de ordenación de territorio consideran que hubo una escasa planificación y gestión en la construcción de las unidades inmobiliarias en las diversas zonas de la capital peruana. Esta situación se ha replicado por varias décadas, y no escapan a esta realidad los Asentamientos Humanos materia del presente estudio, cuyos pobladores revelan la escasa atención recibida por de parte del Estado tras el paso del fenómeno El Niño Costero. Esta situación evidenció además una serie de falencias respecto a este tema resaltando entre ellos el aumento de la informalidad de las construcciones en dichas zonas.

Existe una visión cortoplacista de nuestros dirigentes políticos, cuyos intereses parecen estar alejados del bien común, lo cual revela según manifiesta Novoa "la rutina del sectorialismo y desorden territorial"¹⁰⁶. En ese sentido la idea es ir hacia una política de gestión integrada del territorio que es la base para sustentar en el futuro el desarrollo sostenible del país, Esto implica la elaboración de una(as) política(s) y una legislación ad hoc que contemple una nueva actuación institucional del Estado para evitar lo que sucede reiteradamente en los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales tras la llegada del fenómeno El Niño, situación que creemos se replica en otros lugares del país.

Recomendaciones

1. Gestionar ante los órganos oficiales una política y una ley de ordenamiento territorial integral, lo cual permitiría el mejor uso del suelo de tal manera que apunte a reordenar sus potencialidades para su desarrollo sostenible.

¹⁰⁶ Zaniel Novoa Goicochea, *Gestión integrada del territorio para el desarrollo sostenible*, 189-190.

2. Propiciar a partir de la base normativa ya existente, interacciones y articulaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, teniendo en cuenta la integración nacional, que permita respetar las potencialidades particulares de cada región o gobierno local.

Referencias bibliográficas

- Anicama J. y otros. *El desarrollo local sostenible en el territorio del Perú*. Proyecto de Investigación SIN-SIN Facultad de Ciencias Económicas. Vicerrectorado de Investigación UNMSM 2017.
- Arce Richard. "Planificar y ordenar el territorio". *La República* de 07 de mayo de 2017.
- Bentacourt López Indira. y Adrián Ferrandis Martínez A., (Ed.) *Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local*. Valencia: Universidad de Valencia, 2015.
- Consejo de Europa. Carta Europea de Ordenación del Territorio. España: Consejo de Europa en Torremolinos, 1983. [http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta Europea OT.pdf](http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf)
- Diccionario de la Real Academia Espanola*. Vigésima tercera edición Tomo II. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2014.
- Glave Manuel. "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú. Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones". Lima: *Grade*, 2012. http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/3_0_glave.pdf
- Gómez Domingo, Gómez María Teresa. "Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia": *Autonomías y desarrollo territorial y urbanístico*. Universidad de Cuenca, 2016. *IX Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6086197>
- Hernández Peña, Yolanda. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?". *Cuadernos Geog. Rev. Colombia* 2010, 97-109 <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/n19/n19a08.pdf>
- Bernardino Mancano, "Territorio, teoría y política", *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Lozano Velásquez Fabio y Ferro Medina Juan Guillermo (Editores) Pontificia Universidad Javeriana, 2009. <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/644775556.pdf>
- Massiris Cabeza, Ánge., *Gestión territorial y desarrollo*. Tunja-Boyacá: Editorial Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2015.
- Luque M. "Orden territorial y conflictos sociales". *El Comercio* de 17 de agosto del 2014.

- Matos Mar. *Desborde popular y crisis del estado*. Lima: IPD ediciones, 1986.
- Novoa Goicochea, Zaniel. *Gestión integrada del territorio para el desarrollo sostenible*. Lima: Sociedad Geográfica de Lima- Centro de Investigación en Geografía aplicada (CIGA-PUCP) 2015.
- Políticas del Acuerdo Nacional del 22 de julio del 2002. <https://acuerdo.nacional.pe/>
- Rodríguez Valbuena, Danilo. "Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía". *Revista UNI-PLURI-VERSIDAD*; Vol.10 No.3, 2010. <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/view/9582>
- Zurita Espinoza Laureano, *La gestión del conocimiento territorial*. México: Alfa Omega Grupo editor, 2013.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano). *Guía Metodológica para la elaboración de programas de Ordenamiento Territorial*. México: 2016.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Diario Oficial El Peruano. del 16 de mayo del 2003. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf
- Ley N°27972, Ley Orgánica de las Municipalidades. Diario Oficial El Peruano del 16 de noviembre del 2002. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- Resolución Ministerial N°026-2010-MINEM Ministerio de Ambiente. Lineamientos de Política para el ordenamiento territorial. Lima, 23 de febrero del 2010.

CAPÍTULO 4

INFORMALIDAD, ACCESO A LA PROPIEDAD Y POSESIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS NICOLÁS DE PIÉROLA Y LOS CAÑAVERALES.

Manuel Arias Espichan

Introducción

El presente estudio se enfoca en la realidad de la ocupaciones y edificaciones informales en las Quebrada Quirio y La Cantuta en las que se encuentran ubicados los AA.HH. Nicolás de Piérola, y AA.HH. Los Cañaverales (Distrito de Lurigancho- Chosica), los cuales ocupan un espacio no recomendable para el desarrollo inmobiliario de manera sostenible.

La falta de recursos económicos necesarios constituye una de las razones por las que impera la informalidad inmobiliaria. Así pues, muchos de los pobladores terminan accediendo a un suelo no urbanizado para lograr a través del tiempo convertirlo en suelo urbano y conseguir la propiedad de dichos inmuebles.

Lo expresado en el párrafo precedente nos lleva a considerar que existe la ocupación de un área urbana legal y una informal; situación que se replica en muchos lugares del Perú. En el caso de la ciudad de Lima, un masivo crecimiento demográfico y físico descontrolado generó situaciones de informalidad e ilegalidad, la cual convive con la ciudad legal (concepto acuñado por David Hardoy y Jorge Satterthwaite en 1987), ocasionando así el colapso en los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, como la eliminación de basura, etc.)¹⁰⁷. Precisamente sobre crecimiento demográfico y falta de planificación trata nuestro primer apartado.

A continuación, nos centramos en uno de los aspectos cruciales de la informalidad. Nos referimos a las invasiones de predios. Ya en el tercer apartado hacemos referencia a los efectos de la informalidad predial urbana. Un penúltimo aspecto aborda el acceso a la propiedad de los sectores de menores recursos económicos y, finalmente llegamos al apartado que aborda la informalidad en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales

¹⁰⁷ Ivonne Izaguirre Köster, La construcción informal en las laderas de los cerros y sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia, (Tesis, Universidad Cesar Vallejo, 2017), 14. http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/14961/Izaguirre_KIR.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Crecimiento demográfico y falta de planificación

El gran crecimiento demográfico que ha venido experimentando la capital peruana tiene sus raíces en los fenómenos de emigración y la migración ocurridos en diversas zonas del Perú en las últimas décadas. Así pues, las migraciones constituyeron un factor de variación de la población peruana. De este modo miles de personas se trasladaron de las zonas andinas hacia la ciudad capital. Este traslado originó una serie de efectos culturales expresados en costumbres y tradiciones generando además nuevos flujos económicos y transferencia de mano de obra, la misma que incide en el potencial productivo de los lugares de emigración e inmigración.

Las últimas migraciones masivas desde las zonas rurales a la capital comenzaron entre los años setenta y ochenta, como consecuencia del fenómeno terrorista que azoló muchas regiones del país. Ello coincidió con la hiperinflación que afectó al Perú durante el gobierno de Alan García. Este flujo migratorio tuvo mayor preponderancia en las ciudades más grandes, especialmente la capital, debido al mayor dinamismo económico de Lima y la posibilidad de conseguir trabajo.

Este crecimiento demográfico no contó con un plan previamente establecido por los organismos estatales competentes. En efecto, estas migraciones ocurrieron sin la mayor planificación, lo que implica que en definitiva no existió un ordenamiento territorial que permitiera contar con construcciones formales. La importancia de este aspecto es destacada por el profesor español Joan Nogué, quien hace eco de la importancia de difundir una nueva cultura de la ordenación del territorio basada en la gestión prudente de los recursos naturales en un tratamiento innovador del suelo no urbanizable y del paisaje en su conjunto y en una nueva forma de gobierno para la gestión del territorio con base en el dialogo y la concertación social¹⁰⁸.

Las invasiones de predios

Usualmente la forma de acceder a un terreno es por tres medios:

- a) A través del estado
- b) A través de las inmobiliarias
- c) A través de invasiones pacíficas o violentas.

El termino invasiones hace alusión a las ocupaciones ilegales de predios de propiedad privada, estatal, municipal o reservados por entidades públicas o privadas. Conforme el Artículo N° 911 del Código Civil, la posesión

¹⁰⁸ Raquel Tardin, *Espacios libres: Sistema y Proyecto Territorial*. (Buenos Aires: Editorial Nobuko, 2010). El Profesor Joan Nogué, prologa este texto.

precaria es la que se ejerce sin título alguno o cuando el que se tenía ha fenecido. Este es el caso del Programa Municipal de vivienda Confraternidad de los Olivos que desde noviembre de 1989 (fecha del inicio de la invasión de los terrenos), hasta el día de hoy, en su gran mayoría estos terrenos no cuentan con el título de propiedad. Solo unos pocos pobladores pudieron formalizar su propiedad durante la gestión del ex alcalde Ricardo Belmont Casinelli. Muchas de esas viviendas, cuentan con todos los servicios. Se trata de un programa de aproximadamente 10,000 viviendas.

En este punto es necesario señalar que en la gran mayoría de los asentamientos humanos las construcciones y su consolidación se realizan sin el permiso de las municipalidades. Esto se debe a que los trámites son muy burocráticos. Ello no anima a los poseedores de estos terrenos quienes prefieren construir y formalizar posteriormente a través de amnistías de las declaratorias de fábrica establecidas por las municipalidades

La transferencia de la posesión de un terreno se realiza de manera informal por medio de un documento redactado entre ambas partes y con el aval de los dirigentes centrales de los asentamientos humanos. Esto ha sucedido por ejemplo con Programa de Vivienda Confraternidad del Distrito Los Olivos, el cual está integrado por ocho asentamientos humanos).

Cabe señalar por ejemplo el caso específico del AA.HH. Enrique Milla Ochoa (uno de los AA.HH perteneciente al mencionado programa de vivienda) en que inicialmente se realizaron conexiones informales de agua y luz. Una situación similar se presentó en 1991 en los otros asentamientos del referido programa de vivienda. Tiempo después se solicitó la instalación de los servicios de luz, pagándose de manera igualitaria el monto total de lo que indique el medidor general. En cuanto al servicio de agua provisional, este se establece con pilones en cada cuadra y el pago se distribuye entre el total de la población beneficiada. Posterior a ello, se procedió a solicitar formalmente el servicio de luz para cada vivienda de manera independiente al igual que el agua potable y el desagüe. La formalización respecto a estos servicios básicos se realizó durante el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori gracias al dinero del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) creado por el Decreto Ley N° 22591, de fecha 30 de junio de 1979.

El acceso legal a la propiedad

El programa de formalización que ha otorgado títulos de propiedad a miles de personas se llama Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que fue creada como organismo rector máximo encargado de

diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un programa de formalización y de su mantenimiento en la formalidad a nivel nacional¹⁰⁹.

En este punto es necesario resaltar la importancia de la Ley N° 28687 cuyo objetivo es favorecer a las personas de menores recursos, para lo cual establece el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos como agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización¹¹⁰.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 017-2006-Vivienda¹¹¹ establece que, sobre la propiedad del estado debidamente registrada como tal, es la Superintendencia de Bienes Nacionales, la que asume la titularidad de estas en el proceso de transferencia en casos de ocupación informal de acuerdo con lo que dispone su artículo 4° y en concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 28923¹¹², relativas a la formalización de posesiones informales, la cual además establece que COFOPRI asume de manera excepcional, las funciones correspondientes a la ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos ubicados en posesiones informales.

Así pues, el artículo a.3.1) del D.S. N° 009-99-MTC se faculta a COFOPRI a adjudicar a título gratuito el derecho de propiedad de lotes ubicados en terrenos del estado, a favor de sus poseedores o de los solicitantes de lotes en los casos de los programas de adjudicación de lotes de vivienda que desarrolle COFOPRI, conforme a los requisitos establecidos en la directiva respectiva¹¹³. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 031-99-MTC¹¹⁴ se aprueba el

¹⁰⁹ Decreto Legislativo N° 803 Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal promulgado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo de 1996. Esta norma legal crea a la COFOPRI <https://www.cofopri.gob.pe/formalizacion/procedimiento-de-formalizacion-integral-estatal/posesiones-informales/>

¹¹⁰ Ley N° 28687 Ley que aprueba la Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de Servicios Básicos Diario Oficial El Peruano del 17 de marzo del 2006. Esta ley deroga la Ley N° 28391 del 17/11/2004 y mantiene en vigencia el D.S. N° 005-2005-JUS, Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos (18/03/2005).

¹¹¹ Decreto Supremo N° 017-2006-Vivienda. Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687 (Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos) Diario Oficial El Peruano del 27 de julio del 2006.

¹¹² Ley N° 28923, Ley del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos. Diario Oficial El Peruano del 08 de diciembre del 2006.

¹¹³ D.S. N° 009-99-MTC Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Diario Oficial El Peruano, 11 de abril de 1999.

¹¹⁴ Decreto Supremo N° 031-99-MTC, Diario Oficial El Peruano del 24 de agosto de 1999.

Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal en Urbanizaciones Populares.

Informalidad en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales

Después de la visita técnica a los referidos asentamientos humanos se puede precisar que además de la informalidad en el acceso a la propiedad, existe informalidad en el proceso de construcción de las viviendas. En efecto, el mayor problema está en que algunas viviendas están ubicadas en el cauce de la quebrada de Quirio y otras están en las laderas de dicha quebrada.

Por otro lado, muchas de esas viviendas ubicadas en el AA.HH. Nicolás de Piérola ya tienen títulos de propiedad otorgados por el Municipio de Lima Metropolitana, durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes Lingán. Esta situación genera un gran problema para las actuales autoridades locales; dado que aún subsiste el riesgo de futuros desastres. Ocurre todo lo contrario, con el AA.HH. Los Cañaverales, ya que ninguno de los pobladores encuestados cuenta con título de propiedad, aunque resulta anecdótico señalar que algunos pobladores creen que tener título de propiedad implica estar en posesión del terreno por muchos años.

La informalidad en las construcciones de los asentamientos humanos ocasiona un sin número de situaciones de riesgo e inseguridad, como veremos a continuación:

La zona donde se encuentra el Asentamiento Humano Los Cañaverales es un espacio geográfico que es parte del lecho del Río Rímac, que fue aprovechado por un poblador del lugar y que después vendió la posesión de los terrenos a diferentes personas que hoy conforman el Asentamiento Humano Los Cañaverales. Este terreno nunca debió ser utilizado para vivienda, por el gran riesgo que presenta cuando se dan las crecidas de las aguas del Río Rímac. Por este motivo, la Municipalidad de Lurigancho-Chosica no aprueba los planos de lotización del este asentamiento humano, y consecuentemente ninguno de los pobladores tiene título de propiedad.



Foto: M.G.A.E. Daño en una vivienda del AA.HH. Los Cañaverales

Esta imagen tomada en el mes de septiembre del 2017 nos muestra los estragos que se generó en el Asentamiento Humano Los Cañaverales. Las lluvias e inundaciones destruyeron a su paso varias de las viviendas de material noble (concreto), cavando incluso una profundidad de tres metros bajo el nivel del piso, lo cual condujo a la pérdida de terreno de fondo de aproximadamente 11 metros lineales¹¹⁵.

Afortunadamente, en esta ocasión no se registraron pérdidas de vidas humanas, ya que los pobladores de Los Cañaverales lograron ponerse a buen recaudo en las partes más altas de la cuenca La Cantuta, pero las intensas lluvias sí causaron grandes pérdidas económicas. Igualmente, en la Quebrada Quirio, las inundaciones dañaron a varias viviendas, algunas de ellas quedaron

¹¹⁵ Parámetros que influyen en la inestabilidad de las masas: El tipo de material (clase de rocas, capa alterada y tipo de cobertura), pendiente (gradiente, forma y longitud de las laderas), condiciones hidrológicas (infiltración, permeabilidad, profundidad del agua subterránea y cantidad de agua), procesos morfológicos (erosión fluvial e hídrica y movimientos masas), parámetros externos (como la distribución de la pluviosidad, es decir, relación intensidad-período, la sismicidad y el vulcanismo). Gonzalo Duque Escobar, *Manual de Ingeniería para Ingenieros* Cap. 16. Movimientos masales. (Colombia: Universidad Nacional de Colombia), 413 <http://www.bdigital.unal.edu.co/1572/330/movimientosmasales.pdf>

inhabitables al desprenderse sus cimientos, dejando un forado de seis metros aproximadamente. En estos casos, afortunadamente, tampoco hubo víctimas que lamentar.

Cabe señalar que el riesgo es creado por las actividades de los referidos pobladores ocupan parte de las laderas de la quebrada, en la cuales se encuentran rocas de gran tamaño (expuestas y fragmentadas), que al producirse lluvias intensas COFOPRI producen movimiento de masas¹¹⁶.

Respecto a la seguridad por el tipo de construcción hay que subrayar que la tabla N° 01 nos muestra que el 87.74%, de los encuestados refiere que las edificaciones hechas en el AA.HH. Nicolás de Piérola son de material noble (concreto y ladrillos). En el caso del AA.HH. Los Cañaverales el 65% asevera que son también de material noble. En este punto, es interesante señalar que, en el AA.HH. Los Cañaverales las construcciones no ocupan laderas, pero sí están en una zona de la rivera del Río Rímac, (margen izquierda y en la parte final del cono de deyección de la quebrada La Cantuta). Precisamente por su ubicación, estas viviendas se encuentran en situación de riesgo, a pesar de que estas han sido construidas con un material fuerte y resistente. Por otro lado, hay que señalar que en la mayoría de estas construcciones están ausentes la participación de profesionales expertos en las áreas. Se trata de viviendas autoconstruidas, lo cual incrementa aún más el riesgo en la que estas se encuentran

Respecto a los otros tipos de materiales a continuación presentamos tabla N° 01 en la que se detallan importantes datos que nos proporcionan un mayor conocimiento sobre la forma como fueron construidas esas viviendas. En todas ellas subyace el riesgo referido al uso de materiales poco resistentes a las inundaciones y huaycos.

¹¹⁶ Los movimientos de laderas son estimulados por la acción de la gravedad al romperse el equilibrio de los materiales (rocas, derrubios, tierra) que se deslizan ladera abajo, asociados a fuerzas gravitacionales provocadas por factores internos como las propiedades del suelo, discontinuidades, inclinación y altura, y los factores externos, las lluvias intensas y prolongadas, los sismos, la actividad volcánica, la erosión y el hombre de tierra y lodo generando huaycos o llocllas, sismos, etc. Elsa Lily Caballero Zeitún, "El concepto de Ladera Urbana", *Revista Ciencias Especiales*, Volumen 4 Numero 1; primavera 2011, 45.

Tabla N° 01 ¿Con qué material ha sido construida su vivienda?

Material de Construcción	Lugar				Total	
	AA.HH. Nicolás de Piérola		AA.HH. Los Cañaverales			
	N=106	%	N=20	%	N=126	%
Material noble	93	87.74%	13	65.00%	106	84.13%
Adobe	7	6.60%	3	15.00%	10	7.94%
Madera	3	2.83%	3	15.00%	6	4.76%
Piedra	1	0.94%	0	0.00%	1	0.79%
Estera	2	1.89%	1	5.00%	3	2.38%
Total	106	100.0%	20	100.0%	126	100.0%

CONCLUSIONES

El trabajo realizado en campo ha permitido comprobar que la gran mayoría de las viviendas construidas de uno a tres pisos son de material noble (concreto). Asimismo, muchos de ellos cuentan con varios de los servicios básicos urbanos, además que algunos ya tienen título de propiedad registrados en la superintendencia nacional de bienes públicos (SUNARP), hecho que le garantiza seguridad jurídica a pesar de estar en zona de riesgo, y que a la par genera problemas al gobierno local, respecto a la gestión adecuada para un proceso de reubicación.

Este estudio identificó las viviendas que han sido afectadas y están en peligro permanente generando inseguridad para el posesionario o propietario. Uno de los grandes problemas que se presentan con los pobladores cuyas viviendas están en riesgo, es su reubicación a un entorno seguro. Se ha observado que en las zonas cercanas no existen espacios libres de riesgos, por lo que no pueden ser reubicados y tampoco pueden edificar nuevas construcciones que cuenten con los requisitos urbanísticos necesarios¹¹⁷.

Recomendaciones

Hacer un inventario de las viviendas afectadas y de la cantidad de pobladores que las ocupan con la finalidad de tener un padrón en el cual se pueda incluir, entre otros datos relevantes a la situación de las familias y la condición de los terrenos que ocupaban.

Trabajar en coordinación con el gobierno local y central para plantear algunas alternativas que busquen solucionar el problema de vivienda

¹¹⁷ Los estudios analíticos encaminados a moralizar la planeación arquitectónica se realizan través del imperativo categórico del uso racional del espacio. Paola Coppola Pignatelli, *Análisis y diseño de los espacios que habitamos*, 2004 (México: Editorial Pax, 2004), 33 y ss.

existente, para lo cual se debería tomar nota de quienes están en situación de propietario, poseionario o de inquilino.

Fomentar la reforestación de las áreas que queden libres de viviendas para generar un cambio paisajístico y formar un nuevo microclima. Esto servirá además como captador de las lluvias y protección de los suelos del lugar.

Promover la limpieza y reforzamiento de las mallas protectoras del cauce de las quebradas en las cabeceras intermedias y bajas como medida de mitigación.

Promover entre las autoridades locales la aplicación de las normativas de forma rígida a fin de evitar que se vuelvan a tomar esos terrenos en el futuro.

Referencias Bibliográficas

Caballero Zeitún, Elsa. "El concepto de ladera urbana". *Revista Ciencias Especiales*, Volumen 4 Numero 1, 2011.

Cavero Velaochaga, Miguel. Antecedentes vinculados a la informalidad predial urbana. http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/antecedentes_vinculados.pdf

Coppola Pignatelli. *Análisis y diseño de los espacios que habitamos*. México: Editorial Pax, 2004.

Duque Escobar, Gonzalo. "Movimientos masales". *Manual de Ingeniería para Ingenieros*. Universidad Nacional de Colombia, <http://www.bdigital.unal.edu.co/1572/330/movimientosmasales.pdf>

Izaguirre Köster, Ivonne Rosa. "La construcción informal en las laderas de los cerros y sus efectos en la seguridad de los pobladores del Distrito de Independencia". Tesis, Universidad Cesar Vallejo, 2017. http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/14961/Izaguirre_KIR.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Municipio de Manizales. "Plan de Ordenamiento Territorial. POT". Documento técnico de soporte. (Acuerdo 506 de 2002). *Revista Bitácora Urbano-territorial* No. 3, 1999.

Moya Luis. (coordinador) *La práctica del urbanismo*. (Editor, Celestino Candela, José M. Ezquiaga, Ramón López de Lucio, Luis Suárez Carreño y Juan Jesús Trapero. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

Sánchez Valbuena, Hugo. *Asentamientos humanos*. Bogotá: IGAC, 1999.

Tardin Raquel. *Espacios libres: Sistema y Proyecto Territorial*. Buenos Aires: Editorial Nobuko, 2010.

Decreto Supremo N° 017-2006-Vivienda promulgada el 27/07/2006.

Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de Servicios Básicos. Diario Oficial El Peruano del 17 de marzo de 2006.

Decreto Legislativo N° 803 Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal. Diario Oficial El Peruano del 22 de marzo de 1996.

Decreto Supremo. N° 022-2016-VIVIENDA Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Diario Oficial El Peruano del 24 diciembre 2016.

Decreto Supremo N° 009-99-MTC Norma que aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Diario Oficial El Peruano del 11 de abril de 1999.

Decreto Supremo N° 031-99-MTC. Diario Oficial El Peruano del 24 de agosto de 1999.

Ley N°28391. Diario Oficial El Peruano del 17 de noviembre de 2004

Decreto Supremo N° 005-2005-JUS, Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos. Diario Oficial El Peruano del 18 de marzo del 2005).

Decreto Supremo N° 017-2006-Vivienda, Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687. Diario Oficial El Peruano del 27 de julio de 2006.

CAPÍTULO 5

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA Y SU NECESARIA DESVINCULACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD.

Emma Palacios Castillo

Introducción

El derecho a la vivienda tiene tal importancia que el ordenamiento jurídico peruano lo ubica como uno de los bienes jurídicos de especial protección, dado que permite que las personas tengan una vida digna. Pensemos, por ejemplo, en el contenido de la obligación que tienen los padres de prestar alimentos a los hijos establecido en el artículo 472 del Código Civil del Perú el cual establece que "*se entiende por alimentos lo que es indispensable para el sustento, habitación, (...)*". Entre ellos debe considerarse un lugar para vivir, es decir una vivienda. Esta simple, pero importante observación nos permite entender la gran trascendencia que tiene la vivienda.

El presente trabajo tendrá tres objetivos muy específicos: en primer lugar, demostrar que el derecho a una adecuada vivienda es un derecho fundamental, no solamente teniendo como base consideraciones filosóficas, sino también describiendo lo que está expresado en el derecho positivo, que es, en buena cuenta, la fuente de los derechos subjetivos. En segundo lugar, describiremos el contenido normativo que tiene este derecho. Por último, analizaremos las diferencias que existen entre el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda a fin de establecer si el otorgamiento de títulos de propiedad es el medio idóneo para la tutela y satisfacción del derecho fundamental a la vivienda, entendida esta como una obligación del Estado.

El derecho a la vivienda como derecho fundamental

Los derechos fundamentales, que forman la base del sistema de derechos fundamentales, se ubican principalmente en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, CPP). La vida, la igualdad ante la ley, la libertad, el honor, la propiedad, entre otros, son consagrados dentro de un amplio catálogo que forman una lista taxativa y exhaustiva. Así pues, el artículo 3 establece que "*la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno*". La previsión hecha en este precepto tiene correlato con lo que la propia Constitución prescribe en capítulos posteriores. El artículo 139 establece los llamados "principios y derechos de la función jurisdiccional". Tal enunciado descriptivo no es del todo correcto, puesto que, como es obvio, la función jurisdiccional no podría ser titular de derechos. Al

respecto cabe señalar que son las personas que se someten al ejercicio de dicha función por parte del Estado las que son titulares de tales derechos, prescritos como tales con el fin de evitar cualquier abuso del poder estatal en el marco de un proceso judicial.

De lo expuesto podemos colegir que los derechos fundamentales se encuentran en la zona constitucional. Corresponde ahora establecer si podemos ubicar al derecho a la vivienda en esa zona constitucional. Previamente es conveniente realizar una última reflexión respecto a la ubicación de los derechos fundamentales.

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1993 (CPP en adelante), el texto constitucional de 1979 fue derogado, pero eso no fue óbice para que la misma interpretación respecto a la ubicación jerárquica de los tratados internacionales en nuestro derecho positivo se pudiese realizar. Es así como, a decir de Rubio Correa "dichos derechos mantienen su rango constitucional y, por consiguiente, producen todas las consecuencias que dicha jerarquía trae consigo, incluida la de poder ser defendidos mediante las garantías establecidas en el artículo 200 de la CPP de 1993"¹¹⁸.

A fin de llegar a dicha conclusión, el citado autor, realiza una interpretación sistemática de tres disposiciones normativas que le permiten arribar a la norma que prevé dicho rango: "el artículo 3° es importante en esta conceptualización porque incorpora monistamente todos los derechos en él considerados al régimen jurídico interno. De igual modo, resultan importantes el artículo 57° dado que otorga jerarquía constitucional a todo tratado aprobado por el procedimiento de reforma de la carta en la medida que afecte disposiciones constitucionales. Igualmente, la cuarta disposición final de la Constitución puesto que establece una paridad de rango entre la declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados ratificados por el Perú de una parte, y la constitución por otra, al determinar que los derechos contenidos en ésta deben ser interpretados en virtud de aquellos instrumentos internacionales"¹¹⁹.

Asimismo, hay que señalar que el Perú ha adoptado la teoría monista de incorporación o recepción del tratado internacional al ordenamiento interno. En virtud de esta teoría, tanto el Derecho Internacional Público, como el Derecho Interno no son más que dos sectores dentro de un solo sistema jurídico universal, de carácter unitario, dependiendo la validez de un precepto

¹¹⁸Marcial Rubio Correa. "La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución peruana de 1993", 102, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3243>.

¹¹⁹ Ibid, 112.

jurídico de su concordancia con la norma hipotética fundamental, una norma básica primaria, independiente de todas las que le precedieron¹²⁰.

A este respecto también se ha pronunciado el Alto Tribunal. En efecto, en la sentencia recaída en el Exp. N° 047-2004-AIITC, fundamento N° 61, el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido que los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, detentan rango constitucional. Esta aseveración es reiterada por el propio Tribunal Constitucional en otras sentencias posteriores que afirman que dentro de las normas con rango constitucional se encuentran los tratados de derechos humanos¹²¹.

El derecho a la vivienda en los tratados internacionales

En este acápite resulta importante conocer la consideración que se le brinda al derecho a la vivienda en el ámbito internacional y lo que ello implica para el ordenamiento jurídico nacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el párrafo 1 de su artículo 25, que "*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*"¹²².

En el mencionado cuerpo normativo se establece que las personas tenemos el derecho a un nivel de vida adecuado, esto implica que el mencionado artículo establece que debe existir un estándar mínimo para que el hombre pueda vivir dignamente. Y este estándar debe asegurarle las condiciones básicas e indispensables para poder desarrollarse como individuo. Estas condiciones, son: la alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales. Así pues, la vivienda constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano, al considerar su relevancia al lado de otras condiciones como la alimentación o la asistencia médica.

¹²⁰ Teodoro Ribera Neumann. "Los tratados internacionales y su control a posteriori por el Tribunal Constitucional". Revista de Estudios Constitucionales, vol. 5, núm. 1, junio, 2007, 92 <https://www.redalyc.org/pdf/820/82050105.pdf>

¹²¹ Exp. N° 047-2004-AIITC, de 24 de abril de 2006 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

¹²² La Declaración Universal de Los Derechos Humanos aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 13282, publicada el 24 de diciembre de 1959, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Por otro lado, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹²³, dispone en su apartado iii) del párrafo e) del artículo 5, que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda.

En la misma línea, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹²⁴, señala en su artículo 14 segundo párrafo que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Otro tratado internacional que incluye provisiones respecto a la vivienda es la Convención sobre los Derechos del Niño¹²⁵, dispone en su artículo 27 párrafo 3, que los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a hacer efectivo este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Por último, y, sin duda, de gran importancia, tenemos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prevé, en su artículo 11 que "los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas

¹²³ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue aprobada por el Perú por el Decreto Ley N.º 18969, publicado el 22 de setiembre de 1971, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

¹²⁴ La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue suscrita por el Perú el 23 de julio de 1981, aprobada por Resolución Legislativa N.º 23432 y publicada el 5 de junio <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

¹²⁵ La Convención sobre los Derechos del Niño fue suscrita por el Perú el 26 de enero de 1990, aprobada mediante Resolución Legislativa N.º 25278 y publicada el 4 de agosto de 1990, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"¹²⁶. De esta manera, se establece que el derecho a la vivienda es indispensable para el goce de los demás derechos económicos, sociales y culturales.

De lo expuesto, se deduce que el derecho a la vivienda ha sido consagrado en los diversos tratados internacionales que el Perú ha aprobado y de esta manera se ha incorporado al derecho nacional. Esto sin duda refuerza el nivel de protección del derecho a la vivienda como derecho fundamental. Entonces estamos ante un derecho fundamental reconocido por el texto constitucional y estamos también ante un derecho humano reconocido por importantes instrumentos internacionales

Resulta importante llegar a esta conclusión dado que, el Estado debe asegurar el disfrute de este a su titular. Más aun, no podrá restringirlo, salvo que este derecho entre en conflicto con otro derecho fundamental. Esa es, en nuestra apreciación, la principal importancia de catalogarlo como un derecho fundamental.

En las líneas que siguen, reflexionaremos sobre determinados aspectos relacionados con contenido normativo que exige el derecho a la vivienda. Inmediatamente después, y para finalizar, analizaremos si realmente el Estado brinda la protección necesaria a fin de que este derecho fundamental sea efectivo. Es decir, veremos si el contenido normativo del derecho fundamental a la vivienda se condice con las medidas que adopta el Estado para su protección.

Contenido normativo del derecho a la vivienda

Con la finalidad de delimitar el contenido normativo del derecho a la vivienda, tomaremos como punto de partida lo establecido por las Naciones Unidas a través de Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) el cual establece que: *deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye "vivienda adecuada". Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda*"¹²⁷. En ese sentido, el mencionado organismo señala que una

¹²⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue suscrito por el Perú el 11 de agosto de 1977 y aprobado por el Decreto Ley N.º 22129, publicado el 29 de marzo de 1978, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

¹²⁷ Respecto al derecho a la vivienda la ACNUDH señala: "la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de

adecuada satisfacción del derecho a la vivienda debe incluir: disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, habitabilidad, accesibilidad y ubicación.

Referirse a la disponibilidad de los servicios básicos marca una impronta importante cuando se trata de entender que el derecho a la vivienda comprende varios ámbitos que están ligados a como se entiende la vida en las sociedades contemporáneas. En efecto, en la actualidad no es posible entender un derecho fundamental a la vivienda, si esta última no incluye los servicios básicos, pero lastimosamente existen muchas zonas del Perú que no cuentan con los mencionados servicios, particularmente, en muchos asentamientos humanos y en otras zonas tanto urbanas como rurales que se encuentran habitadas por personas de escasos recursos. En este punto cabe señalar un aspecto clave respecto del servicio público del agua. Es tan crucial este aspecto que incluso la Constitución Política lo consagra en el capítulo 7-A la cual establece que *"el Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y, como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Además, se establece que su dominio es inalienable e imprescriptible"*.

Al respecto las sentencias recaídas en los Expedientes N° 06546-2006-PA y N°06534-2006-PA. son las primeras que se refieren a este punto. Así pues, el TC ha manifestado que el derecho al agua potable "(...) supone primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización al Estado fundamentalmente corresponde promover. Su condición de recurso natural esencial, lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no solo de la existencia y la calidad de vida del ser humano sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente"¹²⁸.

Asimismo, en la STC N° 06534-2006-PA, este colegiado ha reiterado que este derecho implica tres cosas esenciales: "el acceso, la calidad y la suficiencia. De lo contrario no estamos ante la eficacia de un derecho. No se

residuos" La habitabilidad está referida a que "la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales". Respecto a la accesibilidad, "la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados" Por último, la ubicación implica que "la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observaciones 4 y 7 del Folleto Informativo N.º 21 (Rev.1), 3 y 4

¹²⁸ STC 06546-2006-PA del 7 de noviembre del 2007 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06546-2006-AA.pdf>

trata, pues, de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario"¹²⁹.

Propiedad y vivienda: Dos derechos conceptualmente diferentes

La conceptualización de la propiedad vista desde una perspectiva objetiva a una connotación de tipo subjetiva tiene su fundamento en las concepciones individualistas que giraron en torno a la filosofía del renacimiento, luego la Ilustración, pasando por la reforma protestante, el Movimiento de los Enclosures, la Revolución Francesa, la Revolución Industrial. A partir de esta premisa subjetivista, es el Estado el que asume un rol protagónico para la defensa de la propiedad privada.

En ese sentido, se ha señalado que "la concepción subjetivista de la propiedad exige la existencia de un universal absoluto (el Estado) a cuya voluntad omnímoda y absoluta se liga el otorgamiento de la propiedad como derecho. La concepción subjetivista de la propiedad presupone por ello la existencia del Estado, como voluntad que se determina a sí misma (soberanía), y el carácter redistributivo de la propiedad privada"¹³⁰.

El artículo 2, inciso 16, de nuestra Constitución de 1993 consagra que toda persona tiene derecho a la propiedad, entendiendo que este derecho constituye uno de los instrumentos que posibilitan la libertad de actuación del individuo en la vida económica; en este caso específico, se trata de garantizar al propietario una amplia libertad para acceder a la propiedad, pero una vez alcanzado ese objetivo se garantiza la libertad en el ejercicio de su derecho¹³¹. De esta manera, queda proscrita toda interferencia estatal cuyo fin sea despojar al individuo de su derecho de propiedad. Por ello se puede establecer que este derecho tanto en su versión clásica, como en la versión vigente forma parte del ámbito de libertad del ciudadano frente al Estado.

El artículo 2, inciso 16 de la Constitución de 1993, en concordancia con el artículo 70 considera que la propiedad en su vertiente constitucional es un "derecho de libertad de no-interferencia" en la terminología de Peces Barba¹³². En efecto, la constitución no define el derecho de propiedad, pero sí indica que

¹²⁹ STC 06534-2006-PA Fojas 21 del 15 de noviembre del 2007 <https://vlex.com.pe/vid/caso-santos-emerinda-tavara-ceferino-77482611>

¹³⁰ José Álvarez Caperochipi, *Curso de Derechos Reales, Tomo I*. (Madrid: Editorial Civitas, 1986), 25

¹³¹ Enrique Bernaldes Ballesteros, *La Constitución de 1993 Análisis comparado*. (Lima: Rao Editora; 1999), 149.

¹³² Gregorio Peces-Barba, *Curso de Derechos Fundamentales* (Madrid: Eudema, 1991), 189.

es "inviolable" (art. 70), lo cual es una clara muestra de la garantía que el estado ofrece al ciudadano, por lo que estamos claramente en presencia de un "derecho-libertad"¹³³.

La propiedad tiene un lugar privilegiado a lo largo de toda la literatura jurídica concerniente a los derechos reales, debido a que no solo se constituye como uno de los pilares, junto a la posesión, sino que trasciende su campo y llega al nivel constitucional y aún más al traspasar las fronteras y ser parte del conjunto de los derechos humanos. La función social de la propiedad privada ha sido uno de los aspectos actuales en los que se ha puesto énfasis dado que se sustentan en políticas social demócratas. En otras latitudes esta función social tiene una limitada vigencia cuando se trata la búsqueda del bienestar general. Nos referimos a los casos de las expropiaciones que el Estado realiza atendiendo al bien común establecido en determinadas normas jurídicas.

Es así como, en determinados casos, la propiedad está al servicio de la sociedad, haciéndola protagonista del crecimiento económico debido a su explotación destinada no al beneficio de unos cuantos, sino de todos. En este sentido específico, la propiedad ya no es más absoluta, en un sentido de que no es un derecho de ejercicio ilimitado, ni tampoco perpetuo, dado que en un determinado caso. Así está plasmado en la doctrina, sino que es también una realidad reflejada en la ley. Así sucede con las figuras señaladas como causales de extinción de la propiedad, expuestas en el artículo 968 del Código Civil Peruano, como la prescripción adquisitiva de dominio, en la que se privilegia al poseedor que conduce el bien a su destino económico natural por encima del propietario negligente. Y como ya lo mencionamos líneas arriba también es el caso de la expropiación y el abandono del bien durante veinte años.

La propiedad es el derecho real por excelencia. Es el más perfecto porque en él se reúnen todas las características que hay en los derechos reales. El artículo 923 del Código Civil Peruano la define como el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, debiendo ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

La Constitución Política vigente considera, que la propiedad es un derecho fundamental y mediante su artículo 70 asegura el derecho a la propiedad privada, señalando que es inviolable, que el Estado la garantiza y que a nadie se le puede privar de la propiedad, salvo por causas expresamente establecidas en la Constitución.

¹³³ Algunos autores creen que el artículo 70 regula la vertiente "social" de la propiedad, mientras el art.2, inciso 16, establece la vertiente "individual". Es el caso de Bernal, *La Constitución de 1993*, 149.

Derecho a la propiedad y derecho a la vivienda

En este apartado vamos a tratar sobre dos derechos fundamentales que muchas veces aparecen vinculados como si necesariamente uno fuera consecuencia del otro. Así pues, la pregunta que surge en este punto es ¿otorgar un título de propiedad, implica satisfacer el derecho fundamental a la vivienda? Para dar respuesta a esto, acudimos al derecho civil pues esta rama del derecho es la abordar los temas concernientes a la propiedad, la posesión y otros derechos reales.

La norma civil establece que ser propietario de un inmueble no es la única forma de poder tener la oportunidad de habitar en una vivienda. En efecto, existen otras situaciones jurídicas que permiten a una persona (o conjunto de personas), tener un techo donde vivir. Así pues, el artículo 1027 del Código Civil prescribe que cuando el derecho de uso recae sobre una casa o parte de ella para usarla como morada, se estima constituido el derecho de habitación, ofreciéndole a su titular una serie de disposiciones normativas que buscarán tutelar el interés que tiene de vivir y habitar un inmueble.

Por otro lado, el artículo 1666 regula el contrato de arrendamiento por el cual el arrendador se obliga a ceder temporalmente al arrendatario el uso de un bien por cierta renta convenida. Es importante aclarar que un arrendatario no necesariamente usará el bien como vivienda. Entonces, dependiendo del interés, y de la respectiva necesidad a ser satisfecha, el arrendatario utilizará el bien como vivienda o para otra finalidad que estime conveniente. Lo que se pretende dejar en claro es que el derecho de propiedad no es la única vía que ofrece nuestro Derecho para poder habitar. De esto se desprende que, el derecho de propiedad no es condición necesaria para que se pueda satisfacer el derecho a la vivienda. Queda por reflexionar si es que sería, al menos, condición suficiente.

En efecto, el derecho a la vivienda implica mucho más que un derecho a la propiedad. Por ello, consideramos aquel derecho no se concibe como una condición suficiente en vista del contenido normativo que tiene el derecho a la vivienda y que resulta ser más amplio que el derecho a la propiedad.

Para que un sujeto sea propietario de un bien, basta que haya adquirido la propiedad, de manera originaria o derivada, y cuenta con un título, pero no por eso, su derecho a la vivienda estaría del todo satisfecho. En efecto, dicho inmueble podría situarse al lado de un río que, en épocas de lluvia, llegue a desbordarse y afectar gravemente la integridad del propietario de aquel inmueble. Esta situación estaría en grave conflicto con la habitabilidad, a la cual se hizo referencia anteriormente, debido a que no se estaría cuidando la integridad física de los habitantes de dichos inmuebles, por lo cual se considera inadmisibles dichas condiciones de vida.

Por otra parte, el propietario de un bien inmueble que pretenda ser usado para vivir no tendría satisfecho su derecho a la vivienda, si en esta no cuenta con los servicios básicos para poder satisfacer sus necesidades mínimas. Agua, desagüe, luz, algún tipo de energía, etc., son requisitos mínimos para que los sujetos puedan vivir en condiciones mínimas respetando su dignidad.

De lo anterior también se desprenden las dimensiones del derecho a la vivienda relativas a la accesibilidad y ubicación. Deben tomarse en cuenta necesidades específicas del grupo que necesita una vivienda, así como el de asegurarles el acceso a oportunidades de empleo, educación, servicios de salud, y, en general, a todo servicio que el Estado deba prestarle.

Cuando hacemos referencia a la propiedad como situación jurídica que no cubre todas las dimensiones del derecho a la vivienda, nos referimos a que el Estado debe ser el garante que asegure no solo el acceso, sino también la satisfacción al derecho a la vivienda. Esto implica que el Estado no debe usar el derecho a la propiedad como única forma para satisfacer el derecho a la vivienda. Por ello, otorgar títulos de propiedad con esta finalidad implicaría mermar sustancialmente el contenido del derecho fundamental a la vivienda.

De lo manifestado, entendemos que, si el derecho a la vivienda es un derecho fundamental, entonces el Estado no puede cruzarse de brazos ni adoptar medidas que no sean idóneas para la satisfacción de este derecho. Una de esas medidas "no idóneas" sería el otorgar títulos de propiedad (pasando por alto los requisitos formales establecidos por ley) y, de esa manera, pretender que está satisfaciendo el derecho fundamental a la vivienda.

El tema es sumamente amplio, por lo que el presente trabajo no pretende agotarlo. No obstante, nuestro objetivo es llamar a la reflexión respecto a dos aspectos sustanciales:

- (i) la importancia del derecho fundamental a la vivienda y;
- (ii) la necesaria distinción con el derecho de propiedad, a fin de no adoptar medidas que no solo no alcancen a satisfacer el derecho a la vivienda, sino que pongan en una situación de mayor vulnerabilidad a los sujetos que se pretenden tutelar.

Con relación al trabajo de campo realizado en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales hay que rescatar los siguientes aspectos relativos a la información. ¿Ha recibido alguna información sobre informalidad en la construcción de viviendas?

Información sobre informalidad	LUGAR					
	A.A.HH Nicolás de Piérola		Los Cañaverales		TOTAL	
	N = 106	%	N = 20	%	N = 126	%
NO	91	85.85%	9	45.00%	100	79.37%
SI	15	14.15%	11	55.00%	26	20.63%
TOTAL	106	100.00%	20	100.00%	126	100.00%

La tabla 10 nos muestra que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 85.00% de los pobladores no tienen información sobre informalidad y el 14.15% sí cuenta con dicha información. Mientras que en Los Cañaverales el 45.00% de la población no tiene información sobre informalidad, el 55.00% sí tiene tal información. El balance total nos dice que el 79.37% de la población encuestada no tiene información sobre informalidad.

Precisamente, el desconocimiento de las cuestiones técnicas sobre construcción es la causa por las que esas construcciones son deficientes y riesgosas para la vida de los pobladores de aquellos asentamientos humanos. El Estado, hasta la fecha, ha ignorado la situación de aquellos pobladores de los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales, no dando ninguna alternativa de solución a este problema.

CONCLUSIONES

El derecho a la vivienda es un derecho fundamental reconocido en el texto constitucional por lo cual ostenta el rango constitucional. Además, estamos ante un derecho reconocido como derecho humano en los tratados internacionales.

El derecho a la vivienda contiene varias dimensiones, las cuales forman parte de su contenido en tanto derecho social y al ser un derecho fundamental corresponde al Estado brindar las condiciones necesarias para que pueda hacerse efectivo.

El derecho a la propiedad es un derecho totalmente diferente del derecho a la vivienda. Por ello, no es necesario que el primero exista para que exista el segundo, y tampoco es necesario contar con un derecho de propiedad para que el derecho fundamental a la vivienda se encuentre tutelado.

En este sentido, el Estado no puede pretender satisfacer el derecho a la vivienda otorgando únicamente títulos de propiedad, ya que hacerlo implica no solo desconocer las diferencias a nivel conceptual entre ambos derechos, sino que estaríamos también ante un potencial riesgo para los titulares de estos derechos, puesto que existen dimensiones del derecho a la vivienda que no pueden ser atendidas únicamente con el otorgamiento de un título de propiedad.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Caperochipi, José Antonio. *Curso de derechos reales*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 1986.
- Bernales Ballesteros, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Rao Editora, 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH). *Folleto informativo N° 21 (Rev.1)*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Ribera Neumann, Teodoro. "Los tratados internacionales y su control a posteriori por el Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Constitucionales*, vol. 5, núm. 1, junio, 2007. <https://www.redalyc.org/pdf/820/82050105.pdf>
- Rubio Correa, Marcial. "La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993". *Pensamiento Constitucional*, Año V N°5. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3243>.
- Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales*. Madrid: Eudema, 1991.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH), <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- La Convención sobre los Derechos del Niño. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Sentencia del Tribunal Constitucional STC N° 06546-2006-PA del 7 de noviembre del 2006. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06546-2006-AA.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional STC N° 06534-2006-PA del 15 de noviembre del 2007. <https://vlex.com.pe/vid/caso-santos-emerinda-tavara-ceferino-77482611>

Sentencia del Tribunal Constitucional STC N°047-2004-AIITC, de 24 de abril de 2006 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

CAPÍTULO 6

INFORMALIDAD LEGAL Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Antonio Peña Jumpa

Introducción

En las páginas siguientes se busca construir un inicial marco teórico sobre los conceptos de informalidad legal y gestión del riesgo de desastres. Para ello, en primer lugar, analizamos y debatimos sobre los conceptos de informalidad y desastres. Este inicial estudio nos sirve para luego continuar con el análisis y debate de nuestros conceptos finales: los conceptos de informalidad legal y gestión del riesgo de desastres. Los cuatro conceptos son complejos por la amplia posibilidad de debate, lo que lleva a reflexionar que se prestan a un análisis profundo aún por seguir desarrollando.

El concepto de informalidad legal nos sirve para ingresar al tema de las viviendas informales que se construyen en zonas de riesgo. El concepto de gestión del riesgo de desastres complementa al de informalidad, definiendo el peligro, la vulnerabilidad y la incapacidad de respuesta frente a situaciones de desastres en las que se encontrarían dichas viviendas.

Para una mayor comprensión de estos conceptos se cita una bibliografía clásica sobre el tema, aplicada generalmente a nivel latinoamericano e internacional. Ello sin dejar de considerar su comprensión, comparación y aplicación en contextos como el peruano. Así nos aproximamos a la construcción de un preliminar marco teórico de la gestión del riesgo de desastres aplicables para países como el Perú.

En el análisis de los conceptos notamos la amplitud o extensión de estos, puesto de manifiesto por la diversidad de aspectos por tratar y desarrollar en cada uno de ellos. Así, el concepto de informalidad es inmenso al haber sido estudiado desde varias décadas atrás y, si bien sus conceptos derivados de “informalidad legal” o “informalidad ilegal” son nuevos, no dejan de tener la posibilidad de un profundo análisis siguiendo los elementos o características ya desarrollados para su matriz de informalidad. Igualmente, el concepto de gestión del riesgo de desastres es inmenso, a pesar de tener una aplicación reciente, al tratarse de un concepto compuesto que une los conceptos de gestión, riesgo y desastres con distintos elementos y características en cada uno. Dada esta amplitud de los conceptos, nuestro trabajo brinda una preliminar aproximación, dejando para trabajos posteriores un mayor desarrollo de dichos conceptos.

1. El concepto de informalidad legal (IL)

Para abordar el concepto de informalidad legal, previamente conviene explicar en qué consiste la Informalidad. En tal sentido, es nuestro propósito desarrollar primero este concepto y luego explicamos el de Informalidad Legal.

1.1. El concepto de informalidad

El concepto de informalidad tiene un origen económico. Está relacionado con lo que se conoce como la economía “negra”, “oculta” o “sumergida”. Al tratarse de un tema económico, resaltan sus actores: empleadores, trabajadores, consumidores, comercializadores, intermediarios, etc. Dada esta prioridad de los actores en todo tipo de economía, y dado la presencia de relaciones laborales de tipo dependiente e independiente que genera el mayor movimiento económico, el concepto de informalidad alcanza una mayor importancia cuando se focaliza en la fuerza de esas relaciones laborales o el empleo.

A continuación, citamos el desarrollo de una definición de informalidad que tiene como base las actividades económicas y, dentro de éstas, al empleo. Primero focalizamos el concepto en su relación con las actividades económicas, y luego en relación con el empleo.

Citamos al documento emitido por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo para aproximarnos al concepto o definición de informalidad en base a las actividades económicas:

Definición de informalidad

“1. Hace referencia a todas las actividades económicas (sean del sector público como privado) desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertos por sistemas formales o no lo están en absoluto, y

2. No abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta o posesión de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se define en los tratados internacionales pertinentes.

(...)”¹³⁴.

¹³⁴ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (Recomendación 204). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf

Como se aprecia, la definición o el concepto de informalidad se encuentra en todas las actividades económicas, sean éstas del sector público como privado. Solo se excluyen aquellas actividades económicas que no están suficientes cubiertos o no lo están en su totalidad cubiertos por los sistemas formales. En dicho sentido, las actividades económicas excluidas son las actividades ilícitas: tráfico ilícito de drogas, armas de fuego, trata de personas y blanqueo de dinero, según el texto citado, pero también pueden excluirse otras actividades como la minería contaminante o los servicios de intermediación bajo corrupción, en el sector privado y público, en países como el Perú.

Extendiendo el concepto de informalidad al empleo, siguiendo con el mismo documento de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se obtiene el siguiente punto de vista:

(...)

“3. Las «unidades económicas» de la economía informal son:

- a) las unidades que emplean mano de obra (asalariada);
- b) las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de miembros de sus familias no remunerados o insuficientemente remunerados, y
- c) las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria.

4. El «empleo informal» incluye:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como: a.1. los trabajadores por cuenta propia; a.2. los empleadores, y a.3. los miembros de cooperativas y de entidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas o en hogares como trabajadores domésticos remunerados,
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas. (...)”¹³⁵.

Como se aprecia, la definición o el concepto de informalidad, desde el punto de vista del empleo, es amplio y diríamos hasta universal. Según los

¹³⁵ Ibid, definición de la Unión de Trabajadores en la Economía Informal de Latinoamérica (UTREIN), en línea <http://www.utrein.org/definicion.html>

propios actores trabajadores informales citados, el concepto incluye todo tipo de unidad económica y todo tipo de trabajador no incluido en los empleos formales de la economía privada o pública:

En las unidades económicas informales destacan empresas privadas que emplean mano de obra asalariada (por ejemplo, una construcción informal de vivienda, que requiere mano de obra adicional al maestro constructor), empresas familiares (donde padre, madre e hijos laboran) y hasta cooperativas solidarias (donde se entiende que sus miembros son trabajadoras o trabajadores que se contratan o apoyan mutuamente). A su vez, a nivel de los trabajadores, la definición citada destaca a cada uno de los actores de esta unidad económica informal: desde el empleador (por ejemplo, el maestro constructor de una vivienda contratado por el propietario de la misma), los trabajadores (que son contratados por el maestro constructor), los servicios (como el de alimentos para los trabajadores constructores, que a su vez puede ser una empresa familiar informal) y los asistentes o ayudantes (contratados o enlazados por los propios trabajadores constructores); todos integrados a la unidad económica como fuerza laboral o empleo informal.

Bajo esta apreciación, la definición o el concepto de informalidad es absorbente tanto a nivel de la actividad económica, como a nivel del empleo. Es una situación que incluye a todas y todos, desde las unidades económicas de tipo empresarial, familiar y cooperativo, hasta trabajadoras y trabajadores asalariados, independientes y aprendices. Su límite solo se encontraría en las actividades económicas ilícitas, como referimos anteriormente.

Esta última apreciación nos conduce por uno de los temas de mayor debate en el concepto de informalidad. ¿Qué limita que algo sea informal y que otra sea ilícito o ilegal? Es un tema difícil de determinar, más aún en la diversidad de actividades o sectores económicos.

Algunos sostienen que “la mejor manera de entender la informalidad es considerarla como sinónimo de ilegalidad”¹³⁶. Esto no es cierto, dado que la mayoría de las actividades informales justamente no están reconocidas por la legislación. De acuerdo con ello, no habría ninguna razón legal para que los trabajadores informales operen o laboren en las calles o fuera de ellas. Se justificaría que las autoridades empleen las fuerzas del orden para

¹³⁶ Para proteger la economía formal implicó el uso de sanciones contra la economía informal. Lo que no se contempló, a decir de José Matos Mar, es que la migración originaría un desborde popular superando a las propias instituciones del Estado que pasaron a ser “informales”. José. Matos Mar, *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980* (Lima: IEP, 1984).

reprimirlos. En países como el Perú, donde la economía es informal en más del 50% se reprimiría a más de la mitad de la población¹³⁷.

La economía informal tiene una fundamentación jurídica. Es una situación que se desarrolla u opera jurídicamente en un espacio de vacío legal, conforme a las constituciones de cada país: “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”¹³⁸. Conforme a este principio, que corresponde al desarrollo de la libertad individual en sociedades democráticas de origen liberal, las personas que practican actividades informales no están impedidos de realizarlas siempre que sus actividades no estén prohibidas. ¿Cuáles son legislativamente las actividades prohibidas? Depende de cada lugar, a nivel nacional, regional o local.

El tema de la prohibición nos conduce a otro tema: el de la ilicitud. Lo ilegal prohibido es aquello que se conecta con lo ilícito. Otro tema sumamente complejo. Reflexionemos el tema a partir de la experiencia de la minería ilegal.

¿Cuál es la diferencia entre minería informal y minería ilegal? Teniendo en cuenta la experiencia de la minería en la región de Madre de Dios, en la Amazonía Peruana, notamos que es muy difícil establecer las diferencias. Operan mineros con autorizaciones estatales, utilizando medios artesanales admitidos y otros prohibidos (como las inmensas dragas), justificando su necesidad de trabajo y de ganancia. El minero informal recurrirá a medios artesanales para su actividad económica, en tanto el minero ilegal recurrirá a medios prohibidos como las inmensas dragas. ¿Cuál es la diferencia si los dos contaminan el medio natural? La única diferencia es que unos destruyen más rápido el medio natural que otros. No hay una diferencia cualitativa, sino solo cuantitativa. Lo complejo es que ambos conceptos en la región aparecen unidos por el trabajo y las ganancias: el minero informal se transforma en ilegal y viceversa para justificar su trabajo y no quedarse atrás en las ganancias, protegidos legalmente (adaptando su situación bajo el principio de la libertad individual) cuando la autoridad se haga presente.

Lo difícil de esta frontera entre lo informal y lo ilegal nos conduce por un concepto intermedio que puede ayudar a salvar las diferencias: la informalidad legal.

¹³⁷ Centro Nacional de planeamiento estratégico CEPLAN *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas* https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/economia_informal_en_peru_11-05-2016.pdf y *La República, sección economía* “El 71,1 % de trabajadores son informales en el Perú”. <https://larepublica.pe/economia/2020/04/02/71-de-trabajadores-son-informales-en-el-peru/>

¹³⁸ El principio aparece regulado en el artículo 2º, inciso 24º, párrafo “a”, de la Constitución Política del Perú de 1993. Igual ocurre en toda constitución política de origen europeo y anglosajón, incluyendo las constituciones latinoamericanas.

El concepto de informalidad legal

El concepto de informalidad legal surge de la dificultad de poner límites al concepto de formalidad. Como hemos notado, es difícil distinguir entre una actividad informal y otra ilegal. De ahí que podamos identificar el concepto de “informalidad legal”, en contraste con lo que podríamos llamar “informalidad ilegal”. Ambos son conceptos tautológicos, pero aparecen como necesarios por las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de países como el Perú.

La informalidad legal consiste en el conjunto de actividades de trabajadores y de las unidades económicas que, a pesar de no tener un reconocimiento expreso o encontrarse en competencia con actividades semejantes formales, son permitidas por las autoridades del Estado. Se ampara legalmente en el principio de libertad individual, anteriormente citado (“Nadie está obligado de hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”), pero va más allá. Son actividades que no tienen impedimentos legales, pero incluso de suman algunas actividades que tienen impedimentos legales, pero son permitidas. Estas últimas comprenden actividades que están al margen de la ley, pero que dada las condiciones del Estado, que es difícil de controlar o se beneficia de ellas para su propio funcionamiento, las permite y no las prohíbe abiertamente. El empleo informal a través de empresas familiares en el sector textil, por ejemplo, donde no se respetan horas de trabajo, salarios mínimos ni beneficios sociales, se hace al margen de la ley, pero dada la necesidad de trabajo y de ingresos para sobrevivir de parte de la inmensa cantidad de desempleados o subempleados del país, se acepta por las autoridades.

De parte del Estado y sus autoridades hay como una doble moral: de un lado se establece límites a los derechos laborales, pero de otro lado se aceptan actos contra estos derechos dado los efectos económicos negativos que produce no aceptarlos. Al final, prima un interés económico sobre el contenido moral o de licitud de las normas.

El concepto de informalidad legal se extiende al conjunto de trabajadores y unidades económicas, incluyendo en estas últimas todas las actividades económicas. Desde actividades comerciales hasta actividades productivas; desde micro y pequeñas empresas hasta medianas y grandes empresas; desde actividades de interés privado hasta actividades de interés público.

Con esta amplitud del concepto, interesa conectar el mismo con el tema de las viviendas. La construcción de viviendas relacionada con el concepto de propiedad y posesión del suelo también se conecta con el concepto de informalidad legal. Las viviendas se construyen sin tener en cuenta las reglas básicas de construcción y el lugar donde debería construirse. Podríamos hablar de informalidad legal cuando la población construye sus

viviendas sin respetar las normas y sin poner en riesgo sus vidas. Pero, qué ocurre cuando una persona construye sus viviendas en forma informal en una zona de alto riesgo, como el borde de un río o el lugar de tránsito de un huayco. Esto último nos conduce por el debate de la prohibición silenciosa o la prohibición abierta de informalidad legal e ilegal de viviendas en zona de riesgo.

Está prohibida la construcción de viviendas en zonas de riesgo, pero miles de persona lo hacen en el Perú ¿Por qué? La respuesta desborda el concepto de informalidad legal o ilegal, por sus causas, que son económicas, sociales y hasta culturales. Buscando una respuesta desde el mismo concepto de informalidad legal podemos afirmar lo siguiente:

La población construye sus viviendas en zonas de riesgo por la necesidad. A pesar de estar prohibido por leyes del Estado las autoridades lo permiten porque no tienen la capacidad de suplir esa necesidad. El tema se complica cuando conectamos esa necesidad de vivienda con los derechos humanos: es un derecho fundamental tener una vivienda y es un deber del Estado atender ese derecho. Al encontrarse el Estado limitado de atender el derecho humano de vivienda, la población busca materializarlo incluso en zonas de alto riesgo, sin tener en cuenta los límites de otros derechos, como la vida. Entonces las autoridades como la misma población se presentan como más irresponsables, al admitir esa situación abiertamente ilegal como informalidad legal¹³⁹.

Dada la complejidad de la situación, los conceptos de formalidad legal e ilegal nuevamente están muy cercanos y confundidos. Pero en cualquiera de los dos tipos, ante el tema de la vivienda, resulta muy difícil ser abordado por las autoridades del Estado. De ahí que resulte conveniente buscar otras aproximaciones teóricas, como el de gestión del riesgo de desastres.

Antes de pasar a conceptos alternativos, podemos afirmar que el contenido del concepto de informalidad legal puede sistematizarse en los siguientes términos: consiste en el conjunto de actividades o acciones de los trabajadores o personas en general, y de las unidades económicas u organizaciones en una comunidad o sociedad, que se encuentra en parte amparada legalmente en el principio de libertad individual (“nadie está obligado de hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”), y en parte comprende actividades que se encuentran al margen o en oposición a la ley pero que son permitidas o no prohibidas abiertamente por las autoridades del Estado dada las condiciones de necesidad o beneficio a

¹³⁹ Frase construida a partir de artículos publicados por el autor. Ver particularmente “Huayco, desastres y derecho a la vivienda”, publicado el 3 de febrero de 2017 en: Derecho y desastre. <https://derechoydesastre.wordpress.com/>

favor de dichas personas u organizaciones y por las limitaciones de las mismas autoridades.

El concepto de gestión del riesgo de desastres (GRD)

Antes de tratar el concepto compuesto de gestión del riesgo de desastres, se trata el concepto central del mismo: el desastre. Es importante comprender qué son los desastres en su contenido teórico, para comprender el concepto de gestión del riesgo de desastres y, posteriormente, el concepto de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo del Desastres.

1.2. El concepto de desastre

Conforme lo define la Cruz Roja internacional, sistematizando su experiencia y el aporte de numerosos trabajos previos, los desastres son eventos o situaciones especiales que sufren los seres humanos bajo las siguientes características:

“Un desastre es un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana.

$$\text{(VULNERABILIDAD + PELIGRO) / CAPACIDAD = DESASTRE}$$

Un desastre ocurre cuando un peligro tiene efectos en las personas vulnerables.

“Un peligro, combinado con vulnerabilidad e incapacidad para reducir sus consecuencias negativas potenciales, da lugar a un desastre.”¹⁴⁰

Conforme al concepto citado, el desastre se compone de los siguientes caracteres:

1. Es un evento calamitoso, repentino o previsible. Esto significa que se trata de hechos extraordinarios con efectos destructivos que ocurren bajo dos formas: repentinamente, como la destrucción de una ciudad por un terremoto, o previsiblemente, como la caída de huaycos por lluvias torrenciales.
2. El evento trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad. Es éste el carácter central del concepto de desastre: la

¹⁴⁰ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en línea: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/>

comunidad o sociedad afectada fue quebrada en su funcionamiento cotidiano y no puede afrontar el evento, queda estancada sin capacidad de respuesta. Ocurre un shock en cada uno de los damnificados y en sus entidades colectivas o públicas. Esto significa que se afecta o pierde la capacidad de resiliencia inmediata. Necesita ayuda.

3. El evento causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales. Este carácter describe el efecto del desastre que, a su vez, es lo que más llama la atención del concepto: se traduce en muertes, heridos, daños materiales e inmateriales.
4. El evento desborda la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente al mismo con sus propios recursos. Aquí aparece la causa interna del concepto de desastre: el evento se convierte en desastre porque la comunidad o sociedad afectada no tiene capacidad de respuesta desde sus propios recursos. Es vulnerable. Esto significa que no tiene medios o recursos para afrontar el evento: actuar ella misma con resiliencia. No se preparó con recursos para hacer frente a la situación.
5. El evento tiene por causa un hecho o peligro de la naturaleza o una actividad humana. Aquí aparece la causa externa del concepto: el evento ocurre por un hecho o peligro natural, como un terremoto, el cambio climático, el fenómeno de El Niño, un tsunami, un huracán u otro semejante, pero también puede ocurrir por actos o peligros humanos, como la guerra, la corrupción, el narcotráfico, la gestión económica a favor de grupos económicos, la pobreza, entre otros actos semejantes.

Estos cinco caracteres juntos hacen visible el concepto de Desastre. Es un concepto amplio, muy difícil definirlo en pocas palabras. De los cinco caracteres hay uno que podemos identificar como carácter central en tanto hace visible la situación de desastre: se afecta el funcionamiento de una comunidad o sociedad. No se trata solo de pérdidas humanas, heridos y daños materiales o inmateriales, sino que se afecta a cada uno de los actores personales, colectivos y públicos de la comunidad o sociedad afectada. Por ejemplo, el alcalde de un distrito o el presidente regional de una región está afectado por la pérdida de un familiar o la destrucción de sus bienes materiales y no puede operar o cumplir con sus funciones; está en shock y requiere, dependiendo de las circunstancias y las condiciones de la propia autoridad, de un apoyo externo. Lo particular de este carácter central del concepto es que puede determinar cuándo nos encontramos en una situación de desastre: en caso no ocurra la suspensión de actividades o continuidad de funciones de la comunidad o la sociedad, no habría desastre o se vería disminuida la situación de desastre.

En términos matemáticos, la misma fuente grafica el contenido del concepto bajo la siguiente fórmula:

$$\text{(VULNERABILIDAD + PELIGRO) / CAPACIDAD = DESASTRE}$$

La fórmula se puede leer en los siguientes términos: Existe desastre, cuando la comunidad o sociedad tiene vulnerabilidad y se suma el peligro (hecho natural o humano), dividido entre la capacidad de respuesta frente al peligro de parte de los miembros de esa comunidad o sociedad.

Esto significa que en una comunidad o sociedad determinada aumenta su situación de desastre cuando:

- Su vulnerabilidad es mayor. Esto significa que es débil frente al hecho externo. No ha corregido o asegurado los medios que permiten el control para evitar el desarrollo calamitoso del hecho externo o peligro.
- El peligro o hecho natural o humano que provoca el cambio es mayor. Tiene una explicación cuantitativa. Si el hecho externo o peligro consiste en un terremoto de grado 8, sus efectos serán mayores a un terremoto de grado 4.
- La capacidad de respuesta es leve o menor. Responde a una explicación cualitativa. Si los miembros y autoridades de la comunidad o sociedad determinada están preparados personal, colectiva y públicamente para afrontar el peligro, contando con propios recursos para ello, los efectos son menores o pueden ser controlados o reconstruidos en menor tiempo.

En suma, como indica la misma fuente “Un peligro, combinado con vulnerabilidad e incapacidad para reducir sus consecuencias negativas potenciales, da lugar a un desastre”. Esto es que si un hecho externo, como un terremoto, se combina con la falta de control de la población para evitar el atropello en pleno movimiento sísmico, y la incapacidad de respuesta para atender los heridos y enterrar sus muertos, se produce un desastre prolongado y de altas proporciones.

1.3. El concepto de gestión del riesgo de desastres (GRD)

Frente a la complejidad del concepto de Desastre se ha desarrollado como una alternativa de solución el concepto de gestión del riesgo de desastre (GRD). De acuerdo con la experiencia latinoamericana, sistematizada por Allan Lavell, un experto británico asentado en el continente americano, el concepto tiene su raíz en el enfoque de la gestión del riesgo como proceso social, bajo el siguiente contenido:

“El enfoque de la gestión de riesgo se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de

los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe desarrollarse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.”¹⁴¹

A partir de este enfoque, Allan Lavell explica inmediatamente el contenido del concepto de gestión del riesgo de desastres. Para ello, distingue entre una apreciación reducida y una apreciación completa o integral del concepto de gestión del riesgo de desastres:

“Por lo tanto, la gestión no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción concreta como es, por ejemplo, la construcción de un dique, una presa o una pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos. Más bien se refiere al proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toman conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo. Es un proceso específico de cada contexto o entorno en que el riesgo existe o puede existir. Además, es un proceso que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad y no como suele interpretarse, únicamente por el gobierno o el Estado como garante de la seguridad de la población. Aunque por supuesto el Gobierno y el Estado tienen una primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio social. Aquí es importante reconocer, por ejemplo, que una parte importante del riesgo que enfrentan países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sector privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas y a veces ignorando la normativa y legislación nacional.” (S/F: página 9)¹⁴².

¹⁴¹ Allan Lavell *Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición*, 2003
https://www.academia.edu/9808476/Sobre_la_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_Apuntes_hacia_una_Definici%C3%B3n

¹⁴² Ibid.

Allan Lavell, a través de sus ideas citadas, nos conduce por dos caminos hacia el concepto de la GRD. De un lado nos orienta por el camino en el que se pone énfasis en lo que es la gestión del riesgo, y de otro lado, nos aclara el camino que pone énfasis en lo que no es gestión del riesgo.

Sobre el primer camino, que define lo que es el concepto de gestión del riesgo, podemos destacar o apreciar tres principales elementos:

1. Es un proceso social complejo, que involucra a las y los miembros de una sociedad y sus autoridades.
2. Busca la reducción de los riesgos existentes.
3. Fomenta procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables.

La afirmación de identificar el enfoque bajo los términos “proceso social complejo” quiere decir que no se trata de un acto sino de un conjunto de actos interrelacionados que involucra a la sociedad, ante todo. No se trata de acciones privadas o de acciones públicas, sino del conjunto de ambas, pero sobre todo de las acciones de cada uno de los ciudadanos: adultos, niños, jóvenes, mujeres, hombres que viven en dicha sociedad.

El enfoque busca la reducción de los riesgos existentes como contenido de la gestión. Esta gestión es sobre los riesgos, no sobre el desastre en sí. El desastre no se atiende, si es que no se atiende el riesgo. De ahí que se destaque dentro del concepto de riesgo otros conceptos como el de peligro y el de vulnerabilidad. La gestión del riesgo supone atacar el peligro o hecho concreto y atender la vulnerabilidad de la población involucrada.

El tercer elemento combina los dos anteriores en términos de propuesta. Frente al proceso social complejo y la búsqueda de reducción del riesgo se presentan las posibilidades de construir nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio donde se aplica la gestión del riesgo. Se trata de generar condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables: no basta controlar la inseguridad, sino que esta se debe gestar con la presente generación de personas sin afectar a futuras generaciones.

De otro lado, sobre el segundo camino, referido a aquello que no es gestión del riesgo, se infiere que corresponde a todo aquello que no entiende el concepto como proceso. Como refiere Lavell, una acción o actividad como la realización de una obra concreta no es gestión del riesgo. Puede ser parte mínima del concepto, pero al ser tan mínima su contribución se pierde como la obra misma, pero no como parte del proceso de gestión del riesgo. Por ejemplo, la construcción del dique, citado por el autor, puede ayudar a controlar el embalse de una cantidad de agua producto de una época de lluvias torrenciales, pero no asegura una gestión del riesgo. Ello porque un dique no asegura que en un momento determinado se desborde o se quiebre la

estructura y produzca daños mayores que las inundaciones paulatinas producto de las lluvias torrenciales.

De ahí que, la gestión del riesgo se refiera más bien a un proceso que involucra a las personas de una comunidad o sociedad concreta. Es esta comunidad o sociedad concreta la que tiene que tomar consciencia del riesgo existente y hacerle frente cuando corresponda. Para ello la misma población, con el apoyo de sus autoridades, es la que analiza las opciones y prioridades en términos de reducción del riesgo, considera sus recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos necesarios, coordina su aplicación, y decide hacerlo, como resalta Lavell. Se trata de un proceso que involucra una carga subjetiva, emocional o psicológica en la población, que, a su vez, se manifiesta en un actuar racional y concreto.

Además, como indica el mismo autor, el enfoque involucra al Estado. Por ejemplo, la identificación de una zona de alto riesgo, así como la prohibición efectiva de construcción de viviendas en dicha zona es de responsabilidad de las autoridades del Estado. Son estas las obligadas a materializar la prohibición abierta, lo que anteriormente hemos identificado como informalidad ilegal, evitando que se convierta en una prohibición silenciosa o informalidad legal.

En el mismo sentido se involucra a los sectores privados. Continuando con el mismo ejemplo de prohibición de construcción de viviendas en una zona de alto riesgo, el sector privado de la construcción, donde se incluyen a los fabricantes y comercializadores de materiales de construcción, están obligados a materializar la norma de prohibición. Si toman conocimiento que el material está siendo comprado para la construcción de viviendas en la zona de alto riesgo, y lo permiten, resultan responsables de los resultados. El interés de lucro del sector privado resulta limitado por el riesgo que produce al comercializar bajo ese interés de lucro un producto orientado a la construcción de una vivienda en una zona de alto riesgo.

Pero, más allá de las autoridades del Estado y del sector privado, la responsabilidad frente al riesgo es de todos, como resalta Lavell. Si bien las autoridades del Estado tienen la primera responsabilidad de la gestión del riesgo, y muchos de los riesgos puede deberse al actuar “consciente” o “inconsciente” del sector privado, el proceso involucra a todos. Así, la construcción de una vivienda en una zona de alto riesgo es responsabilidad de quien construye y de los vecinos que, directa o indirectamente, lo permiten, complementando la responsabilidad de las autoridades del Estado y del sector privado. Justamente, este nivel de involucramiento total es el que asegura el beneficio social, y puede conducir a prevenir riesgos futuros por negligencia o acción de nuestras propias autoridades o sectores privados.

Así, bajo la definición previa presentada, podemos aproximar una definición de lo que entendemos por gestión del riesgo de desastres: es un

proceso social complejo que involucra a la sociedad en su conjunto y las autoridades del Estado, a los sectores privados y públicos, y a cada ciudadano de una comunidad o sociedad amenazada o en riesgo de desastres, a participar y comprometerse en superar esa amenaza o riesgo a través del trabajo conjunto, coordinado o planificado, promoviendo condiciones de seguridad y sostenibilidad a favor de todos.

CONCLUSIONES

El desarrollo preliminar de los conceptos de informalidad legal y gestión del riesgo de desastres, nos conducen a las siguientes conclusiones:

1. El concepto de informalidad legal surge en oposición al concepto de informalidad ilegal, complementando propiamente al concepto genérico de informalidad.
2. La informalidad legal consiste en el conjunto de actividades o acciones de los trabajadores o personas en general, y de las unidades económicas u organizaciones en una comunidad o sociedad, que se encuentra en parte amparada legalmente en el principio de libertad individual ("nadie está obligado de hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe"), y en parte comprende actividades que se encuentran al margen o en oposición a la ley pero que son permitidas o no prohibidas abiertamente por las autoridades del Estado dada las condiciones de necesidad o beneficio a favor de dichas personas u organizaciones y por las limitaciones de las mismas autoridades.
3. El concepto de gestión del riesgo de desastres tiene como elemento central el concepto de desastres, cuya comprensión resulta imprescindible para entender el concepto o enfoque de gestión del riesgo.
4. La gestión del riesgo de desastres es un proceso social complejo que involucra a la sociedad en su conjunto y las autoridades del Estado, a los sectores privados y públicos, y a cada ciudadano de una comunidad o sociedad amenazada o en riesgo de desastres, a participar y comprometerse en superar esa amenaza o riesgo a través del trabajo conjunto, coordinado o planificado, promoviendo condiciones de seguridad y sostenibilidad a favor de todos.

Propuestas

Dado el carácter de marco teórico del presente trabajo, sus propuestas se orientan a difundir e internalizar los conceptos desarrollados y aplicarlos en su contenido teórico:

1. La informalidad legal es un concepto discutible pero útil que en contextos como el peruano nos permite ingresar al estudio de la gestión del riesgo de desastres. De ahí que sea imprescindible su comprensión cuando, particularmente, tratamos de la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo.
2. La gestión del riesgo de desastres es un concepto útil para comprender la eficacia del actuar humano en una sociedad (o en un Estado) frente a los desastres. Su difusión es imprescindible en las autoridades, los sectores privados y en la población en general. Esta tarea supone la comprensión y aplicación urgente del concepto particularmente en distritos, provincias o regiones vulnerables o amenazadas por peligros o hechos externos que pueden desarrollar o iniciar el desastre.

Referencias Bibliográficas

- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, FISCRyMLR. "El Concepto de Desastre". IFRC [internet] 2017? <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/>
- Lavell, Alan. *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una definición*. 2003, http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/disred/espanol/_glr_andino/docs/METODOLOGIA%20DE%20SISTEMATIZACION%20PARA%20DIAGRAMAR/apuntes_hacia_una_definicion_de_la_gestion_de_riesgo_Alan_Lavell.pdf
- Matos Mar, José. *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP, 1984.
- Peña Jumpa, Antonio (2017a). "Huaycos, desastre y derecho a la vivienda". Derecho y desastre [internet]. Publicado el 3 de febrero de 2017. <https://derechoydesastre.wordpress.com>.
- Peña Jumpa, Antonio (2017b). "Lluvias torrenciales, huaycos, inundaciones y derechos en el Perú". *Derecho y Desastre* [internet]. Publicado el 20 de marzo de 2017, <https://derechoydesastre.wordpress.com>.
- Peña Jumpa, Antonio (2017c). "Derechos esenciales para los damnificados en el Perú". *Derecho y Desastre* [internet]. Publicado el 4 de mayo de 2017, <https://derechoydesastre.wordpress.com>.
- Peña Jumpa, Antonio (2017d). "Sugerencias para la prevención y reconstrucción tras los huaycos e inundaciones". *Derecho y Desastre* [internet]. Publicado el 4 de mayo de 2017, <https://derechoydesastre.wordpress.com>.
- Peña Jumpa, Antonio. "El urgente derecho de reconstrucción en Chosica: El peligro de sus quebradas". *Ius360* [internet]. Publicado el 5 de noviembre de 2017, <http://ius360.com/columnas>.

Unión de Trabajadores en la Economía Informal de Latinoamérica (UTREIN). "El concepto de Informalidad". UTREIN [internet]. 2015?, <http://www.utrein.org/definicion.html>

CAPÍTULO 7

INFORMALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE INMUEBLES Y FENÓMENOS NATURALES: RESPUESTA NORMATIVA

Margott Paucar Espinoza

Introducción

Este trabajo presenta algunas reflexiones socio-jurídicas respecto del impacto de la informalidad inmobiliaria en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales (quebradas de Quirio y La Cantuta respectivamente) las cuales son consideradas zonas de alta vulnerabilidad y que nuevamente fueron afectadas tras las intensas lluvias, ocurridas por la presencia del fenómeno El Niño Costero en el verano del 2017.

La conjunción de fenómenos naturales y las situaciones de riesgo creadas por la actividad humana suelen desencadenar desastres en aquellas zonas pobladas declaradas vulnerables precisamente por el riesgo que representan. Esto termina afectando, a su vez, el desarrollo de aquellas actividades humanas en sus distintos ámbitos: sociales, educativos, ambientales, de salud etc. Se trata de un círculo vicioso en el que las situaciones de riesgo no solamente generan desastres que finalmente impactan en las actividades, sino que muchas de esas actividades terminan ocasionando a su vez otras situaciones de riesgo.

Las acciones emprendidas por las entidades estatales encargadas de gestionar los desastres no parecen ser suficientes, puesto que, el impacto de la informalidad y los consiguientes riesgos creados por este, sumados a la presencia de fenómenos naturales, sigue causando desastres en las diferentes zonas del Perú. Los asentamientos humanos materia del presente trabajo no son la excepción.

El presente ensayo consta de tres partes: en la primera parte abordo los antecedentes recientes y la respuesta normativa dada desde el gobierno frente a la presencia del fenómeno El Niño Costero en el verano del 2017. En la segunda parte me refiero brevemente a la dinámica de la informalidad en las construcciones inmobiliarias en el Perú y en la tercera parte trato sobre la desigualdad y la informalidad, la cual al no ser atendida eficazmente genera situaciones de informalidad que no permiten avanzar en la búsqueda de mejores soluciones para afrontar un desastre. En la parte final incluyo un anexo con la normativa legal que desarrolla diversos aspectos de la informalidad y la presencia del fenómeno El Niño Costero.

Antecedentes recientes y respuesta normativa

La presencia del fenómeno El Niño Costero, en el contexto de una serie de situaciones socioeconómicas, a los que cuales nos referiremos en las siguientes páginas, afectaron gravemente una vez más a las poblaciones de numerosas zonas vulnerables del Perú. Tras ello, se activaron los protocolos relativos a los estados de emergencia. En tal sentido, se emitieron varios decretos supremos declarando el estado de emergencia por un plazo de 60 días. Así, para el caso de las diversas provincias del Departamento de Lima se emitió inicialmente el Decreto Supremo N° 007-2017-PCM publicado el 28 de enero del 2017. A través de esta norma se declara el estado de emergencia por desastre a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales, en distritos de las provincias de Huarochirí, Lima, Cañete, Barranca, Yauyos, Huaral, Huaura, Oyón y Canta, (Departamento de Lima).

El referido estado de emergencia fue prorrogado primero mediante Decreto Supremo N°028-2017-PCM (rectificado mediante fe de erratas de fecha 21 de marzo de 2017) y luego por Decreto Supremo N°033-2017-PCM. Asimismo, con fecha 26 de mayo de 2017, el jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), remite el Informe Situacional N° 00024-2017-INDECI/1, señalando que "se ha identificado la necesidad de continuar con la intervención del Gobierno Nacional para culminar con las acciones de excepción inmediatas y de rehabilitación en diversos distritos y provincias de Lima [...], con la intervención de todos los organismos competentes. Por ello, se opina y recomienda la aprobación de una nueva declaratoria de estado de emergencia en 131 distritos de 10 provincias del departamento de Lima por el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario". En tal consideración, mediante Decreto Supremo N° 060-2017-PCM, publicado en El Peruano el 1 de julio del 2017, se declara el estado de emergencia por 45 días en varios distritos de diversas provincias del departamento de Lima.

Como se observa, ya existe todo un marco normativo, que constituye una respuesta jurídico-normativa a dichas situaciones, la cual incluye un conjunto de políticas públicas sectoriales organizadas desde los diferentes órganos estatales. Estos contienen diversos protocolos para afrontar este tipo de contingencias tras la ocurrencia de los eventos naturales. Entre los organismos estatales comprometidos con la gestión de las medidas de urgencia, los que tienen mayor presencia delante la población son los municipios o los gobiernos locales¹⁴³.

¹⁴³ Pero no son los únicos, también están comprometidos con esta gestión organismos del gobierno: el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el

Como podemos observar, en teoría, todo parece indicar que, estamos ante una serie de mecanismos de planificación intergubernamental debidamente organizada y si vemos el ámbito de los gobiernos locales también no se observa mayores inconvenientes con el desarrollo de la normativa municipal, la cual contiene los protocolos básicos a nivel de planificación a fin de afrontar una situación de desastre ante la ocurrencia del fenómeno El Niño, tal como a continuación, veremos:

Respecto al área territorial del distrito de Lurigancho-Chosica y otros, hay que señalar que, habiéndose declarado el estado de emergencia por peligro inminente ante la ocurrencia de lluvias en la provincia de Lima (60 días) por el período que comprende el 2017-2018 (Decreto Supremo N° 108-2017 PCM) la Municipalidad de Lurigancho-Chosica realizó acciones de rehabilitación de los daños causados por el fenómeno El Niño Costero. Así lo revela el Acuerdo de Concejo Municipal N° 028-2017-CDL, mediante el cual se aprobó la suscripción del Convenio Interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica, con la finalidad de realizar actividades de prevención, con la utilización de las maquinarias, vehículos, combustible, operadores, ayudantes y equipos del mencionado ministerio de conformidad con el D.S. N°016-2016-VIVIENDA¹⁴⁴, la cual modifica al D.S. N° 005-2012- VIVIENDA¹⁴⁵.

Asimismo, el portal web de la referida entidad informa que, con el objetivo de atender las emergencias y reducir la vulnerabilidad la municipalidad de la zona dispuso la utilización del monto que el gobierno nacional desembolsó para la atención de la reconstrucción de las zonas afectadas. Dicha inversión ascendió a un total de S/ 2,494,726. Parte de este monto se ha utilizado para el alquiler de determinadas maquinarias de limpieza, descolmatación y defensa ribereña en las zonas del sector donde está ubicado el Asentamiento Humano Luis Bueno Quino (monto: s/.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio de Energía y Minas, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (CENEPRED) Instituto Geofísico del Perú (IGP) y otras instituciones públicas y privadas.

¹⁴⁴ D.S. N° 016-2016-VIVIENDA del 5 de setiembre. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-decreto-supremo-n-005-2012-vivienda-quecrea-el-p-decreto-supremo-n-016-2016-vivienda-1429008-3/>

¹⁴⁵ D.S. N° 005-2012-VIVIENDA del 7 de enero del 2012. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nuestras-ciudades-decretosupremo-n-005-2012-vivienda-738396-7/>

437,586)¹⁴⁶. Del mismo modo, se están realizando dichas tareas en otras zonas afectadas por las inundaciones del 2017.

De igual modo, el mencionado municipio informó que se ha procedido con la construcción del servicio de protección contra inundaciones en el tramo comprendido entre el Asentamiento Humano La Florida y el campamento de la Estación del Ferrocarril Central Andino (La Perla) - margen izquierda del Río Rímac y que se tiene proyectado la construcción de otras obras que permitan evitar o mitigar las inundaciones en las diferentes zonas afectadas. Ahora bien, este informe no menciona específicamente a qué otras zonas se refieren. ¿Podemos asumir que se trata de todas las zonas afectadas del Distrito de Chosica? Responder afirmativamente sería la respuesta más razonable.

Además, la Municipalidad de Lurigancho-Chosica mediante Oficio 68-2017/ALC-MDLCH¹⁴⁷, adjunta un texto que contiene la elaboración de propuestas para la reconstrucción de las zonas afectadas por las inundaciones del verano del 2017. Este documento contiene el análisis, evaluación y diagnóstico de la situación actual de las condiciones de desarrollo urbano en el Distrito de Lurigancho.

Ahora bien, si bien se observa que la respuesta normativa de los organismos estatales está comprometida con las situaciones de emergencia, en la práctica no siempre todos los funcionarios públicos conocen en detalle cada una de sus facultades y obligaciones respecto a los diversos tipos de intervención institucional ante situaciones de desastres, lo cual es una cuestión que debe de corregirse oportunamente. Así, por ejemplo, se conoce que el alto nivel de rotación a que están sujetos los funcionarios de la municipalidad es una de las razones por las que no todos conocen sus obligaciones en este tipo de situaciones. Pero esto no debe ser una excusa para eximirse de su responsabilidad pues hay cuestiones que tiene como base la lógica elemental. Tal es así que, mínimamente todo funcionario debe conocer la necesidad de informar debidamente a la población sobre temas relacionados con la prevención de desastres, más aún si los pobladores viven en zonas vulnerables. Por ello, resulta importante la organización de cursos, talleres de capacitación, entre otros.

¹⁴⁶ Comisión multisectorial del fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales. (FONDE) Acta 10, <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/ACTA-N%C2%B0-10-REUNI%C3%93N-CMS-FONDES-03-02-219.pdf>

¹⁴⁷ Oficio 68-2017/ALC-MDLCH emitido por la Municipalidad de Lurigancho-Chosica, del 21 de agosto del 2017, <https://drive.google.com/file/d/0BwhJbr2Hc1tEMW1OVkVqU0pOVHc/view>

Asimismo, se perciben otros problemas en la gestión del riesgo de desastres, particularmente en la gestión del apoyo en relación con el último desastre ocurrido en el 2017. Respecto a este punto, se formuló la siguiente pregunta a los pobladores de los AA.HH. Nicolás de Piérola y Los Cañaverales. ¿Recibió apoyo de las autoridades gubernamentales luego de haberse producido el fenómeno El Niño Costero? De acuerdo con lo indicado en la tabla N° 55 el 81.13% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola señala que no ha recibido apoyo y el 18.87% que sí ha recibido apoyo, y en Los Cañaverales el 80.00% manifiesta que no ha recibido ayuda, mientras que el 20.00% responde afirmativamente.

Cabe señalar que lo expuesto hasta aquí se refiere a la respuesta normativa dada ante la situación de desastre ocurrida en el verano 2017 en las zonas afectadas del Distrito de Chosica (entre ellas los AA.HH. Nicolás de Piérola y Cañaverál) pero, en este punto nos surge una interrogante ¿qué sucede por ejemplo con la informalidad de las construcciones en tiempos en los que no se vive una específica situación climática o en la que no ocurre un desastre? Para responder a estas interrogantes, acudimos al marco normativo que desarrolla todos los aspectos relacionados con la regulación de las construcciones informales y veremos que, sí existen esfuerzos estatales para lograr la formalización de la propiedad de construcciones informales. Así por ejemplo la Ley N° 29090 del 25 de septiembre del 2007 tenía como objetivo la obtención de licencias de habilitación urbana y de edificación con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria. No obstante, un número importante de pobladores manifiesta no estar de acuerdo con esta norma debido a que no ha solucionado el problema de la informalidad. En efecto, un 47.17% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola está en desacuerdo y un 5.66% afirma que está muy en desacuerdo. Por su parte, un 15.00% de los habitantes del AA.HH. Los Cañaverales dice estar de acuerdo, y un 85.00% afirma que está muy en desacuerdo.

Un aspecto interesante se refiere al proceso de formalización de los dos asentamientos humanos objeto del presente trabajo. En el caso del AA.HH. Nicolás de Piérola, muchas de estas construcciones ya lograron su formalización durante la gestión del ex alcalde de Lima Alfonso Barrantes. No es el caso de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales, a quienes se les negado la posibilidad de formalizarse porque se encuentran en zona de muy alto riesgo. Hecho que nos extraña pues ambos AA.HH. se encuentran en zonas de riesgo. Ahora bien, siendo esta la situación, cabe formular la siguiente pregunta: ¿Qué otras salidas se han promovido a efectos de evitar que se persista en la situación de vulnerabilidad e informalidad?

Al respecto resulta importante mostrar las respuestas dadas por los pobladores ante la pregunta referida a los programas de vivienda social. En esta tabla 13 se aprecia que del total de pobladores de Nicolás de Piérola el

93.40% de los encuestados piensa que el Estado no promueve programas de vivienda social en zonas vulnerables, y el 6.60% considera que sí y en el AA.HH. Los Cañaverales el 75.00% manifiesta que sí los promueve y el 25.00% niega que se fomentan dichos programas.

Otro de los problemas se refiere a la falta de información adecuada tal como señalamos anteriormente y como lo han manifestado la población de los referidos asentamientos humanos materia del presente estudio. En efecto, la tabla 10 revela que, del total de los pobladores de Nicolás de Piérola, un significativo 85.85% no tiene información sobre la informalidad, y del total de pobladores de Los Cañaverales el 55.00% sí cuenta con dicha información.

De modo más específico, la tabla 11 nos revela que del total de pobladores de Nicolás de Piérola el 9.43% ha recibido charlas sobre informalidad y el 1.89% se le ha brindado lecturas sobre informalidad. Además, un 14.15% refiere que ha recibido otro tipo de información y un 74.53% afirma que no ha recibido ningún tipo de información. Respecto al AA.HH. Los Cañaverales, el 35.00% menciona que ha recibido charlas sobre informalidad y el 5.00% ha recibido lecturas y el 20.00% manifiesta que ha recibido otros tipos de información y un 40.00% responde que no ha recibido ningún tipo de información.

De otro lado, resulta significativo que, si bien se han promulgado algunas normas para regular situaciones de informalidad en las construcciones inmobiliarias, estas no son percibidas como una solución al problema de la informalidad. Así en la tabla 15 se formula la siguiente pregunta ¿Está de acuerdo con la Ley N° 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones)? ¿Esta norma logró solucionar el problema de la informalidad en la construcción inmobiliaria en Nicolás de Piérola y Los Cañaverales? Un 9.43% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola señala que está muy de acuerdo con esta norma legal y de modo similar solo un 7.94% de los pobladores de Los Cañaverales está muy de acuerdo con dicha normativa. Casi no llama la atención el sentido de las respuestas dadas por los pobladores puesto que es visible que su situación en relación con la informalidad no ha variado a pesar de las varias normas promulgadas a lo largo de las últimas tres décadas. Pero tampoco ha variado su situación cuando se produce un desastre. Los pobladores siguen ocupando terrenos que se caracterizan por el alto nivel de riesgo, hecho que lamentablemente ha incrementado su situación de vulnerabilidad.

La dinámica de la informalidad en las construcciones

La informalidad existente en el ámbito inmobiliario es uno de los varios aspectos de un fenómeno mayor que persiste en grandes sectores de la población peruana y que se caracteriza por ser un fenómeno multicausal, en el que interactúan muchos actores o agentes. Entre ellos tenemos, por un lado, a

la población que necesita un terreno para asentar su vivienda¹⁴⁸ y por otro lado, a aquellas empresas privadas formales e informales, las cuales en ocasiones propician que estos terrenos –en esencia, inhabitables– se conviertan en "zonas habitables" mediante un proceso relativamente sencillo, el cual contrasta notablemente con aquel proceso burocrático, muy riguroso que regula las construcciones inmobiliarias formales.

Las construcciones informales en zonas altamente vulnerables constituyen sin duda uno de esos factores de riesgo. Por lo tanto, los pobladores que residen en aquellas zonas son también considerados poblaciones en situación de vulnerabilidad. Según las estadísticas realizadas por el INEI en el 2015, en la provincia de Lima se concentraba el 37% de la población en situación de vulnerabilidad¹⁴⁹. Por su parte Marco del Río, presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI Perú), manifestó que tres de cada cuatro viviendas que se construyen en el país son informales y a pesar de las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) con el fin de impulsar la vivienda formal, esto no ha sido suficiente¹⁵⁰.

En muchas ocasiones, las mismas autoridades municipales se convirtieron en actores de esta dinámica de informalidad en cuanto permiten que las construcciones informales se asienten en zonas de alto riesgo, generando situaciones de mayor vulnerabilidad para los pobladores. De este modo, todos estos actores interactúan generando malas prácticas en el proceso de dichas construcciones informales en las que no se toma en cuenta la sustentabilidad ambiental y menos la seguridad¹⁵¹. Asimismo, esta dinámica

¹⁴⁸ Al respecto podemos señalar con Carrillo Norma que, inicialmente los primeros pobladores que llegaron a estos asentamientos humanos desconocieron los efectos sociales de los fenómenos naturales y tenían además percepciones erróneas acerca del riesgo que representa vivir en dicha zona y en aquellas condiciones. Carrillo, Norma, Guadalupe, Enrique, "Desastres naturales y su influencia en el medio ambiente" *Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Geología, Minas, Metalurgia y Ciencias Geográficas, UNMSM* Vol. 7 N° 4 Lima. Enero- junio, 2001.

¹⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Cuadro Población en situación de vulnerabilidad según departamento (en porcentajes) 2015, https://www.inei.gob.pe/media/conversatorio/Exposiciones/1.Hector_Benavides.pdf, Cesar Peñaranda Castañeda, "Informe Económico" *Revista de la Cámara de Comercio de Lima*, julio 2017 N° 786, 6-8, <https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/revista-iedep-24-07-2017.pdf>

¹⁵⁰ Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) "Construyendo la formalidad" *Construcción e Industria, Revista de la Cámara de la Construcción* Año LII N°344-346 Julio-Agosto, 2018.

¹⁵¹ Las actividades humanas desarrolladas por los pobladores han modificado su medio ambiente convirtiéndolas en zonas vulnerables por el impacto de las construcciones

de informalidad que en apariencia resulta sencilla en cuanto al proceso de construcción de inmuebles por la rapidez y agilidad con la que se hace, (en comparación con los procesos de formalización establecidos legalmente) es muchas veces ignorada por dichas autoridades. Así pues, es conocido por todos que, en muchas municipalidades el único requisito que se exige para el pago de determinados impuestos de un inmueble (por ejemplo, el impuesto a la propiedad privada) es la presentación del contrato privado de compraventa, sin contar una inspección previa por parte de las municipalidades, es decir, no se toma en cuenta la situación física ni jurídica de las construcciones y menos se verifica si esta ha sido construida de modo informal. De ahí que, en varias zonas de la capital, los lotes de terreno sobre los que se construye de modo informal carezcan no solo de la correspondiente licencia de construcción y habitabilidad, sino también del correspondiente título de propiedad, título posesorio o de adjudicación de las viviendas en las que muchas veces faltan los servicios básicos (agua, desagüe, electricidad, etc.).

Consideramos que la posibilidad de un proceso de formalización de las viviendas construidas en zonas de alto riesgo es en sí misma un contrasentido, puesto que ninguna construcción, pese a cumplir con todas las normas legales que permitiría su formalización, dejará de ser vulnerable, ya que el propio hecho de estar asentada en una zona vulnerable indica su verdadera condición (el de inhabitable). Por ello, nos preguntamos si cabe insistir en el proceso de formalización de las viviendas construidas en zonas de riesgo. Intentar este tipo de procesos no tiene cabida en un entorno que, como ya se ha mencionado, es el resultado de un problema en el ordenamiento territorial y la falta de planificación urbanística de las ciudades y zonas rurales, situación que ha ocasionado un crecimiento desordenado de muchas zonas pobladas. Ahora bien, es importante anotar que el proceso de formalización de construcciones informales en zonas que no son de riesgo es posible e incluso deseable. Al respecto, es interesante manifestar que existe una relación entre informalidad y legalidad a la que se denomina la informalidad legal, aspecto que es desarrollado de forma prolija en el capítulo sexto.

Iniciar la construcción de viviendas siguiendo todos los procedimientos establecidos legalmente debería ser la regla y no la excepción, pero lastimosamente los procesos de formalización son costosos y todavía

informales. El factor humano se convierte en "agente de degradación del medio ambiente pudiéndose ya percibir los impactos en los recursos naturales, en la salud y bienestar de las poblaciones, así como la contaminación de los recursos, la deforestación, pérdida de suelos, expansión de poblaciones. Estos factores de degradación ambiental a su vez conllevan en ocasiones a situaciones de conflicto social". Ruth Luzmila García Chaca, *Alternativas para la estabilización de la quebrada de La Cantuta II con fines de Mitigación de Huaycos*. (Lima: Universidad Nacional La Agraria- La Molina, 2016).

demasiado engorroso, lo cual lleva a la población a buscar atajos a fin de dar respuesta a sus demandas sociales de vivienda. En este sentido se puede señalar que la informalidad se ha convertido en un atajo que, de un modo u otro, elimina la posibilidad de seguir un proceso, producto de un marco legal riguroso respecto a la adquisición de una vivienda habitablemente segura. Este proceso de informalidad se manifiesta no solo respecto a las viviendas en sentido estricto del término, sino también en la informalidad de las zonas del barrio en donde se sitúan estos asentamientos humanos (calles, avenidas, plazas, etc.). Esto indica que la informalidad es tanto un fenómeno social que está presente en la vida individual y en la vida social y/o comunitaria de dichos asentamientos humanos se convierte en un *modus vivendi* de la población.

No es este el caso analizarlo aquí, pero sí cabe señalar que también es cierto que existe un grado de informalidad en la construcción de inmuebles pertenecientes a otros sectores sociales que no forman parte del conglomerado de pobladores de bajos recursos económicos. En efecto, se puede percibir cierto grado de informalidad en otros sectores poblacionales que, por ejemplo, si bien obtuvieron licencias para construir, no siempre cuentan con las licencias para realizar obras extras. Con esto queremos señalar que, la informalidad y la formalidad se cruzan formando parte de una misma dinámica y realidad situacional en diferentes zonas del país. De ello pueden dar cuenta muchas municipalidades que en su labor de fiscalización realizan las correspondientes visitas técnicas de inspección.

A las poblaciones de estas zonas vulnerables les toca convivir con dos fenómenos paralelos: Un fenómeno natural y el fenómeno social de la informalidad en las construcciones de sus viviendas. El primero es incontrolable e inevitable, aunque en ocasiones predecible (en casos de fenómeno climatológico). El segundo sí es controlable, evitable y en muchos casos predecible. Conociendo esta situación, el Estado ha diseñado las políticas públicas dirigidas a atender las situaciones de emergencia, con carácter preventivo, aunque, como hemos visto, se han advertido varios fallos en la implementación y aplicación de dichas actuaciones de los organismos nacionales, regionales y locales. Esto nos advierte de un problema en la consolidación de un único sistema de prevención de desastre, cuyos engranajes funcionen de modo eficaz.

Se puede decir que el mayor obstáculo para afrontar las situaciones de desastre son las barreras burocráticas que no permiten la implementación de las medidas establecidas por la normativa, y que impiden avanzar no solo con la asistencia oportuna en situaciones de emergencia, sino también con el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas, y en este punto cabe preguntarnos si la reconstrucción de las zonas afectadas en las que la situación de vulnerabilidad persiste va a ser suficiente para reducir el peligro

de nuevos desastres y si esto va a revertir la situación de informalidad existente.

Si bien es importante reconocer los esfuerzos realizados para afrontar la situación de emergencia ocurrida durante el verano del 2017, lo cierto es que todas estas situaciones vividas con el último fenómeno El Niño Costero han revelado los fallos en el tratamiento integral del problema de la informalidad que no fueron solucionados con anterioridad. Revela además el bajo nivel de eficacia de tales medidas para reducir y/o eliminar la informalidad. Por el contrario, todo indica que muchas de estas medidas están enfocadas en promover la permanencia de los pobladores en esas zonas vulnerables y por lo tanto continuar en una situación de vulnerabilidad social, en la que la informalidad no es eliminada.

Informalidad y desigualdad

Un aspecto importante en el desarrollo de este tema se centra en el vínculo entre la informalidad y los niveles de desarrollo humano, ya que este aspecto es clave para entender como la desigualdad social y económica influyen en la creación de determinadas situaciones de informalidad. En efecto, esa brecha de desigualdad persistente en la sociedad peruana, evidencia que se ha trabajado muy poco para minimizar su impacto en la calidad de vida y en concreto, en el nivel de desarrollo humano de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad no solo por su condición de pobreza, de desigualdad y de informalidad, sino también, porque el terreno en la que se asientan esos asentamientos humanos en sí mismo está en situación de alta vulnerabilidad. Avanzar hacia procesos de formalización en el ámbito de las construcciones inmobiliarias va de la mano con mayores niveles de desarrollo humano, aunque somos conscientes que estos procesos no son el único indicador que influye en la calidad de vida y tampoco en los niveles de desarrollo en general.

También se percibe la vulnerabilidad en los niveles y calidad del empleo de la población que ocupa dichos asentamientos humanos. Da cuenta de ello la tabla 17 relativo a las ocupaciones que desarrollan los pobladores. Así pues, en esta tabla se aprecia que el 11.32% de la población del AA.HH. Nicolás de Piérola precisa que es obrera, un 17.92% afirma que trabaja como empleado, un 12.26% dice que es comerciante, un 4.72% afirma que es profesional y un 53.77% manifiesta que tiene otras ocupaciones. A este respecto los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales manifiesta lo siguiente: Un 10.00% dice que es obrera, un 10.00% afirma ser empleados, un 25.00% dice ser comerciante un 5.00% es profesional y un 50.00% afirma tener otros tipos de ocupaciones. Estos datos son indicativos del ámbito demográfico al que afecta la informalidad.

En este punto cabe resaltar que, aunque el crecimiento macroeconómico por el que atravesó el Perú fue celebrado por muchas autoridades como signo de prosperidad y desarrollo, todo indica que en esa década no se avanzó mucho en temas sociales. Así pues, a pesar de que entre el 2000 y el 2014, el Perú mejoró su puntuación en el índice de desarrollo humano (IDH) de las Naciones Unidas, el país continuó estando por debajo del promedio regional sin lograr cerrar la brecha con los países más desarrollados de la región¹⁵².

Efectivamente, según el IDH del 2016, el Perú se ubica en el puesto 87, subiendo dos posiciones respecto al IDH del 2015. No se niega que esto puede resultar, hasta cierto punto alentador, lo cierto es que, tal situación, no marca una gran diferencia respecto a los avances en temas de igualdad social y, por lo tanto, tampoco en ámbitos relacionados con la formalidad de las construcciones inmobiliarias. Esto es indicativo de que hemos dejado pasar una gran oportunidad y que en gran medida no hemos aprendido de los errores cometidos en el pasado.

CONCLUSIONES

Las zonas geográficas donde están situadas las quebradas Quirio y La Cantuta-Regatas son zonas de alta vulnerabilidad, lo cual se incrementa por la ocupación informal de los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales. Esta situación genera desestabilización en el hábitat del hombre, esto es, en su entorno ambiental que incluye las áreas de servicios públicos como salud, educación, etc.

Las quejas de la población, durante y después de los eventos naturales sucedidos en el 2017 sacaron a la luz los fallos en el sistema de prevención. Si bien es cierto que posterior a los eventos ocurridos tras el paso del fenómeno El Niño, se realizaron algunas acciones de atención a las emergencias, todo indica que, a la hora de implementar dichas medidas, no existió la debida coordinación entre las diferentes instancias, observándose que las numerosas situaciones de emergencia persistieron por un tiempo sin la debida atención. Por otro lado, no siempre estas medidas tienden a minimizar los efectos de los eventos naturales, ya que estas no van dirigidas a revertir la informalidad ni la precariedad en las construcciones inmobiliarias, constituyéndose en un problema no resuelto, máxime si la informalidad inmobiliaria afecta a más del 70% de las construcciones del Perú. Este mero hecho debería alertarnos sobre la dimensión que los eventos naturales, puedan llegar a tener cuando se encuentran con este panorama social.

¹⁵² Armando Mendoza Nava, *Brechas Latentes. Índice de avance contra la desigualdad-Perú 2016* (Lima: Oxfam Perú, 2017).

Todos los procesos de formalización de viviendas informales deben considerar el grado de vulnerabilidad del área geográfica, siendo obvio que, si esta presenta una alta vulnerabilidad, tales viviendas no deberían pasar por un proceso de formalización meramente documentario, puesto que ello no elimina la vulnerabilidad geográfica existente y tampoco elimina la inhabilitación de una vivienda. Entonces un proceso de formalización que no toma en cuenta la vulnerabilidad geográfica, a pesar de incluir otros factores, podría adolecer de un enfoque integral del problema de la informalidad.

La informalidad se concentra generalmente, pero no exclusivamente, en las capas sociales más pobres del país, quienes por sus escasos recursos no tienen otra opción que acudir a este sistema de precariedad que es el único que les garantiza una vivienda. De este modo, la pobreza como hecho multidimensional genera situaciones de informalidad, pero a la vez dicha informalidad propicia mayores niveles de pobreza y precariedad, lo cual establece un círculo vicioso que persiste y que continúa generando mayor desigualdad social. Por ello, todo impulso por mejorar los niveles de prevención debe pasar por lograr revertir las tasas de pobreza.

Paradójicamente, la década del gran crecimiento económico (2004-2014) fue una época que no generó mayores avances en igualdad social. No se puede negar que un grupo poblacional haya salido de la pobreza, pero ellos mismos están en riesgo de volver a ella, dado, que no se está trabajando de forma decidida y comprometida en aspectos claves como la precariedad en las construcciones inmobiliarias. Los procesos reales de prevención de riesgos de desastres naturales están concentrados en las labores de corto plazo, mas no en tareas de mediano y largo plazo, lo cual resulta preocupante si tomamos en cuenta que las zonas materia del presente estudio siguen siendo zonas vulnerables expuestas a riesgos ante nuevos eventos naturales.

Referencias bibliográficas

- Armando Mendoza Nava. *Brechas Latentes. Índice de avance contra la desigualdad-Perú 2016*. (Lima: Oxfam Perú, 2017).
- Carrillo, Norma, Guadalupe, Enrique. Desastres Naturales y su influencia en el Medio Ambiente *Revista del Instituto de investigación de la facultad de Geología, minas, metalurgia y ciencias geográficas de la UNMSM*. Vol. 7 N° 4, Enero- junio, 2001.
- García Chaca, Ruth Luzmila. *Alternativas para la estabilización de la quebrada de La Cantuta II con fines de Mitigación de Huaycos*. Lima: Universidad Nacional La Agraria- La Molina. 2016.
- INDECI. Protocolo Operativo del Sistema Nacional de Alerta de Tsunami <https://www.indeci.gob.pe/sistema-nacional-de-alerta-de-sismo-y-tsunami/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Cuadro Población en situación de vulnerabilidad según departamento (en porcentajes) 2015. [https://www.inei.gov.pe/media/conversatorio/Exposiciones/1.Hector Benavides.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/conversatorio/Exposiciones/1.Hector_Benavides.pdf),
- Organización de las Naciones Unidas ONU. *Informe sobre de Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para todas las personas.* (New York: PNUD, 2016).
- Peñaranda Castañeda, Cesar. "Informe Económico." *Revista de la Cámara de Comercio de Lima*, julio 2017 N° 786. <https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/revista-iedep-24-07-2017.pdf>
- Comisión multisectorial del fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDE) Acta 10. <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/ACTA-N%C2%B0-10-REUNI%C3%93N-CMS-FONDES-03-02-219.pdf>
- D.S. N°016-2016-VIVIENDA del 5 de septiembre de 2016. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-decreto-supremo-n-005-2012-vivienda-que-crea-el-p-decreto-supremo-n-016-2016-vivienda-1429008-3/>
- D.S. N° 005-2012-VIVIENDA promulgado el 7 de enero del 2012. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nuestras-ciudades-decreto-supremo-n-005-2012-vivienda-738396-7/>
- Informe Técnico N°028/2017 SENAMHI/DMA- SPA Condiciones Pluviométricas a Nivel Nacional <http://www3.vivienda.gob.pe/grd/documentos/INFORME-DE-NIÑO-COSTERO.pdf>
- Oficio N° 68-2017/ALC-MDLCH (Municipalidad de Lurigancho-Chosica) <https://drive.google.com/file/d/0Bwhlbr2Hc1tEMW10VkvQ0pOVHc/view>

Anexo: Marco Legal

El marco legal referido a la temática está constituido por la norma constitucional y por el siguiente bloque normativo, que a continuación se enumera:

- Constitución Política del Perú, Art 1, incisos 1 y 2, Art 2 incisos Art 119, 137, 191, 192, inciso 2 y 5, Art 194 y 197.
- Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.
- Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 30191, Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y preparación para la respuesta ante situaciones de desastres.

- Ley N° 29664 Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGRED).
- Ley N° 30556 Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. (29 de abril de 2017).
- Decreto Supremo N° 086-2003-PCM - Aprueban la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático.
- Decreto Supremo N° 074-2014-PCM Normas Complementaria sobre la declaratoria del Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente 20 dic 2014.
- Decreto Supremo N° 048-2011 PCM, Reglamento de la Ley 29664.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, que aprueba el Plan Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 132-2017-EF Aprueban conformación y funciones de la Comisión Multisectorial del "Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales", y dictan normas reglamentarias.
- Decreto Supremo N° 027-2017-PCM. Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en 15 distritos de la provincia de Lima del departamento de Lima (Lima Metropolitana), en 03 distritos de la Provincia Constitucional del Callao, y en 24 distritos de 07 provincias del departamento de Lima (Lima Provincias), por desastre a consecuencia de intensas lluvias.

CAPITULO 8

ENFOQUE SOCIOECONÓMICO DE LA INFORMALIDAD

Cecilia Inés Manrique Jorges

Introducción

La presente investigación trata sobre las consecuencias de la informalidad en las construcciones y la situación socioeconómica de los pobladores de Chosica y específicamente de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola y el AA.HH. Los Cañaverales. Los habitantes de ambos asentamientos humanos están en condiciones de vulnerabilidad por la zona geográfica que ocupan y también por las construcciones informales de sus viviendas, hecho que sin duda repercute en el ámbito económico no solamente del distrito, sino en particular en su economía familiar.

El enfoque socioeconómico del presente trabajo abarca los siguientes apartados: el primer indicador que nos permite establecer la situación socioeconómica tiene relación con el ámbito laboral y por ello consideramos necesario tratar sobre la población económicamente activa (PEA) y la ocupación de los pobladores de Chosica. El segundo aspecto que tratamos se vincula con las zonas de desarrollo económico que existen en Chosica. El tercer apartado hace referencia a algunos aspectos generales sobre las zonas de riesgo y vulnerabilidad en Chosica, por ello esta parte abarca incluso algunos aspectos geográficos, razón por la cual se incluye un par de mapas y la temática relacionada con la gestión de riesgos. El último apartado tratamos sobre el impacto del fenómeno El Niño Costero en la economía peruana y específicamente en Chosica.

Población económicamente activa (PEA) y el ámbito laboral. Ocupación

El primer aspecto se refiere a la PEA y la situación laboral de los pobladores del distrito.

El documento titulado Plan de desarrollo concertado del Distrito de Lurigancho-Chosica muestra algunos datos relevantes respecto a la dimensión económica en la cual se incluyen los siguientes aspectos: Según el censo del año 2007, la población económicamente activa (PEA) de 14 y más años asciende al 59.3% del total de la población, esto es 72,257 habitantes. De este sector de la población, tienen trabajo el 96.5% de la PEA, es decir 69,729 personas, siendo la tasa de desempleo abierto el 3.5% de la PEA¹⁵³.

¹⁵³ Plan de desarrollo concertado del distrito de Lurigancho Chosica 2013-2025. Aprobado por la ordenanza municipal 185-MDL en Chosica el 25 de marzo del 2013, 35 y 36, <https://www.scribd.com/document/328074998/Plan-de-Desarrollo-Concertado-2021-pdf>

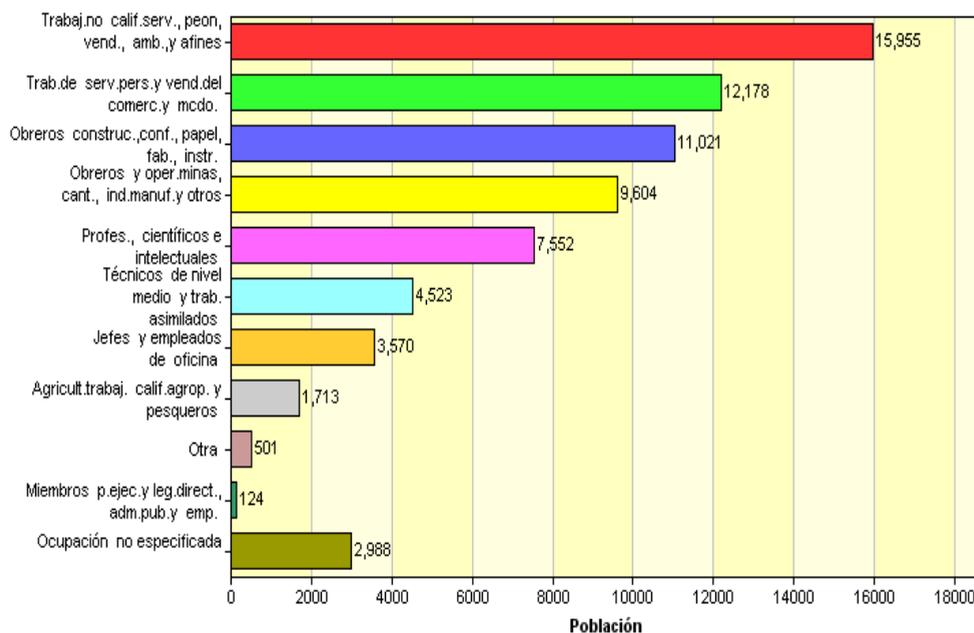


Figura 1 Gráfico: Población ocupada de 14 y más años, ocupación principal en Chosica. Fuente: CENSO 2007.

Respecto a la PEA y la ocupación principal, el gráfico que antecede muestra que las ocupaciones más numerosas en el distrito de Lurigancho son la de trabajadores no calificados, entre los que se encuentran los peones y los vendedores ambulantes. El segundo lugar lo ocupan los vendedores de comercio y mercados, la siguiente categoría ocupacional la componen los trabajadores de construcción y los obreros en general¹⁵⁴.

Si bien estos datos mencionados en el Plan de Desarrollo Concertado de Lurigancho-Chosica, han sido útiles en su momento, hay que reconocer que los datos más actuales se encuentran en el CENSO del 2017 recientemente realizado. Desconocemos si en este documento municipal se han incorporado los nuevos datos de este último censo. Sería importante que así fuera ya que la demografía nacional ha cambiado con la migración de ciudadanos venezolanos.

Otro dato que nos proporciona este censo del 2017 se refiere al acceso a la vivienda. Así pues, vemos el cuadro N° 2: Sobre viviendas particulares, por área urbana y rural, según distrito y tipo de viviendas. Respecto al tipo de

¹⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Resultados definitivos de los CENSOS NACIONALES 2017. Provincia de Lima. Gráfico # 18, 5064-5070 <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

vivienda en este cuadro se establece que: 75,004 personas tienen una casa independiente, 5,476 departamento de edificio, 1,093 viviendas en quinta, 725 viviendas en casa de vecindad, 5,642 vivienda improvisada, 137 local no destinado para habitación humana. Entonces, de acuerdo con estos datos el número de casas independientes en el distrito de Lurigancho es muy alto, pero también lo es el número de viviendas improvisadas¹⁵⁵.

Estos resultados nos proporcionan una idea de lo que está sucediendo en este distrito, aunque desafortunadamente este censo no especifica en qué zonas de Chosica se encuentran las viviendas improvisadas. El trabajo estadístico de este censo solo muestra los porcentajes por distrito, pero no brinda datos de cada barrio de un distrito. A pesar de ello, es posible afirmar que varias de las viviendas improvisadas a las que se hace referencia se encuentran en los asentamientos humanos, dado que se ha determinado que estos centros poblados se desarrollaron sin una debida planificación.

También es necesario indicar que el tema de la propiedad no está del todo desligado del tema de la construcción informal, en el sentido que, la informalidad no implica una barrera infranqueable para llegar a ser propietario, dado que las normas de regulación de la propiedad admiten que cumpliendo una serie de requisitos se puede acceder a la propiedad, tal como ha ocurrido en el caso del AA.HH. Nicolás de Piérola cuyos pobladores accedieron a la propiedad durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes. No ha sucedido lo mismo con los habitantes de Los Cañaverales ya que al estar asentados en zona de alto riesgo, no se les permite formalizar su posesión y menos obtener un título de propiedad.

Más recientemente, el cuadro estadístico 2.15 del Censo de Población del 2017 correspondiente a la Provincia de Lima relativo a la población en edad de trabajar, señala que el Distrito de Lurigancho-Chosica tenía en el 2007 una población total de 169,359, lo cual representa el 2,2% del total de la provincia de Lima, y en el 2017 Lurigancho tenía un total de 240,814 habitantes, lo cual representa un total de 2,8% de la provincia de Lima¹⁵⁶.

Otro dato económico importante se refiere a la densidad empresarial en Lima Metropolitana, las cuales figuran en el Censo realizado en el 2016. Así pues, según el área interdistrital y de distritos, en Chosica se encuentran un

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) CENSO 2017 Resultados definitivos los censos nacionales 2017. Provincia de Lima. Tomo I, 43. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1583/15ATOMO_01.pdf

total de 3,792 empresas que representa el 6.9% de las empresas creadas en el área metropolitana de Lima¹⁵⁷.

Zonas de desarrollo Económico

Un aspecto que cabe resaltar en este punto y que se encuentra muy bien explicado en el Plan de desarrollo concertado es el relativo a las cuatro zonas económicas con características diferenciadas¹⁵⁸:

Polo 1:

Chosica Ciudad. Es la zona de centros comerciales y de servicios y que funciona como centro de comercio interdistrital de la cuenca media y alta del Rímac, desde Chicla hasta Ricardo Palma y de la microcuenca del Río Santa Eulalia. Es la **zona de compras de los distritos andinos.**

Polo 2:

Chosica-Ñaña-Carapongo. Zona limítrofe con Chaclacayo principalmente, que ocupa las márgenes del río y presenta servicios turísticos y recreativos mediante los clubes privados y restaurantes que ocupan mano de obra local.

Polo 3:

Jicamarca - Huachipa - Nievería. Más cercano al centro de la ciudad de Lima y con mayor amplitud de terrenos para la instalación de industrias manufactureras, aunque en la zona de Huachipa se ha producido un crecimiento de los locales de comidas y recreos que atienden la demanda de Ate, San Juan de Lurigancho entre otros.

Polo 4: b

Cajamarquilla. Zona de gran futuro en el desarrollo industrial y también turístico. Cuenta con el Sitio Arqueológico de Cajamarquilla, que es considerada, el segundo complejo arquitectónico de adobe de mayor magnitud de los andes prehispánicos.

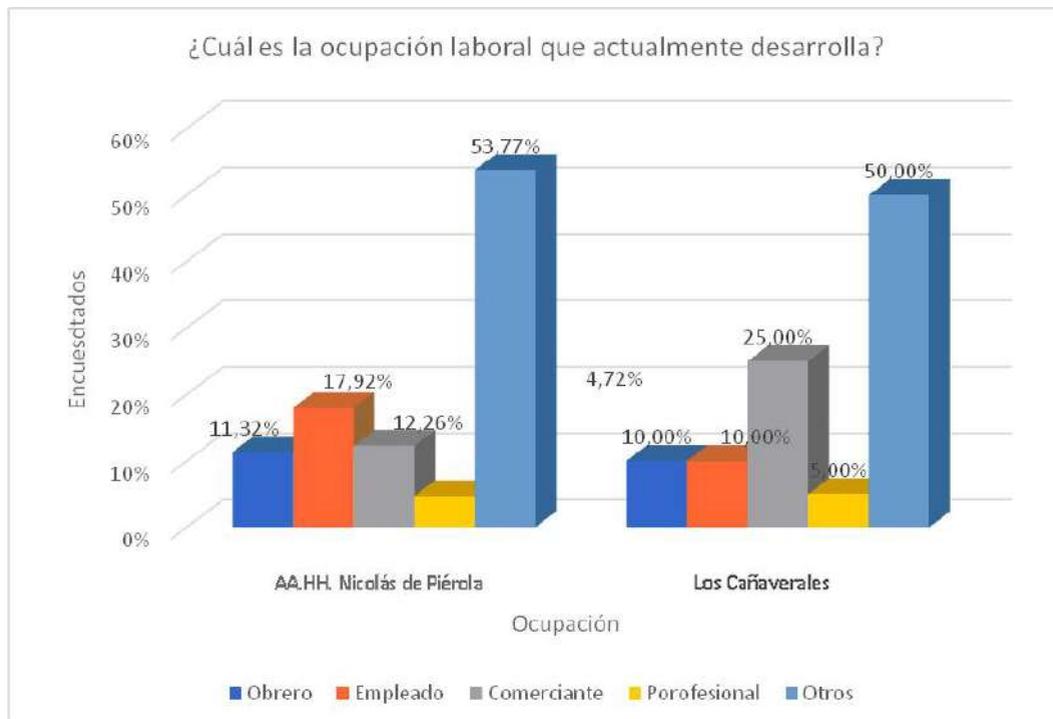
Por otro lado, Lurigancho Chosica, concentra un número significado de instituciones que brindan servicios a la población de Lima Este y a Huarochirí. Este distrito cuenta además con una zona financiera importante.

¹⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Perú: Estructura Empresarial, 2016, 120, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1445/

¹⁵⁸ Plan de Desarrollo concertado del distrito de Lurigancho Chosica 2013-2025, 36 y 37.

El presente trabajo de campo realizado en la zona donde se ubican ambos asentamientos humanos permite establecer la situación económica tanto de la zona, como de sus habitantes, para lo cual traemos a colación los siguientes gráficos:

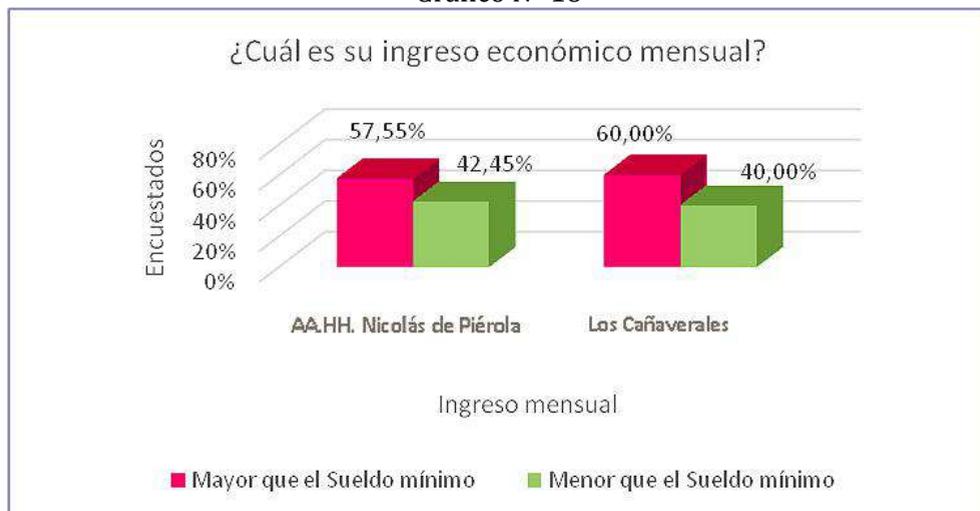
Gráfico N° 17



Fuente; Año 2017.

En este gráfico se observa que aproximadamente la mitad de la población de ambos Asentamientos Humanos (Nicolás de Piérola 53.77% y Los Cañaverales 50%) se dedica al rubro otros. Esto significa que la mitad de los pobladores realizan trabajos informales y temporales lo cual explica que dicha población no tenga ahorros para solventar los gastos derivados de situaciones de emergencia, como cuando deviene un desastre.

Gráfico N° 18



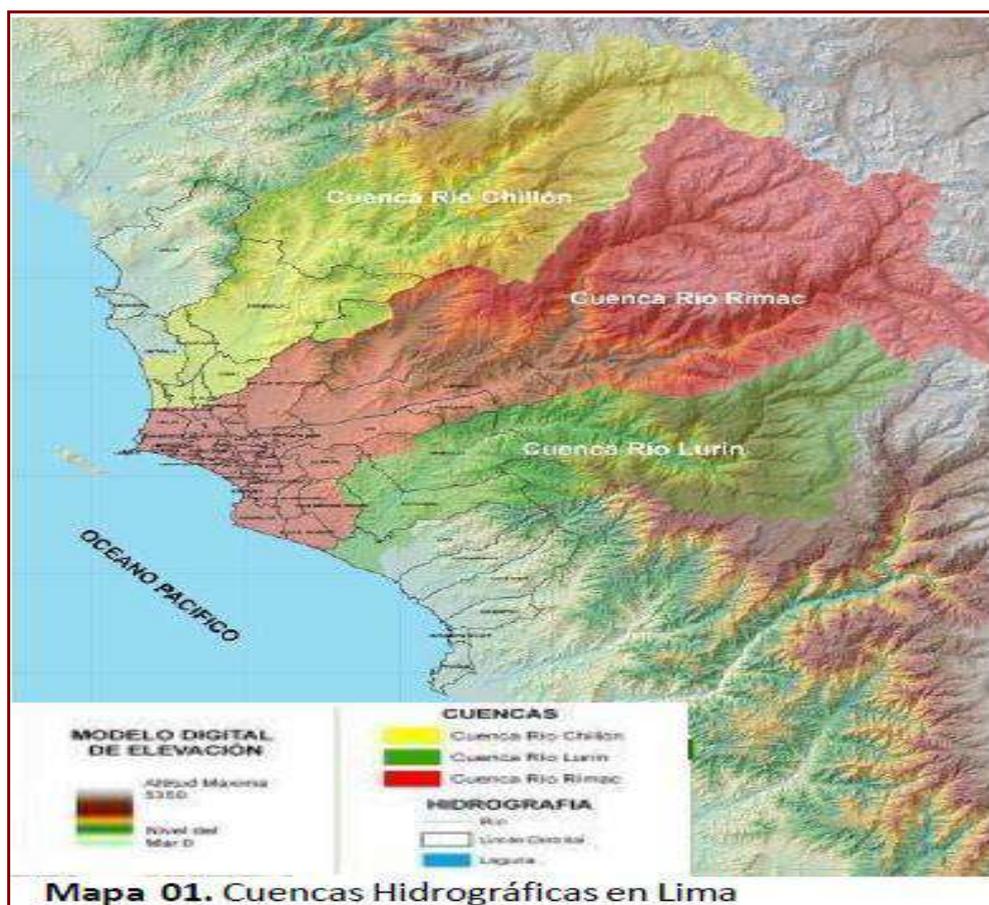
Fuente: Año 2017.

Este gráfico muestra que el 57.55% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola afirma contar con un ingreso mayor al sueldo mínimo y un 42.45% afirma que su ingreso mensual es menor que el sueldo mínimo. Esto nos lleva a considerar que las familias no tienen un ingreso que permita satisfacer sus necesidades básicas, y menos aún sea posible tener ahorros suficientes para afrontar situaciones de desastres. Ellos tampoco cuentan con seguros privados para poder utilizarlos en momentos de emergencia. De modo similar el 40% de los habitantes del AA.HH. Los Cañaverales manifiesta que su ingreso es menor al sueldo mínimo. Por su parte, un 60.00% afirma que su ingreso mensual es mayor que el sueldo mínimo.

Aspectos generales sobre las zonas de riesgo y vulnerabilidad en Chosica

En este punto es importante conocer las cuencas que se encuentran en Lima. Para ello presentamos este mapa. Como se observa la cuenca baja y media del Río Rímac está sombreado de color rojo. En ella se encuentra la zona este de Lima en el que está Chosica¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Plan de prevención y reducción de riesgo de desastres de Lima Metropolitana, 13, <http://www.munlima.gob.pe/images/planes-contingencia/Plan%20de%20Prevencion%20y%20Reduccion%20de%20Riesgos%20de%20Desastres%20de%20Lima%20Metropolitana%202015-2018.pdf>



Fuente: PREDES 2010. Documento: Sistemas de Agua y Saneamiento en emergencias: Identificación, priorización y propuestas de abordaje de áreas críticas en Lima Metropolitana y Callao.

Este distrito tiene zonas que están afectadas por múltiples peligros tanto naturales como aquellos producidos por la misma actividad humana. A continuación, se consigna un cuadro estadístico por distrito, en el que se observa que Lurigancho-Chosica presenta los siguientes fenómenos: sismo, deslizamientos, huaycos, derrumbe, inundaciones, erosiones e incendios¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Plan de prevención y reducción de riesgo de desastres de Lima Metropolitana, 51.

		DE ORIGEN NATURAL						INDUCIDOS POR LA ACTIVIDAD HUMANA		
DISTRITOS		SISM	TSUNA	DESLIZA	HUAYC	DERRU	INUNDA	EROSI	INCEN	CONTAMIN
		O	MI	MIENTOS	OS	MBES	CIONES	ON	DIO	ACIÓN
LIMA NORTE										
1	ANCON									
2	CARABAYLLO									
3	COMAS									
4	INDEPENDENCIA									
5	LOS OLIVOS									
6	PUENTE PIEDRA									
7	SAN MARTIN DE PORRES									
8	SANTA ROSA									
LIMA ESTE										
9	ATE									
10	CHACLACAYO									
11	CIENEGUILLA									
12	EL AGUSTINO									
13	LA MOLINA									
14	LURIGANCHO									
15	SAN JUAN DE LURIGANCHO									
16	SANTA ANITA									
LIMA CENTRO										
17	BARRANCO									
18	BREÑA									
19	CHORRILLOS									
20	JESUS MARIA									
21	LA VICTORIA									

Cuadro 26. Resumen de existencias de peligro por distrito – Lima Metropolitana

Respecto al tema de vulnerabilidad, corresponde traer a colación el Decreto Supremo 048-2011-PCM que reglamenta la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD. De acuerdo con esta norma, la vulnerabilidad¹⁶¹, es la susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas, de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza. Por su parte PREDES considera que, el análisis de vulnerabilidad es el proceso mediante el cual se evalúa las condiciones existentes de los factores de la vulnerabilidad: Exposición, fragilidad y resiliencia de la población y sus medios de vida. De acuerdo con los principales componentes de la vulnerabilidad, el tipo de análisis es diferenciado¹⁶².

¹⁶¹ Artículo 2º, del Decreto Supremo 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.(SINAGERD) promulgado el 26 de mayo del 2011, <http://www.minam.gob.pe/prevencion/wp-content/uploads/sites/89/2014/10/2.-D.S-048-2011-Reglamento-Ley-29664.pdf>

¹⁶² Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), *Guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo*. Arq. Olga Lozano Cortijo, <https://www.predes.org.pe/publicaciones/guia-metodologica-para-incorporar-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-en-la-planificacion-del-desarrollo/>

Es interesante anotar que al realizar el análisis de los inmuebles ubicados en ambos asentamientos humanos se consideró necesario saber el tipo de material utilizado en la construcción de aquellos inmuebles, así como conocer el estado de conservación de estos con el fin de determinar el nivel de fragilidad, ya que de acuerdo con los estudios realizados por PREDES este es un aspecto importante para tomar en cuenta. Al respecto, es importante señalar que en la visita de campo a los asentamientos afectados se pudo apreciar la existencia de casas al borde de los ríos (hecho que pone en riesgo la vida y salud de los moradores) aspecto que subsiste con el tiempo y al que contribuyen las autoridades al hacer falta una adecuada fiscalización de las construcciones dentro del ámbito territorial del distrito.

Además, la falta de conciencia de los pobladores que habitan las zonas de alto nivel de riesgo contribuye al incremento de la informalidad en las construcciones de inmuebles. En muchos casos también se percibe la ausencia de asesoría técnica respecto a la construcción de viviendas con soporte de calidad.

Vulnerabilidad de las viviendas

Uno de los aspectos que resulta importante mencionar se refiere al proceso de densificación que se vive en distritos periféricos como Lurigancho (Chosica), aspecto que, si bien responde al crecimiento de la economía, desafortunadamente no se está asegurando la calidad de las nuevas construcciones. Esto obedece a varios aspectos detallados por el Plan de Prevención de Lima (en adelante PPRRD-LM)¹⁶³ que detallamos a continuación:

- La carencia de capacidad por parte de las municipalidades de hacer su trabajo de fiscalización y supervisión de la calidad de las obras.
- Trámite engorroso para conseguir la licencia de construcción de un proyecto: Muchos pasan por alto estos procesos, pagan las multas y regularizan posteriormente aquellas obras realizadas. La obtención de la licencia automática que permite levantar un inmueble de 5 pisos sin la debida supervisión.
- Vacíos legales entre el RNE, normas urbanas, ordenanzas municipales, reglamentos de supervisión y leyes generales.

PREDES *Marco conceptual: gestión de riesgo de desastres y análisis del riesgo*, de la Ing. Eco. Nancy Zapata Rondón y Arq. Roberto Medina Manrique, <http://www.predes.org.pe/wp-content/uploads/2018/11/K.-Programa-de-capacitaci%C3%B3n-GRD-autoridades.pdf>

¹⁶³ Plan de prevención y reducción de riesgo de desastres de Lima Metropolitana, 52.

- Las municipalidades aplican sin criterio el tema de la Ley de Simplificación administrativa y obvian detalles como la verificación de la firma de los profesionales que respaldan los planos de los proyectos.

En este mismo documento se añade aspectos de la vulnerabilidad por fragilidad referidas a las condiciones inseguras de personas e infraestructura, físicas y socioeconómicas. Incluye en este listado lo siguiente¹⁶⁴:

- Tendencia negativa a la consolidación de viviendas precarias sin asesoría técnica (construcciones de dos pisos a más con cimientos, plataformas y muros de contención inadecuados), aumentando la vulnerabilidad de la población que vive en ellas y de los vecinos, al ocupar en la mayoría de los casos zonas en pendiente.
- Miles de viviendas de gran parte de la ciudad de Lima no están acondicionadas para resistir lluvias intensas; la mayoría tienen techos planos, carecen de sistemas de drenaje y un número significativo son de construcciones precarias.
- El deterioro o insuficiente mantenimiento de las vías de comunicación, incluidos algunos puentes y pasos a desnivel.
- La insuficiente seguridad existente en los mercados mayoristas y minoristas, así como de estrategias para asegurar el aprovisionamiento y distribución de alimentos en caso de desastre.

Por lo tanto, la vulnerabilidad por fragilidad física socio económico se identifica por 3 características:

- Alto nivel de pobreza y precariedad en zonas periféricas y centrales.
- Deterioro y degradación de viviendas en consolidación (zonas periféricas o antiguas)
- Poca conciencia de la población sobre altos niveles de riesgo.

¹⁶⁴ Plan de prevención y reducción de riesgo de desastres de Lima Metropolitana, 58.



Figura Nº 02: Mapa de las zonas afectadas del Distrito de Lurigancho Chosica (se observa nuestra área de estudio la QUEBRADA QUIRIO).

Fuente: el Comercio.

El trabajo de campo ha incluido una pregunta que tiene relación con este aspecto. En efecto, en la tabla 2 se le pregunto a los pobladores de ambos asentamientos humanos lo siguiente: ¿con qué materia se ha construido su vivienda? Los resultados como veremos a continuación revelan una vez más la problemática que no solo se restringe a los mencionados centros poblados, sino también a muchos otros a nivel de todo el territorio nacional.

Gráfico N° 2

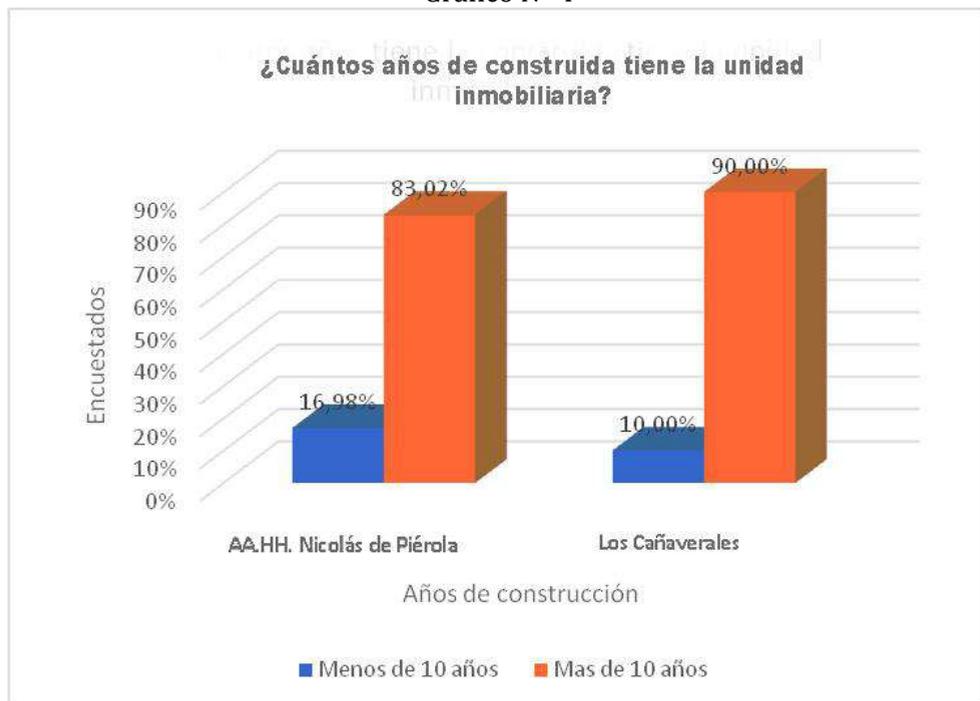


Fuente: Año 2017.

A la pregunta ¿De qué material está construida su vivienda? un 87.74% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responde que son de material noble (concreto) un 6.60% son de adobe, el 2.83% son de madera, un 0.94% son de piedra y un 1.89% son de estera, en tanto que en el AA.HH. Los Cañaverales el 65.00% afirma que está construido de material noble (concreto), el 15.00% de adobe, el 15.00% de madera y el 5.00% que están contruidos de estera.

A este respecto, se puede manifestar que la población que posee viviendas construidas con estera, madera, piedra y adobe ha sido la más perjudicada por la presencia del fenómeno natural precisamente porque dicha zona es considerada zona de alta vulnerabilidad y riesgo. Esto debería llamar la atención de las autoridades a fin de proveer algún mecanismo de mejora para las viviendas mientras se busca otras soluciones más integrales a este problema que se repite, especialmente, aunque no únicamente, en etapas en las que el fenómeno El Niño se presenta en la costa peruana.

Gráfico N° 4

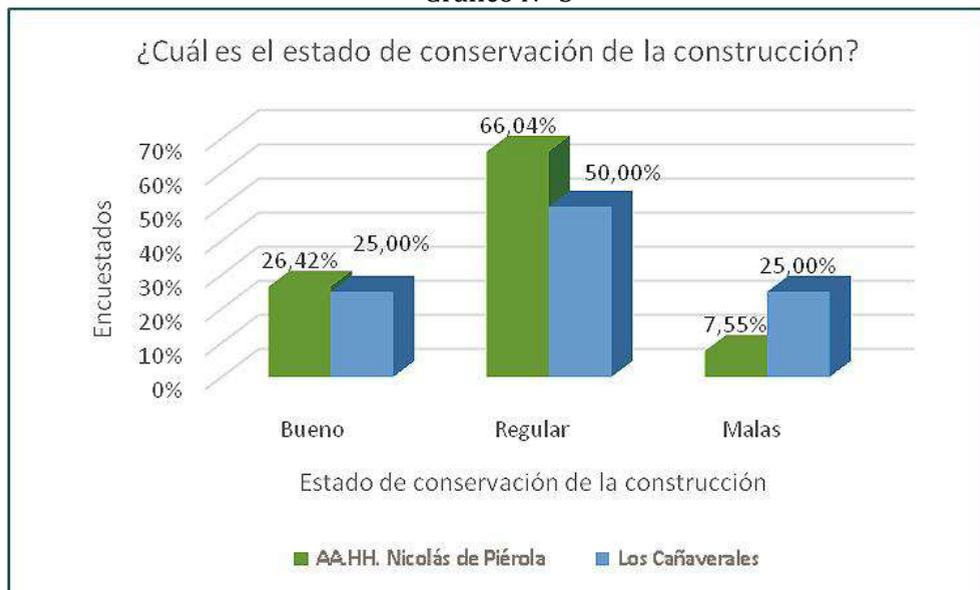


Fuente: Año 2017.

El gráfico N° 4 nos muestra que el 16.98% de las viviendas del AA.HH. Nicolás de Piérola tiene menos de 10 años, mientras que el 83.02% tiene más de 10 años. Por su parte el 10% de las viviendas del AA.HH. Los Cañaverales tiene menos de 10 años y el 90.00% tiene más de 10 años.

Un factor que contribuye a la vulnerabilidad de las viviendas es el tiempo de construcción que ha transcurrido desde su edificación hasta la fecha actual, por ello se puede indicar que más de la mitad de las viviendas de la zona, tienen más de 10 años de existencia, motivo por el cual son más propensos a sufrir daños irreparables ante un evento natural.

Gráfico N° 5



Fuente: Año 2017.

Ante la pregunta formulada respecto al grado de conservación, los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola responden lo siguiente: Un 26.42% manifiesta que el estado de dicha construcción es bueno, un 66.04% piensa que es regular 7.55% considera que está en mal estado. En tanto que el 25% de los pobladores del AA.HH. Los Cañaverales responde que está en buen estado, el 50.00% considera que está regular y un 25% cree que está en mal estado.

Este gráfico permite concluir que la mitad de la población considera que el estado de construcción de sus viviendas se encuentra en un estado regular y un porcentaje visible de 10.32% de pobladores considera que su vivienda está en mal estado. Estos indicadores nos muestran la situación real de las viviendas y la necesidad del desarrollo de políticas públicas adecuadas que permitan mitigar los embates de los fenómenos naturales.

La problemática en la gestión de riesgos¹⁶⁵

El nivel del riesgo estará condicionado por la intensidad o magnitud posible de los eventos físicos, y el grado o nivel de la exposición y de la vulnerabilidad. Las posibilidades de limitar, mitigar, reducir, prevenir o controlar el riesgo se fundamentan en la cabal identificación de los factores del riesgo y de sus

¹⁶⁵ OPS Perú. Organización Panamericana de la Salud, https://www.paho.org/per/index.php?option=com_joomlabook&view=topic&id=81 2017-03-24

características particulares, sus procesos de conformación o construcción, incluyendo los actores sociales involucrados en su concreción¹⁶⁶.

Estos dos factores del riesgo son dependientes entre sí, no existe peligro sin vulnerabilidad y viceversa. El peligro es la probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos¹⁶⁷. Para este PPRRD-LM pueden ser de dos clases según origen: Por un lado, de carácter natural y por otro de carácter tecnológico o generado por la acción humana:

a) Naturales: Son peligros asociados a procesos en el interior de la tierra, en la superficie de la tierra, fenómenos meteorológicos y oceanográficos y biológicos.

b) Inducidos por la actividad humana: Son peligros que se generan por los procesos de modernización, industrialización, desindustrialización, informalidad o importación de desechos tóxicos.

El desastre ocurrido durante la presencia del fenómeno de El Niño en 1983 ocasionó que la economía peruana se contrajera en 10%. Años después, en 1998 la economía cayó casi un punto porcentual. A ello se añade la falta de caja fiscal, las malas políticas económicas (en especial en 1983) junto a problemas externos como la crisis de energía y de deuda, así como las crisis rusa y asiática del 1998.

Uno de los aspectos más álgidos en esta temática se refiere a la gestión de los desastres y lo es porque resulta ser un problema muy constante en el ámbito de la prevención. Tampoco ha funcionado la gestión en momentos posteriores al evento. Así, en una encuesta realizada por el diario, El Comercio- IPSOS sobre si existe un compromiso serio de las autoridades con relación a este tema, el 45% de la población señala que se ha avanzado muy poco y el 36% que no se ha avanzado nada, lo cual representa un total de 81% de los encuestados¹⁶⁸.

El poco compromiso de parte de las autoridades, que la población advierte, es un asunto que se repite con cada gestión edil. A ello se suma la poca preparación que en estos temas tienen los funcionarios encargados. Se olvida muchas veces que la reconstrucción y el mantenimiento de las obras es

¹⁶⁶ Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega, *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*, (Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2009) 9-11, http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos_ok.pdf

¹⁶⁷ Ibid, 11

¹⁶⁸ Infografía en *El Comercio* el 22 de noviembre del 2017, <https://elcomercio.pe/peru/81-cree-avanzado-reconstruccion-infografia-noticia-475739-noticia/?foto=2>

una tarea que compete tanto al alcalde actual como a los que ocuparán el cargo en los años venideros y por supuesto que también se trata de una responsabilidad de los funcionarios ediles que estuvieron a cargo de la gestión municipal. Se trata de una labor que forma parte de una política estatal y no de una política pública aislada. Se trata, además de una gestión que forma parte de un sistema integral que perdura en el tiempo, con independencia de las evidentes modificaciones que se puedan presentar respecto de algunas normas.

Resulta interesante rescatar la opinión del profesor de la Universidad del Pacífico, José Díaz Ísmodes, quien es partidario de contar con una cartografía de 1:25,000 en el que se detalle, por ejemplo, la calidad del terreno y la distribución de la propiedad. Con esa información, un alcalde puede decidir dónde no construir porque está cerca del cauce de un río o es un terreno peligroso" El académico señala, además, que una medida que tendría gran efecto sería que el Estado implemente un sistema integrado de atención de riesgos, pues actualmente hay una mala gestión porque cada sector toma sus medidas y no se manejan los proyectos de forma integral¹⁶⁹.

Y siguiendo con este punto, cabe señalar que, la Municipalidad de Lurigancho-Chosica tuvo durante el 2007 y el 2015, un presupuesto aproximado de S/600 millones en sus arcas, y solo el 3,3% fue destinado para prevenir desastres por huaycos, es decir, solo se invirtió alrededor de S/18 millones. La indagación hecha en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas revela que el grueso del presupuesto se fue en construir y remodelar parques, jardines y losas deportivas¹⁷⁰.

Impacto del fenómeno El Niño Costero en la economía peruana

La vulnerabilidad de las construcciones inmobiliarias informales se incrementa aún más cuando se producen fenómenos naturales, Así pues, en estas zonas el paso del fenómeno de El Niño Costero ha provocado una serie de daños personales, pérdidas de vidas humanas, y de viviendas. En el caso de Lima, el mayor número de afectados se concentra en el Distrito de Lurigancho (4,058), seguido de Chaclacayo (720), San Juan de Lurigancho (45) y Punta Hermosa (45).

Teniendo en cuenta este panorama el profesor Jorge Guillen manifiesta que en 2017 el Perú tenía cierto margen de maniobrabilidad fiscal

¹⁶⁹ Perú 21. ¿Porque no funciona la prevención de los desastres? [Infografía] 25 de marzo del 2017, <https://peru21.pe/lima/peru-funciona-prevencion-desastres-infografia-70325-noticia/>

¹⁷⁰ Pierina Chicoma Castro, *El Comercio* "Chosica invirtió solo el 3,3% de su presupuesto en prevención. 2 de febrero del 2017", <https://elcomercio.pe/lima/chosica-invirtio-3-3-presupuesto-prevencion-277383-noticia/>

para tratar de realizar la reconstrucción de los daños producidos por el fenómeno climático. En el período del *boom* de *commodities* metálicos se generó superávit fiscal y eso ha permitido mantener una sostenibilidad en las cuentas y un ahorro fiscales para la prevención en caso de desastres naturales. Luego añade que, según la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, el superávit de las cuentas fiscales pasa a un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) que mantenía US\$ 9,000 millones, que representa casi el 5% del PBI peruano que se puede utilizar en caso el escenario se torne demasiado pesimista y que pueda implicar un fuerte desembolso para ayudar a los damnificados. La vulnerabilidad en este ámbito se ha reducido ya que el Perú está ordenado en las cuentas fiscales con la referida ley y el Marco Macroeconómico Multianual, manifestó¹⁷¹.

CONCLUSIONES

La informalidad de las construcciones como fenómeno económico tiene efectos negativos como consecuencia de la relación de estos dos hechos: Informalidad y evento natural. Este estudio ha verificado que la informalidad genera situaciones de vulnerabilidad, lo cual a su vez conlleva a un nivel mayor de riesgo para los habitantes de los mencionados asentamientos humanos.

Estamos ante un déficit en la infraestructura inmobiliaria, una disminución de la calidad de vida de los pobladores y la pérdida de un gran porcentaje de la flora y fauna de la zona y alrededores. Uno de los factores que agravaron el desbalance económico negativo son la informalidad legal y falsa técnica en la construcción de las unidades inmobiliarias. Esta situación nos debe llevar a priorizar obras que contribuyan al cierre de brechas para la prevención de los desastres según está plasmado en el Acuerdo Nacional.

El emprendimiento personal y/o familiar es la actividad económica más común en Chosica debido a que funcionan por la rotación del capital a corto plazo. Estas actividades pueden ser considerados mayoritariamente como negocios de supervivencia o para mantener las necesidades básicas de las unidades familiares. La PEA del distrito de Lurigancho Chosica está entre los primeros 14 y se calcula que representa el 59.3% de su población distrital. Desde la dimensión económica la actividad con más frecuencia y participación es la de trabajos no calificados, Ello representa el 22.9% del PEA total.

La falta de un sistema de gestión integral ha ocasionado que la efectividad de políticas públicas no haya podido cumplir con los objetivos

¹⁷¹ Guillén Jorge. El Niño Costero y su impacto en la economía peruana. *Actualidad Conexión ESAN*. 22 de marzo del 2017, <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2017/03/22/nino-costero-impacto-economia-peruana/>

establecidos como Estado. A ello se suma otro problema relacionado con la falta del cumplimiento de las normas por parte de las autoridades y la falta de un compromiso de los pobladores con temas de formalidad.

Recomendaciones

Mejorar y optimizar las funciones de gestión y fiscalización en las construcciones de unidades inmobiliarias.

Fomentar campañas de concienciación sobre medidas de seguridad en la construcción de viviendas, lo cual implica brindar a los pobladores todo el soporte técnico y asesoría que se necesite.

Diseñar un ordenamiento territorial que evite y/o minimicen el impacto de los desastres.

Fomentar la formalización entre los pobladores, para lo cual se debe articular trabajo coordinados con diversas instituciones del Estado (INDECI, SUNARP, etc.).

Priorizar los proyectos de inversión que generen prevención de desastres.

Referencias Bibliográficas

Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES). *Guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo*. <https://www.predes.org.pe/publicaciones/guia-metodologica-para-incorporar-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-en-la-planificacion-del-desarrollo/>

Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES). *Marco conceptual: gestión de riesgo de desastres y análisis del riesgo*. <http://www.predes.org.pe/wp-content/uploads/2018/11/K.-Programa-de-capacitaci%C3%B3n-GRD-autoridades.pdf>

Chicama Castro, Pierina. “Chosica invirtió solo el 3,3% de su presupuesto en prevención”. *El Comercio* del 28 de febrero del 2016. <https://elcomercio.pe/lima/chosica-invirtio-3-3-presupuesto-prevencion-277383-noticia/>

Guillén Jorge. “El Niño Costero y su impacto en la economía peruana”. Conexión-ESAN, marzo del 2017. <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2017/03/22/nino-costero-impacto-economia-peruana/>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). CENSO 2017 Resultados definitivos los CENSOS NACIONALES 2017. Provincia de Lima, Tomo I, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1583/15ATOMO_01.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Estructura Empresarial, 2016. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1445/

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Resultados definitivos de los Censos Nacionales 201. Provincia de Lima, gráfico # 18, <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>
- Narváez Lizardo, Lavell Allan, Pérez Ortega, Gustavo. *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*. (Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina, 2009) 9-11. http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos_ok.pdf
- Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica 2013. *Plan de Desarrollo Concertado (PDC) 2013-2025*. <https://www.scribd.com/document/328074998/Plan-de-Desarrollo-Concertado-2021-pdf>
- Municipalidad Metropolitana de Lima, 2015. *Plan de prevención y reducción de riesgos de desastres de Lima Metropolitana, 2015-2018*. www.munlima.gob.pe/images/planes-contingencia/Plan%20%20de%20Prevenccion%20y%20Reduccion%20de%20Riesgos%20de%20Desastres%20de%20Lima%20Metrpolitana%202015-2018.pdf
- Perú 21. “¿Qué está fallando en el sistema preventivo peruano?”. 25 de marzo del 2017, <https://Perú21.pe/lima/Perú-funciona-prevencion-desastres-infografia-70325-noticia/>
- Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica. *Plan de desarrollo concertado del distrito de Lurigancho Chosica 2013-2025*, <https://www.scribd.com/document/328074998/Plan-de-Desarrollo-Concertado-2021-pdf>
- Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud. Perú Emergencia por impacto del Fenómeno, El Niño Costero (mayo-2017). http://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3710:emergencia-por-impacto-del-fenomeno-el-nino-costero-2017-Perú&Itemid=1060.
- Decreto Supremo 048-2011-PCM, Diario El Peruano del 26 de mayo del 2011, <http://www.minam.gob.pe/prevenccion/wpcontent/uploads/sites/89/2014/10/2.-DS-048-2011-Reglamento-Ley-29664.pdf>

CAPÍTULO 9

SALUD MENTAL EN SITUACIONES DE DESASTRES

Martín Nizama Valladolid

Introducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el término desastre como una ruptura severa del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que causa grandes pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada de hacerle frente con sus propios recursos¹⁷² o como una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, necesitando solicitar asistencia de nivel nacional o internacional. Los desastres conducen generalmente a situaciones de emergencia y son a menudo descritas en términos de salud pública con la tasa de mortalidad neta¹⁷³. Sin embargo, los desastres no solo causan muertes, sino que también dejan secuelas en los sobrevivientes, que pueden ser físicas y psicológicas.

Los impactos negativos en la salud mental de la población afectada se evidenciaron en un estudio efectuado ante un grupo de pobladores que habitan en los Asentamientos Humanos de Nicolás de Piérola y Los Cañaverales ubicados en el Distrito de Lurigancho-Chosica al este del departamento de Lima. Se aplicaron 55 preguntas en general, algunas de las cuales tienen relación con el área de la salud mental, las mismas que son objeto de un breve análisis en función de los siguientes acápite que forman parte de este estudio: La primera parte aborda el impacto psicosocial de un evento traumático. La segunda parte trata aspectos relacionados a la reacción del ser humano frente a un desastre y su impacto en su salud mental, entre ellos exploraremos dos de los más frecuentes trastornos: el trastorno de estrés agudo (TEA) y el trastorno de estrés post Traumático (TEPT). Los últimos acápite lo dedicamos a la experiencia en el Perú y a los efectos traumáticos de El Niño Costero en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales (Chosica).

¹⁷² UNISDR- ONU Estrategias Internacional para la Reducción de Riesgo de las Naciones Unidas. Ginebra Suiza, mayo 2009. 2009 Terminología sobre la reducción del riesgo de desastres <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/San-Jose/pdf/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf>.

¹⁷³ González, M., & Chiroles, S. (2010). Seguridad del agua en situaciones de emergencia y desastres. Peligros microbiológicos y su evaluación. Revista cubana de higiene y epidemiología, 48 (1) 93-105.

El impacto psicosocial del evento traumático

El impacto que alcanza un evento natural en la persona se ve influenciando por distintos factores. Al respecto la OPS establece los siguientes¹⁷⁴:

1. La naturaleza del mismo evento:

Los eventos inesperados, los ocasionados por el hombre, los que implican una situación de estrés prolongado y los de afectación colectiva, son los que producen mayor impacto.

En la tabla 50 se puede apreciar que, en el caso del AA.HH. Nicolás de Piérola, el 25.47% manifiesta tener miedo, el 14.15% afirma tener miedo e inseguridad, y el 16.04% inseguridad. Similares reacciones se observaron en Los Cañaverales, donde las tasas son de 26.19%, 14.29% y 19.05% respectivamente. Lo veremos con más detalle en la última parte del presente trabajo.

La rapidez con la que ocurren estos fenómenos naturales no da tiempo para trazar estrategias de prevención colectivas o individuales, es por ello que causa reacciones de pánico paralizante o de huida, con dificultades en la reflexión y toma de decisiones, debido principalmente a la inhibición de funciones defensivas. Cuando el impacto es colectivo y afecta a los más allegados como la red familiar y social, no solo se vive el drama personal, sino también el de ellos. Por esta razón, el impacto es mucho mayor, generando además desorganización de las fuentes de apoyo externo.

2. Las características de la personalidad de las víctimas:

Tanto la capacidad de afrontamiento como la personalidad son valoradas en primera instancia frente a eventos catastróficos e inesperados. Es importante encontrar fortalezas que puedan ser estimuladas y aprovechadas para afrontar el evento. Los niños, que aún no tienen capacidad de comprender lo que plenamente ocurre y los adolescentes, quienes aún no han construido las defensas necesarias para enfrentar la adversidad y dependen de ayuda, son los grupos más vulnerables.

En los ancianos, quienes frecuentemente tienen problemas de salud física o emocional, ocasionan sentimientos de dependencia y minusvalía, contribuyendo a la disminución de la capacidad de adaptación y defensa.

Las mujeres en situaciones críticas son quienes soportan la mayor responsabilidad en el cuidado y mantenimiento de la

¹⁷⁴ OPS. Organización Panamericana de la Salud. Salud mental y desastres: intervención en crisis. Pautas para equipos de respuestas. La Paz. 2006 pp. 3 y ss.

estabilidad familiar, mientras que las personas con algún problema de salud mental se vuelven más frágiles.

3. El entorno y sus circunstancias:

Es de suponer que los desastres afectan con mayor intensidad a los más pobres, quienes tienen limitaciones al acceso de los servicios sociales y de salud. Este grupo poblacional comúnmente carece de planes y recursos para prevenir y enfrentar los desastres, lo que los convierte en grupo de alto riesgo.

Reacción del ser humano frente a un desastre y su impacto en su salud mental

La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció que los desastres cobran un oneroso tributo a costa de la salud mental de las personas afectadas, en su mayoría habitantes de países en desarrollo, donde la capacidad para hacer frente a estos problemas es sumamente limitada¹⁷⁵. Frente a un desastre el ser humano puede reaccionar de distintas maneras con el fin de afrontar esta situación; a su vez dicho evento natural puede generar una serie de trastornos en la salud mental del individuo.

La Asociación de Psiquiatría Americana publicó un Manual de primeros auxilios psicológicos en casos de catástrofes el cual fue traducido y adaptado en el Perú por el psiquiatra Baltazar Caravedo. En este texto se describen diversos tipos de reacciones clásicas a los desastres y se exponen los principios básicos que se deben tener en cuenta para la ayuda a las personas perturbadas emocionalmente. Con relación a las reacciones, se establecen los siguientes tipos:

- a) Reacciones de adaptación: Los afectados sienten los efectos del síndrome general de adaptación (sudoración abundante, temblores, debilidad, náuseas). La claridad del pensamiento puede ser difícil.
- b) Reacciones paralizantes: Las personas pueden quedar paralizadas, permaneciendo paradas o sentadas en medio del desorden, como si estuvieran solas en el mundo, su mirada estará perdida, no reaccionan emocionalmente, son incapaces de ayudarse.
- c) Reacciones hiperactivas: Estas personas pueden estallar en ráfagas de actividad, sin un propósito definido, hablarán rápidamente, bromearán en forma inadecuada y harán sugerencias y demandas

¹⁷⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS) Informe sobre la Salud en el Mundo 2001, Suiza, 2001, https://www.who.int/whr/2001/en/whr01_es.pdf?ua=1

inaceptables, y parecerán incapaces de resistir la más mínima distracción, se muestran intolerables a cualquier idea.

- d) Reacciones corporales: Estos síntomas normales son algo molestos mientras duran, generalmente no interfieren seriamente con la habilidad de la persona para llevar adelante una actividad constructiva en una situación difícil: debilidad, el temblor, el llanto¹⁷⁶.
- I. Según su temporalidad, Páez propone cuatro fases de respuesta¹⁷⁷
 - a) Una primera fase caracterizada por la sensación de víctima y abandono que sufren los afectados.
 - b) Una segunda fase, caracterizada por conductas adaptativas tales como toma de distancia del hecho, búsqueda de una explicación para entender lo ocurrido, expresión emocional y acciones destinadas a protegerse del peligro, el pánico colectivo, la huida y la queja.
 - c) Una tercera fase en la que se incrementan los rumores, se recupera la autoestima, se ayuda a los demás y se restituye el control perdido de la situación.
 - d) Cuarta fase post-crítico, dependiendo de cada sujeto, del apoyo social que dispongan, de sus creencias, pueden manifestar dos tendencias opuestas, unos piensan el evento y otros desarrollan conductas evitativas, rechazando el recuerdo y hablar de lo ocurrido.
 - II. Según la calidad de la respuesta, Marcos Medina, Pérez-Iñigo, Robles y Gómez-Trigo clasifican en tres tipos, las posibles reacciones ante una catástrofe¹⁷⁸:
 - a) Reacciones adaptadas, caracterizadas por la capacidad de mantener la calma, se toman medidas de cuidado y protección, se observan a veces conductas de solidaridad y auxilio a otros.

¹⁷⁶ MINSAs (Ministerio de Salud) con el Instituto de Nacional de Salud Mental Honorio Delgado- Hideyo Noguchi Reestableciendo el equilibrio personal en Emergencias y desastres: Asistencia psicológica. Lima, 2010. p. 50, <http://www.insm.gob.pe/investigacion/archivos/manuales/M-2010-REPED.pdf>

¹⁷⁷ Páez, D., Arroyo, E., & Fernández, I. Catástrofes, situaciones de riesgo y factores psicosociales. *Mapfre y Seguridad*, 57, Primer Trimestre 1995. Bilbao-España, p. 43-55

¹⁷⁸ Marcos, E., Medina, J., Pérez-Iñigo, J., Robles, J., & Gómez-Trigo, J. (2002). Conductas Individuales y Reacciones Ante Situaciones de Catástrofe. III Congreso Virtual de Psiquiatría, Interpsiquis, Universitat de Barcelona, España, www.psiquiatria.com/articulo/ansiedad/estres/4799.

- b) Reacciones inadaptadas, que corresponden a las conductas de pánico, desborde emocional, inhibición, estupor, negación y oposición.
- c) Reacciones influenciadas, personas que se muestran inseguras e indecisas y que actúan según las circunstancias, por lo tanto, pueden ser movilizados a la ayuda o hacia un sentido más negativo como la inhibición, pánico y fuga. Son las personas a las que se dirigen los esfuerzos informativos y de entrenamiento.

La OPS establece una división en la repuestas respecto al antes, durante y después del desastre¹⁷⁹.

I. Antes

En esta fase se produce miedo y una tensión emocional colectiva que prepara el enfrentamiento a la amenaza. Las reacciones individuales dependen de varios factores. Pueden surgir actitudes de negación del peligro en las que la persona continúa con sus actividades cotidianas y no toma precauciones; en otros casos, aparecen actitudes desafiantes, de gran desorganización, o comportamientos pasivos o agitados.

II. Durante

Se generan cambios neuroquímicos en el sistema nervioso central y pueden afectarse las respuestas inmunológicas. Las reacciones emocionales son intensas, el individuo siente interrumpida su vida y presenta reacciones muy variadas que van desde el miedo paralizante a la agitación desordenada y desde la anestesia sensorial al dolor extremo. Esto implica que las personas podrían experimentar algún grado dificultad para la toma de decisiones.

III. Después

La víctima continúa experimentando oleadas de temor y ansiedad al recordar el trauma. Al miedo y a la ansiedad se suma una inestabilidad emocional sobre un trasfondo de tristeza e ira. La alteración emocional incide en el resto del funcionamiento psicosocial. Pueden aparecer ideas o conductas inapropiadas, el sueño se hace irregular y poco reparador, disminuye el apetito, surgen la irritabilidad y los conflictos en las relaciones interpersonales, y se dificulta el cumplimiento de tareas habituales.

Además, aparecen o se acentúan las quejas somáticas (dolores o molestias variadas) y pueden surgir o agravarse las enfermedades

¹⁷⁹ OPS (Organización Panamericana de la Salud) Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres., Washington, mayo 2006, 5 y 6, https://www.who.int/mental_health/paho_guia_practicade_salud_mental.pdf.

preexistentes, puesto que se disminuyen globalmente las defensas. Si el impacto es grave y colectivo, en esta fase ya se nota el daño en la cohesión familiar, social y económica lo cual dificulta obviamente la superación individual del trauma. A los pocos días de ocurrido el desastre puede presentarse ansiedad y depresión, luego de 4 a 6 semanas se suele producir el trastorno de estrés postraumático conforme lo expone Espinoza Neyra al obtener este dato de la Oficina de Inteligencia Sanitaria del Hospital Nacional Almanzor Aguinaga Asenjo Es Salud, Chiclayo-Perú¹⁸⁰.

Así como el impacto generado por estos eventos será diferente en cada persona y dependerá de múltiples factores, (la personalidad de la víctima, etc.) la respuesta ante el estímulo variará según la persona. Estas reacciones se pueden clasificar en *paralizantes, hiperactivas, corporales* y de *adaptación*; las cuales variarán a través del tiempo (antes, durante y después del evento).

Los desastres traen como secuela una perturbación psicosocial que sobrepasa la capacidad de manejo de la población afectada y genera efectos deletéreos en el ámbito psicológico individual, familiar y social de las víctimas¹⁸¹. Además, al ser eventos experimentados por gran cantidad de gente, las respuestas psicológicas de los sobrevivientes serán muy diversas y variará a lo largo del tiempo (antes, durante y después del suceso). Sin embargo, los más comunes suelen presentar síntomas de ansiedad, estrés post-traumático y depresión¹⁸².

Por otro lado, los desastres ocasionan un gran impacto en la salud mental debido a que alteran las creencias básicas de una persona. Según Janoff-Bullman citado por Paez, los individuos poseen una visión del mundo basada en cuatro preceptos: Ilusión de control del mundo, creencia de que el mundo es justo (cada cual obtiene lo que se merece), creencia en que los sucesos se reparten por azar y creencia en que los demás y el mundo en general es bueno¹⁸³. Una catástrofe rompe con estos preceptos y desestabiliza la vida psíquica de las víctimas, cambiando la visión que tiene de sí mismos, del mundo y de los demás.

¹⁸⁰ Espinoza-Neyra, C., Jara-Pereda, M., & Díaz-Vélez, C. (2017). Trastorno de estrés post traumático en una población afectada por inundaciones ocasionadas por El Niño Costero en Perú. *Revista peruana de medicina experimental y salud pública*, 34(4):751-2.

¹⁸¹ OPS (Organización Panamericana de la Salud) *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres*. Washington, D.C: OPS, 2006. p. 3.

¹⁸² García, F., De Valdivia, P., & Mardones, R. Prevención de trastorno de estrés postraumático en supervivientes del terremoto febrero de 2010: una propuesta de intervención narrativa. *Terapia psicológica*, Vol. 28, Nº 1, 85-93.

¹⁸³ Páez, D., Arroyo, E., & Fernández, I. (1995). Catástrofes, situaciones de riesgo y factores psicosociales. *Mapfre y Seguridad*, 57, 43-45.

Es importante notar que las evoluciones de las repuestas se presentan del siguiente modo: En la primera etapa existe una victimización y actitud de abandono, en la segunda etapa predominan actitudes adaptativas y, recién en la tercera etapa se inicia la recuperación positiva, con mejor percepción de control. Es en esta última etapa en la que se concentran la mayoría de los estudios e intervenciones. Sin embargo, no se ha hecho el debido énfasis en las intervenciones preventivas sobre las etapas más tempranas que mejoren los sistemas de respuesta. Veamos a continuación dos de las situaciones originadas por el stress que experimentan ciertas personas después de ocurrido un desastre:

Trastorno de Estrés Agudo (TEA)

Según el DSM-5 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders)¹⁸⁴ el estrés agudo desarrolla síntomas característicos que duran de tres días a un mes. La clínica puede variar entre individuos, pero típicamente involucra una respuesta de ansiedad, que incluye alguna forma de reexperimentación del evento, o de reactividad hacia el evento traumático. En algunos individuos, una presentación disociativa o de desapego puede predominar, aunque estas personas presentarán una fuerte reactividad emocional o fisiológica en respuesta a recordatorios del trauma, mientras en otros se puede presentar enojo, cuya reactividad es caracterizada por respuestas irritables o agresivas. Entre los síntomas del criterio B se presentan los siguientes síntomas:¹⁸⁵

- Síntomas intrusivos.
- Estado de ánimo negativo.
- Síntomas disociativos.
- Síntomas de evitación.
- Síntomas de aumento de la activación.

Trastorno de Estrés Post Traumático (TEPT)

El TEPT se caracteriza por una serie de síntomas característicos que siguen a la experiencia directa, observación o conocimiento de un suceso(s) extremadamente traumático(s), a lo cual (es) la persona responde con miedo, impotencia u horror intenso(s). La perturbación debe producir un malestar clínicamente significativo o deterioro social, laboral y de otras áreas importantes.

¹⁸⁴ Manual de la Asociación Psiquiátrica Americana sobre desórdenes mentales, https://dsm.psychiatryonline.org/pb-assets/dsm/update/Spanish_DSM5Update2016.pdf

¹⁸⁵ American Psychiatry Association. (2014). DSM-5. Washington, DC: American Psychiatric Publishing, p. 1 y ss.

Los síntomas del estrés post-traumático suelen durar un período de un año y medio a dos, siendo los primeros seis meses el período más crítico, caracterizado por una alta activación fisiológica, un pensamiento obsesivo, y fenómenos de ansiedad y enojo. Entre seis meses y un año y medio, se presenta un estado de disminución de actividad fisiológica y de pensamiento. En esta fase se realiza el trabajo del duelo y puede aparecer la depresión. Finalmente, después de un año y medio a dos años, se termina el trabajo de aceptación y desaparece el impacto afectivo. No obstante, un estudio realizado por Bland en 1996, demostró que se podía encontrar altos niveles de estrés psicológico hasta siete años después de ocurrido un desastre natural en las personas que habían sido las más afectadas¹⁸⁶.

La experiencia en el Perú

Como ya se ha mencionado líneas arriba, el riesgo de una persona o una población de convertirse en víctima dependerá directamente de la vulnerabilidad y del peligro al cual estén expuestos. Además, para la mejor gestión de recursos humanitarios, hay que tener en cuenta las condiciones socioeconómicas y al acceso a servicios de salud¹⁸⁷.

La actitud previa al evento dependerá de la capacidad de preparación y prevención de daños tanto personales como económicos que tenga la población. La actitud durante el desastre además contiene un componente intrínseco que depende del modo por el cual la persona administra el nivel de estrés al cual es expuesto. La capacidad de resiliencia será fundamental en los momentos posteriores al evento, en función de la capacidad de respuesta de la población y de las autoridades. Por esta razón, deben existir protocolos de rescate y búsqueda, además de prevención y evaluación de daños posteriores al evento.

Estos aspectos se van a tomar en cuenta a la hora de abordar la situación de la salud mental en el Perú tras las últimas experiencias de desastres. Para ello, hemos elegido algunos de los desastres que causaron mayor impacto social:

El terremoto de Pisco (Ica) ocurrido el 15 de agosto del 2007 con una magnitud de 7.9 grados en la escala sismológica de magnitud del momento (M_w) afectó la costa central del Perú ocasionando importantes daños humanos

¹⁸⁶ Bland, S., O'Leary, E. F., Jossa, F., & Trevisan, M. (1996). Long-Term Psychological Effects of Natural Disasters. *Psychosomatic Medicine*, 58(1):18-24.

¹⁸⁷ OPS (Organización Panamericana de la Salud) *Terremoto de Pisco, Perú – A dos años del sismo, crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. Washington DC: OPS, febrero 2010. P. 141-142

y materiales. Según información oficial, el terremoto produjo 596 muertos, 1292 heridos y 464,314 damnificados¹⁸⁸.

En la ciudad de Chíncha (Ica), una de la más afectada por el terremoto, se registraron entre los meses de agosto y diciembre de 2007, unas 423 atenciones: 48% fueron por ansiedad; el 23%, por trastorno depresivo; y el 25%, por cefalea tensional. Posteriormente, en el trimestre de 2008, se registraron 214 atenciones: El 51% fue por ansiedad; el 18%, trastorno depresivo; el 9%, por abuso de alcohol-drogas; y el 3%, de intentos de suicidio. Los problemas de salud mental se presentaron en mujeres entre los 20 a 48 años. En la ciudad de Pisco, el mayor número de atenciones de salud mental fue por ansiedad, trastornos depresivos y violencia familiar. En los meses posteriores, el número de atenciones de salud mental en los hospitales de Chíncha y Pisco disminuyó, se mantuvieron los problemas de ansiedad y depresión¹⁸⁹.

En el mes de febrero 2017, INDECI (a consecuencia del fenómeno El Niño Costero) registró un total de 184, 987 personas afectadas por fenómenos naturales, 16 personas fallecidas y 20 personas heridas. El mayor número de emergencias se reportaron en los departamentos de Apurímac (121) y Lima (87)¹⁹⁰. Para el mes de marzo se reportó un total de 468,542 personas afectadas, 52 personas fallecidas y 296 personas heridas. El mayor número de emergencias se reportaron en los departamentos de Lima (345) y Ancash (247)¹⁹¹.

Debido a las intensas precipitaciones a consecuencia del fenómeno El Niño Costero muchas zonas de la costa norte soportaron varios días de intensas precipitaciones que originaron una cadena de huaycos. Una de las quebradas que se activó tras el paso de este fenómeno fue la quebrada de San Idelfonso, lo cual ocasionó importantes pérdidas tanto en bienes públicos como privados y lamentablemente una afectación en la salud mental de los pobladores de la zona de Río Seco y El Porvenir

El referido hecho fue materia de un estudio que permitió identificar la prevalencia del trastorno de estrés postraumático (TEPT) y realizar un análisis exploratorio de los factores asociados a este trastorno. Durante 7 días

¹⁸⁸ Instituto Nacional de Defensa Civil. Desastre (INDECI), Compendio estadístico de prevención y atención de desastres 2007. Sismo del 15 de agosto, 2007, 403

¹⁸⁹ Ibid, 22

¹⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática 2017 (INEI) Estadísticas ambientales: Informe técnico N° 03 - marzo 2017. Lima: p. 33

¹⁹¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática 2017 (INEI) Estadísticas Ambientales marzo 2017: Informe técnico N° 4 - abril 2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. p. 33

se seleccionó, en forma no probabilística por conveniencia, a 184 personas de un total de 4321 (entre damnificados y afectados por el fenómeno), luego de 6 semanas de la exposición a los huaycos¹⁹².

Se aplicó la escala de trauma de Davidson (frecuencia y gravedad de los síntomas), y una encuesta sociodemográfica. El protocolo fue aprobado por la Facultad de Medicina de la Universidad Privada Antenor Orrego. Se detectaron 89 casos de TEPT y una prevalencia de 48,4% (IC 95%: 40,9-55,9)¹⁹³.

En este punto cabe destacar el interesante trabajo que ha realizado el Hospital Nacional Hermilio Valdizán de Lima, el cual elaboró un plan de intervención de salud mental en emergencias y desastres dirigido a los damnificados del Cono Este de Lima-2017, siendo su objetivo principal el de brindar apoyo emocional y disminuir las consecuencias negativas, fortaleciendo asimismo la resiliencia de la población. En este caso, se brindó ayuda al Centro Poblado “Perla del Sol” ubicado en Chaclacayo (521 damnificados), al Centro Poblado de Carapongo (3565 damnificados), Cajamarquilla (350 damnificados), entre otros¹⁹⁴.

Así mismo, se conformaron 2 brigadas constituidas por profesionales del Instituto Nacional de Salud Mental “Honorio Delgado - Hideyo Noguchi”, quienes brindaron soporte emocional a través de una atención integral de salud mental debido a situaciones de estrés agudo, maltrato infantil y alcoholismo. En el caso de niños, niñas y adolescentes se dio por reacciones de ansiedad, miedo y desánimo. Esta atención a las víctimas y familiares logró el establecimiento del contacto con sentimientos y emociones experimentadas que permitirán un mejor manejo de la experiencia vivida y frente a otras situaciones futuras¹⁹⁵.

Efectos traumáticos del fenómeno El Niño Costero en los Asentamientos Humanos Nicolás de Piérola y Los Cañaverales (Chosica)

Con el propósito de aproximarnos a una medición de los efectos posteriores El Niño Costero en la salud mental de la población impactada, el 2017 se aplicó una encuesta en dos poblaciones de la zona: Nicolás de Piérola (parte alta de Chosica) y Los Cañaverales (parte baja de Chosica, a orillas del Río Rímac). La

¹⁹² Ibid,751

¹⁹³ Ibid,751.

¹⁹⁴ Hospital Hermilio Valdizán. Plan de intervención de salud mental en emergencias y desastres del Hospital Hermilio Valdizán, dirigido a los damnificados del Cono Este de Lima-2017. Lima. 1

¹⁹⁵ Ibid,1

selección de las viviendas fue al azar; 106 del AA.HH. Nicolás de Piérola y 20 del AA.HH. Los Cañaverales. Se formularon 6 preguntas relacionadas con el tema de la salud mental como veremos en el siguiente acápite, el cual incluye los principales hallazgos de este estudio:

En la tabla N° 50 se observa que el miedo se presentó en 25.47% (27) de las familias del AA.HH. Nicolás de Piérola y en el 30% (6) de las familias del AA.HH. Los Cañaverales. El miedo asociado a otros trastornos se presentó en el 43.40% (46) de las familias del AA.HH. Nicolás de Piérola y en el 0.2% (4) las familias del AA.HH. Los Cañaverales. Otros trastornos como depresión, ansiedad e inseguridad; depresión y ansiedad; solamente irritabilidad; únicamente ansiedad; ansiedad e inseguridad hacen un total del 15.14% (16) para el AA.HH. Nicolás de Piérola y 0.15% (3) para el AA.HH. Los Cañaverales. Así mismo, el trastorno de inseguridad se presentó en el 16.04% (17) de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola y el 35% (7) en el AA.HH. Los Cañaverales.

El miedo es una reacción emocional natural en el momento de la ocurrencia del desastre ecológico como El Niño Costero, que azotó el Perú en el 2017. En este caso se observa que el miedo es una respuesta emocional prevalente en ambos grupos poblacionales, sea solo o acompañado de otros desórdenes patológicos como depresión, ansiedad, inseguridad o irritabilidad. La diferencia casuística de 106 habitantes para el AA.HH. Nicolás de Piérola y 20 habitantes para el AA.HH. Los Cañaverales, genera brechas cuantitativas que limitan el análisis comparativo de los resultados.

Pregunta 51: ¿Ha sufrido pérdidas económicas tras el paso del fenómeno El Niño Costero?

En la tabla N° 51 se observa que el 68.87% (73) de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola tuvo pérdidas económicas y en el 60.00% de los habitantes del AA.HH. Los Cañaverales también tuvo pérdidas económicas, y el 31.13% (33) del primero y 40% (8) del segundo AA.HH. refirieron que no tuvieron pérdidas económicas.

El impacto económico causado por el fenómeno natural fue importante en ambos agrupamientos humanos, excediendo el 68% de pérdidas económicas en el caso del AA.HH. Nicolás de Piérola, lo cual representa una afectación relevante para la supervivencia de estos pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, con escasas oportunidades laborales y posibilidades de ahorro, situación que pone en grave riesgo la sostenibilidad de la vida individual, familiar y su futuridad, como consecuencia de la precariedad económica. Hecho que además repercute en la salud mental de los pobladores.

Pregunta 52: ¿Considera usted que las autoridades han acudido rápidamente con ayuda facultativa y medicamentos después de producido el fenómeno El Niño Costero?

La tabla N° 52 nos muestra que lamentablemente el 90.57% (96) de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola y el 85% del AA.HH. Los Cañaverales refirieron que no recibieron oportunamente ayuda facultativa ni medicamentos de parte de las autoridades del estado. Solo un bajo porcentajes de los habitantes fueron favorecidas con esta ayuda: el 9.43% (10) de los habitantes del AA.HH. Nicolás de Piérola y el 15% (3) de Los Cañaverales.

Alrededor del 90 % de ambos AA.HH. no recibió apoyo médico ni provisión de medicinas de forma inmediata, lo cual evidencia de manera flagrante la desidia del sistema de salud público para auxiliar a estas poblaciones víctimas de semejantes catástrofes naturales. Esto denota, además, una incapacidad administrativa, indolencia burocrática y probablemente intervención de la corrupción que suele apoderarse de los recursos públicos, aprovechándose inhumanamente de estas oportunidades.

Ello explicaría la ausencia de ayuda en salud mental y en otras áreas médicas, así como la oportuna provisión de medicamentos como ansiolíticos, antibióticos, analgésicos y antiinflamatorios, entre otros.

Pregunta 53: ¿Ha afectado el fenómeno El Niño Costero la salud mental de los niños de su asentamiento humano?

En la tabla N° 53 observamos que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 31.13% (31) de los pobladores considera que el fenómeno El Niño Costero no afectó la salud mental de los niños, y el 68.87% (73) consideró que la salud mental sí fue afectada, y, en Los Cañaverales, el 45.00% (9) indicó que el fenómeno, no afectó la salud mental de los niños, sin embargo, el 55.00% (11) de los encuestados refirieron lo contrario.

Más de dos tercios de la población de los dos grupos poblacionales afectados informaron que, el fenómeno del Niño Costero sí afectó la salud mental de los niños, lo cual perjudica notablemente el desarrollo psíquico de dichos menores en cuanto a su personalidad, cognición y emocionalidad, ya que no contarán con atención especializada en salud mental por la incapacidad del sector público para afrontar este impacto en el área infantil. Lastimosamente sus familiares tampoco podrán hacerlo por su parte debido a que carecen de recursos económicos.

Pregunta 54: ¿Qué tipo de apoyo solidario ha recibido de sus vecinos que no fueron perjudicados por el fenómeno natural El Niño Costero?

En la Tabla N° 54 se aprecia que el 13.21% de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola recibió primeros auxilios de sus vecinos, en

comparación con el 10% de los habitantes del AA.HH. Los Cañaverales. Alrededor del 2% de los encuestados de Nicolás de Piérola recibió primeros auxilios y ropa, sin embargo, los pobladores de Los Cañaverales no tuvieron ninguna ayuda. El 4.72% de los encuestados de Nicolás de Piérola recibió medicamentos y ropa. En el caso de Loa Cañaverales el 15% de los pobladores encuestados recibió el mismo tipo de ayuda.

En la tabla N° 54 se observa que el 62.28% (66) de los pobladores del AA.HH. Nicolás de Piérola no recibió ninguna ayuda de parte de los vecinos que no fueron perjudicados por el fenómeno del Niño Costero. Mientras que, en el caso del AA.HH. Los Cañaverales, solo el 10% (2) recibió diferentes tipos de ayuda consistentes en primeros auxilios, ropa, atención facultativa y medicamentos.

Llama la atención que el 62.28% de los encuestados del AA.HH. Nicolás de Piérola y el 55% en Los Cañaverales no recibieran ninguna ayuda, lo cual sería indicativo del bajo nivel de solidaridad existente en la zona, sino fuese porque hay otro factor que debe considerarse. Nos referimos al hecho que los vecinos de la zona también se encuentran en situación de vulnerabilidad no solo por el tema de la informalidad de las construcciones, sino también por la informalidad laboral en la que muchos de ellos se encuentran.

Pregunta 55: ¿Recibió apoyo de las autoridades gubernamentales luego de producido el fenómeno El Niño Costero?

Según la tabla N° 55 observamos que en el AA.HH. Nicolás de Piérola el 81.13% (86) no recibió apoyo solidario de parte de las autoridades gubernamentales, mientras que el 18.87% (20) sí fue favorecida. En el AA.HH. Los Cañaverales el 80.00% no recibió ayuda solidaria. Solamente el 20.00% (4) afirmó haber recibido ayuda.

Cerca del 81 % de los encuestados refiere no haber recibido ningún apoyo solidario de las autoridades gubernamentales luego del desastre del fenómeno del Niño Costero, lo cual refleja la indolencia de los políticos gubernamentales con el sufrimiento de los afectados de los dos AA.HH., quienes seguramente experimentaron una situación de abandono y desamparo en estas circunstancias tan aciagas.

Se colige que, respecto al apoyo de las autoridades gubernamentales, la gran mayoría de pobladores de ambos asentamientos informaron que no lo recibieron, lo cual denota no solo la poca solidaridad sino también el incumplimiento de sus deberes, y por otro lado, nos alerta de los problemas en la gestión de riesgo de desastres.

CONCLUSIONES

El miedo es la principal reacción humana ante la presencia del fenómeno El Niño Costero, estallido emocional que concomitantemente a otros desórdenes mentales debieron ser abordados con urgencia, mediante una intervención interdisciplinaria de salud mental operada por el sector salud, con el fin de minimizar el sufrimiento de los pobladores de los dos AA.HH. afectados por el desastre natural.

El fenómeno del Niño Costero acentuó la precariedad económica de los AA.HH. afectados, exponiéndolos a la agudización extrema de la pobreza y al riesgo de inviabilidad de la supervivencia por las carencias de alimentación y riesgos de salud.

El sistema de salud evidenció incapacidad de respuesta rápida para brindar atención médica y proveer medicinas pertinentes a los pobladores víctimas del fenómeno El Niño Costero, lo cual demuestra ausencia de políticas gubernamentales para afrontar tales tragedias, cuyas causales serían entre otros la falta de planificación, ineptitud burocrática y corrupción.

La salud mental infantil sufrió abandono total en esta tragedia ecológica condenando a los niños afectados a sufrir secuelas en su salud mental post fenómeno del Niño Costero, como estrés postraumático, depresión crónica, crisis de pánico, trastornos de personalidad y baja autoestima.

Las autoridades gubernamentales dejaron a los pobladores en situación de abandono y desamparo, evidenciando incapacidad de gestión de este tipo de tragedias y falta de planes de contingencia para brindar apoyo oportuno a la población que sufre estas situaciones catastróficas. Esto pone al descubierto la improvisación y mediocridad de la burocracia gubernamental.

Propuestas

A continuación, presentamos algunas propuestas en cuanto a la salud mental, las mismas que fueron tomadas de la Guía práctica de salud Mental en situación de desastres y que consideramos aplicable al contexto del presente trabajo de campo¹⁹⁶:

¹⁹⁶ Organización Panamericana de la Salud (OPS) Guía práctica de salud mental en situación de desastres., Washington, 2009. <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/2800/9275326657-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Crear entre la población un clima de confianza y seguridad.
- Formar grupos informativos que ofrezcan orientación a la comunidad, y proporcionen información veraz y confiable desmitificando informaciones alarmistas y de contenido mágico.
- Informar a la población sobre las posibilidades de repeticiones o réplicas, así como recomendaciones y sugerencias para enfrentar la situación actual.
- Designar centros de albergue para evacuar a las poblaciones en situaciones de emergencia.
- Abordaje de situaciones de duelo o depresión como causados por las pérdidas tanto humanas como materiales.
- Abordaje de problemas sociales como disfunción familiar, ruptura de redes de apoyo, imposibilidad de realizar actividades cotidianas como trabajo, educación o hobbies.
- Afrontar preocupaciones concernientes al retorno a la vida cotidiana tales como escuela, trabajo e impulsar la nueva dinámica considerando las circunstancias después del desastre.
- Detectar a personas con problemas psíquicos complejos para brindarles cuidados especiales inherentes a su condición de vulnerabilidad.
- Fomentar la creación de grupos de autoayuda.
- Obtener información sobre factores de riesgo y protección de la población infantil para poder planificar las intervenciones enfocadas en este grupo etario.
- Capacitar a los trabajadores de la atención primaria en salud y equipos de respuesta; así como grupos de ayuda humanitaria de tal manera que se ofrezca la asistencia oportuna.
- La primera ayuda emocional a los damnificados no interfiere con los primeros auxilios.
- Aplicar estrategias claras para el abordaje de las consecuencias psicosociales de los desastres (depresión, estrés postraumático, adicciones y conductas violentas).
- Individualizar los casos que ameritan hospitalización, así como restringir el uso de medicamentos al mínimo necesario.

Referencias bibliográficas

- American Psychiatry Association. (2014). *DSM-5*. Washington, DC: American Psychiatric Publishing.
- Bland, S., O'Leary, E. F., Jossa, F., & Trevisan, M. (1996). Long-Term Psychological Effects of Natural Disasters. *Psychosomatic Medicine* , 58(1):18-24.
- Bobes, J., Portilla, M., Bascarán, M., Sáiz, P., & Bousoño, M. (2002). *Banco de instrumentos básicos para la práctica de la psiquiatría clínica*. Barcelona: Psiquiatría Editores, S.L.
- Canelones, P., Pocino, M., De Macedo, M., Cabrera, M., Villarino, C., Teran-Angel, G., y otros. (2004). Estrés postraumático y depresión en respuesta a un desastre natural y su influencia sobre algunos parámetros inmunológicos. *Psiquiatría.com* , 8(2).
- Dávila, D. (Julio de 2015). Sistemas de alerta temprana para inundaciones (SAT):Experiencias en América Latina. *Apuntes de Investigación* . Lima.
- Desarrollo, B. I. (Diciembre de 2011). Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6029/Perú-%20IDB-TN-620.pdf?...>
- Espinoza-Neyra, C., Jara-Pereda, M., & Díaz-Vélez, C. (2017). Trastorno de estrés post traumático en una población afectada por inundaciones ocasionadas por El Niño Costero en Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 34(4):751-2.
- García, F., De Valdivia, P., & Mardones, R. (2010). Prevención de trastorno de estrés postraumático en supervivientes del terremoto de Chile de febrero de 2010: una propuesta de intervención narrativa. *Terapia psicológica* , Vol. 28, N° 1, 85-93.
- González, M., & Chiroles, S. (2010). Seguridad del agua en situaciones de emergencia y desastres. Peligros microbiológicos y su evaluación. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología* , 48(1)93-105.
- Horna, J. M. (20 de Marzo de 2018). SAT Instalados en Quebradas de Lurigancho. (R. Jimeno, Entrevistador)
- Hospital Hermilio Valdizán. (2017). *Plan de intervención de salud mental en emergencias y desastres del hospital hermilio valdizan dirigido a los damnificados del cono este de lima — 2017*. Lima: Hospital Hermilio Valdizan.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Estadísticas Ambientales marzo 2017: Informe técnico N° 4 - abril 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Estadísticas Ambientales: Informe técnico N° 03 - Marzo 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Jarero, I. (2013). Comentarios sobre el trastorno por estrés agudo. DSM-5. *Revista Iberoamericana de Psicotraumatología y Disociación* , 5(1):2007-8544.
- Lería, F., & Salgado, J. (2016). Estrés post traumático y estrés subjetivo en estudiantes universitarios tras el aluvión de barro. *Ciencias Psicológicas* , 10 (2): 129 - 141.
- Norris, F., Friedman, M., Watson, P., Byrne, C., Diaz, E., & Kaniasty, K. (2002). 60,000 Disaster Victims Speak: Part I. An Empirical Review of the Empirical Literature, 1981–2001. *Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes* , Vol. 65, No. 3, pp. 207-239.
- Organización Panamericana de la salud. (2006). *Salud mental y desastres: intervención en crisis. Pautas para equipos de respuestas*. La Paz: Organización Panamericana de la salud.
- Organización Panamericana de la Salud. (2010). *Terremoto de Pisco, Perú – A dos años del sismo, crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud: Área de preparativos para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre. (2006). *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres*. Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud: Oficina Sanitaria Panamericana. (2000). *Los desastres naturales y la protección de la salud*. Washington DC, E.U.A.: Organización Panamericana de la Salud.
- Páez, D., Arroyo, E., & Fernández, I. (1995). Catástrofes, situaciones de riesgo y factores psicosociales. *Mapfre y Seguridad* , 57, 43-45.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (10 de Julio de 2015). RM N° 173-2015-PCM. *Lineamientos para la conformación y funcionamiento de la red nacional de alerta temprana*. Lima: Editora Perú.
- Soluciones Prácticas. (26 de Noviembre de 2015). “Diagnóstico y propuesta de diseño de un sistema de alerta temprana para las poblaciones Las Esteras-El Carrizal, Los Sauces -El Monte, Santa Ines, María Parado de Bellido-Maria Auxiliadora en el ámbito metropolitano de la cuenca del Río Rímac.Lima.
- World Health Organization. (26 de marzo de 2018). *World Health Organization: Humanitarian Health Action: Definitions: emergencies*. Obtenido de <http://www.who.int/hac/about/definitions/en/>

Glosario

Alud. Desprendimiento violento en un frente glaciar, pendiente abajo, de una gran masa de nieve o hielo acompañado en algunos casos de fragmentos rocosos de diversos tamaños (desde bloques pesados en Tm a finos).

Aluvi3n. Es el desplazamiento violento de una gran masa de agua conteniendo mezcla de fragmentos, lodo, sedimentos de variada granulometr3a, bloques de roca de grandes dimensiones, vegetaci3n y todo lo que arrasa en su trayecto.

Amenaza. Es la percepci3n de agresi3n y violencia de un fen3meno natural sobre una actividad humana, o una condici3n peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud.

Amenaza biol3gica. Un proceso o fen3meno de origen org3nico o que se transporta mediante vectores biol3gicos, que incluye la exposici3n a microorganismos pat3genos, toxinas y sustancias bioactivas que puedan ocasionar la muerte, enfermedades u otros impactos a la salud.

Amenaza geol3gica. Un proceso o fen3meno geol3gico ocasionado por el comportamiento morfodin3mico, como la remoci3n de masas, una actividad h3drica o s3smica, actividad volc3nica, que podr3a ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud.

Asentamiento Humano. Es el establecimiento de un conjunto de personas (incluye sus sistemas de supervivencia), en un 3rea f3sicamente localizada, sin ning3n ordenamiento planificado, ni servicios b3sicos y sin considerar las condiciones naturales, sin presagiar los riesgos y peligros.

Autoconstrucci3n. Es el arte de construir o edificar lo propio. La autoconstrucci3n se realiza con mano de obra no remunerada. Es usual recurrir a redes de personas que se ayudan mutuamente y de esa forma, en algunos casos, s3lo se contratan actividades que requieran de manejo t3cnico especializado

Barrera burocr3tica. Es toda exigencia, requisito, limitaci3n, prohibici3n o cobro que imponen las entidades de la administraci3n p3blica dirigidos a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o la permanencia de los agentes econ3micos en el mercado, tambi3n puede afectar en la tramitaci3n de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios que garantizan la simplificaci3n administrativa.

BDA. Es el Departamento de presupuesto y Servicios Administrativos del Banco Interamericano de Desarrollo es el responsable de informar a la alta administraci3n y Directorio Ejecutivo, sobre desempe3o y asignaci3n de recursos a efectos de informar y reforzar el proceso de toma de decisiones.

Capacitación. Es toda actividad que un individuo u organización realiza, respondiendo a sus necesidades, y que busca mejorar la actitud, conocimiento, habilidades o conductas.

Clasificación socioeconómica. Es una medida de bienestar del hogar, tiene una vigencia de tres años y se determina con información del hogar que se encuentra en la BDA, así como aquella que es recolectada mediante instrumentos aprobados por el MIDIS.

Concientización / sensibilización pública. El grado de conocimiento comunitario sobre el riesgo de desastres, los factores que conducen a estos y las acciones de prevención que pueden tomarse individual y colectivamente para reducir la exposición y la vulnerabilidad.

Conflicto social. Es un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios.

Corrosión. Es el proceso de deterioro que sufren los metales al ser atacados por los más diversos agentes químicos. También se puede definir como la destrucción o deterioro continuo a través del tiempo de un material debido a una reacción química o electroquímica con el medio ambiente o el microambiente donde se encuentra trabajando u operando el material en cuestión.

Costo – beneficio. Consiste en crear un marco para valorar un objeto /bienes si en un momento específico en el tiempo, el costo de una medida específica es mayor en relación con los beneficios procedentes de la misma. Permite pronosticar cual decisión es la más apropiada en términos económicos en un proyecto específico.

Cuenca hidrográfica. Es una unidad territorial natural hídrica es el más importante ya que a partir de esta apreciación se puede comprender que únicamente en la cuenca hidrográfica es posible realizar balances hídricos. Es decir, cuantificar la oferta de agua que “produce” la cuenca durante el ciclo hidrológico.

Damnificado. Persona afectada parcial o íntegramente por una emergencia o desastre y que ha sufrido daño o perjuicio a su salud o en sus bienes, en cuyo caso generalmente ha quedado sin alojamiento o vivienda en forma total o parcial, permanente o temporalmente, por lo que recibe ayuda humanitaria temporal.

Decreto supremo. (D.S. con número y fecha) Norma de carácter general que reglamenta normas con rango de ley o regula la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional.

Defensa nacional. Es el conjunto de medidas y servicios destinados a asegurar la integridad material en el territorio del estado contra los actos de fuerza del extranjero.

Degradación ambiental. Es el deterioro del medio ambiente a través del consumo incorrecto del aire, agua y suelo, conlleva a la destrucción de los ambientes y la erradicación de la vida silvestre; todo esto debido a la falta de control y cumplimiento a las reglamentaciones de soluciones medioambientales.

Derecho real. Derecho que tiene una persona sobre una cosa en virtud de una determinada relación jurídica. Los derechos reales se caracterizan por dos notas fundamentales: el carácter inmediato del poder que otorgan a su titular sobre la cosa, y la oponibilidad erga omnes o facultad de ejercitarlo imite a todos.

Desastre. Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

Deslizamiento. Ruptura y desplazamiento de pequeñas o grandes masas de suelos, rocas, rellenos artificiales o combinación de estos, en un talud natural o artificial.

Disfunción familiar. Pérdida de la armonía en la dinámica familiar saludable: anarquía, anomia, peleas.

Epistemología. Estudio del conocimiento y como tal se ha convertido en una rama de la filosofía que estudia el fundamento, los límites, la metodología del conocimiento.

Estado de emergencia. Es un régimen de excepción que se puede aplicar en todo el país, o parte de este, cuando ocurre una catástrofe o el orden interno es afectado. Está regulado por la Constitución Política del Perú; y es oficializado por el presidente de la República, en acuerdo con los ministros de Estado, durante un tiempo determinado.

Estudio del impacto ambiental. Es el proceso mediante el que se evalúan los impactos ambientales de un proyecto o programa de repuesto de diverso desarrollo de producción económica, salud, vivienda, otros. El estudio se emprende como parte integral de los procesos de planificación y de toma de decisiones con el propósito de limitar o reducir el impacto negativo del proyecto o del programa en cuestión.

Evaluación de riesgo. Una metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de

las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen.

Fenómeno El Niño (FEN). Fenómeno caracterizado por el calentamiento de las aguas superficiales del Océano Pacífico ecuatorial, frente a las costas de Ecuador y Perú, con abundante formación de nubes principalmente en la región tropical (Ecuador y Norte del Perú), con intensa precipitación y cambios ecológicos marinos y continentales.

Fenómeno natural. Todo lo que ocurre en la naturaleza, puede ser percibido por los sentidos y ser objeto del conocimiento. Se clasifican en: fenómenos generados por procesos dinámicos en el interior de la tierra, en la superficie de la tierra; fenómenos meteorológicos o hidrológicos y fenómenos de origen biológico.

Fenómenos sociales. Diferentes fenómenos que transcurren de la vida social y del comportamiento humano en sociedad, constituyen el objeto de estudio de las Ciencias Sociales.

Formalidades. Son los requisitos externos con que deben ejecutarse o celebrarse algunos actos jurídicos y protocolares por disposición de la ley.

Grado de exposición. La población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y, por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales.

Gestión correctiva de riesgo de desastres. Actividades de control y gestión que abordan y buscan corregir o reducir el riesgo de desastre que ya existe.

Gestión de emergencias. La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales en la rehabilitación.

Gestión de riesgo. El enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y evaluar las pérdidas potenciales.

Gestión de riesgos de desastres. Es el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades operativas para ejecutar políticas de fortalecimiento y las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y evitar la posibilidad de que ocurra un desastre.

Gestión prospectiva de desastres. Actividades de gestión que abordan y buscan evitar el aumento o el desarrollo de nuevos riesgos o desastres a futuro inmediato o a medio plazo

Huaycos. Término autóctono peruano, voz quechua sinónimo de lloclla, llapana significa quebrada. Son movimientos descendentes y rápidos de rocas, escombros y suelos saturados de agua, que ocurren en superficies inclinadas y en quebradas cuando ocurren lluvias intensas y prolongadas.

Inclusión social. Proceso que asegura que aquellas personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven.

Informalidad. El conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y tributarios que rigen la actividad económica.

Informalidad inmobiliaria. Referido a la autoconstrucción y principal forma de urbanización no formal en ciertas poblaciones urbanas, desde pequeños poblados.

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Organismo central, rector y conductor del SINADECI, encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil.

Irritabilidad. Incapacidad de autocontrol emocional, reaccionando con ira e intolerancia ante estímulos internos o externos insatisfactorios o desagradables.

Licencia de edificación. Es el acto administrativo mediante el cual un gobierno local otorga al administrado, la autorización a través de documento escrito, para ejecutar una obra de edificación, es decir una construcción de carácter permanente sobre un predio, que cuenta como mínimo con un proyecto de habilitación urbana aprobado y cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades.

Magnitud sísmica. Medida de la fuerza de un sismo expresado en términos de la cantidad de energía liberada en el foco sísmico o hipocentro.

Marginación. Es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo.

Medidas estructurales. Cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a amenazas.

Medidas no estructurales. Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concientización pública, la capacitación y la educación.

MIDIS. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Tiene por función mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promoviendo el ejercicio de sus derechos. El acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades.

Mitigación. La disminución o la limitación de los impactos adversos ante las amenazas y los desastres afines.

Modus vivendi. Modo o régimen de vivir (forma provisional de regular las relaciones entre los Estados hasta llegar a suscribir el tratado oportuno).

Neurociencia. La neurociencia ha aportado conocimientos para ser aplicados en el campo pedagógico como las bases neuronales del aprendizaje, de la memoria, de las emociones y de otras funciones cerebrales que son estimuladas y reforzadas a diario en el aula.

Niño Costero. Es un evento climático que se manifiesta independientemente de los procesos físicos que lo puedan originar, está relacionado a la presencia de una corriente de aguas anómalamente cálidas en forma persistente durante varios meses en la región de las aguas del litoral del Océano Pacífico, principalmente a lo largo de la costa norte del Perú y de Ecuador.

Peligro. Probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural o antrópico potencialmente dañino, para un período específico y una localidad o zona conocidas.

Perturbación psicosocial. Quiebra del orden social que provoca miedo, zozobra, violencia, inestabilidad colectiva, e ingobernabilidad.

Plan de contingencia. Un proceso de gestión que analiza posibles eventos específicos o situaciones emergentes que podrían imponer una amenaza a la sociedad o al medio ambiente, y establece arreglos previos para permitir respuestas oportunas, eficaces y apropiadas ante tales eventos y situaciones.

Plan para la reducción de riesgo de desastres. Un documento que elabora una autoridad, un sector, una organización o una empresa para establecer metas, objetivos específicos para la reducción de riesgo de desastres, juntamente con las acciones afines para la consecución de los objetivos trazados.

Prevención. Detección y supresión de los factores de riesgo de adquirir alguna enfermedad física o mental.

Pronóstico. Una declaración certera o un cálculo estadístico de la posible ocurrencia de un evento o condiciones futuras en una zona específica.

Propiedad informal. Es el terreno o los terrenos ocupados por posesorios informales, al margen de toda norma o reglamentación, como poblados populares en laderas/quebradas periféricas a ciudades, los poblados en las riberas o cause antiguos de los ríos, los llamados asentamientos humanos (AA.HH.) La relevancia es que no tienen acceso al suelo y carecen de los servicios básicos (electricidad y agua potable/alcantarillado)

Quebrada. Es el lecho seco o de escurrimiento esporádico y efímero, por lo general de gran pendiente.

Reducción de riesgo de desastres. El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente; y la preparación ante los eventos adversos.

Rehabilitación. Acciones que se realizan inmediatamente después del desastre. Consiste fundamentalmente en la recuperación temporal de los servicios básicos que permitan normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre.

Resiliencia. Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a sufrir alguna amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Riberas. Son las áreas perimétricas o bordes de los ríos, arroyos, torrentes, lagos y lagunas, comprendidas entre el nivel mínimo de sus aguas en contacto con la superficie y el nivel de su máxima creciente.

Riesgo. Estimación o evaluación matemática de pérdidas de vidas, de daños a los bienes materiales, a la propiedad y economía, en un período específico y área conocidos, de un evento específico de emergencia. Se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad de daños posibles.

Riesgo extensivo. El riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres constantes.

Riesgo intensivo. El riesgo asociado con la exposición a grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento

de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes.

Riesgo residual. El riesgo que todavía no se ha localizado, aun cuando existan medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres y para los cuales se debe mantener las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación.

Riesgo de desastre. Probabilidad de los daños y pérdidas futuras, debido a la vulnerabilidad existente frente a futuros eventos de origen físico" requiere de la conjunción de amenazas y vulnerabilidad.

Sensibilizar. Ver concientización.

Sistema biopsicosocial. Enfoque conceptual que integra los componentes biogénico y social en el proceso de intervención en salud mental.

Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público orientados a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen. Actúa en concordancia con la Política y Planes de Defensa Nacional.

Temblor. En un lugar dado, es el movimiento sísmico con intensidad entre los grados III, IV y V de la escala de Mercalli.

Transferencia de riesgo. El proceso de trasladar formal o informalmente las consecuencias financieras de un riesgo en particular de una parte a otra mediante el cual una familia comunidad, empresa o autoridad estatal obtendrá recursos de la otra parte después que se produzca un desastre, a cambio de beneficios sociales o financieros continuos, compensatorios que se brindan a la otra parte.

Trastorno por estrés agudo (TEA). Es un cuadro de carácter agudo que aparece en la conducta humana como consecuencia de la exposición a un evento traumático, el impacto emocional de un determinado suceso capaz de provocar una serie de manifestaciones físicas y psicológicas.

Trastorno por estrés postraumático (TEPT). Es un tipo de trastorno en la conducta humana de ansiedad. Puede ocurrir después de que uno ha experimentado un trauma emocional que implica una amenaza de lesión o de muerte.

Unidad inmobiliaria: Es la edificación o conjunto de edificaciones que poseen y comparten algo usual en común. Cuando se trata de una edificación es una construcción vertical, dividida horizontalmente en pisos de uno o más departamentos y que tienen en común la entrada del exterior que los vincula. En unidades inmobiliarias conformadas por distintos edificios, cada uno cuenta con secciones exclusivas, pero todas están construidas en un terreno común que los vincula. En ambos casos son factibles de independizar y susceptibles de inscripción en los Registros Públicos.