

Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

**APROXIMACIÓN A LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PAZ A TRAVÉS DE UN ESTUDIO DE RESILIENCIA FRENTE A DESASTRES
EN CINCO BARRIOS DE LA CIUDAD
BOLIVIA**

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino “Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina” en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARIA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10920

ISBN: 978-612-4054-11-2

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril 2009)

COORDINACIÓN TÉCNICA: Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)

María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell

SISTEMATIZADORES NACIONALES: Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,

María del Carmen Tejada - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: Lilian Reyes Pando

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: Fundación contra el Hambre, Lilian Reyes y Jorge Espinoza

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

Aproximación a la
gestión del **riesgo**
en **La Paz** a través de
resilencia frente a
desastres en **cinco** barrios
de la **ciudad**

Agradecimientos

Por su colaboración y testimonios a: instituciones, damnificados, investigadores, miembros de las juntas de vecinos que colaboraron con sus testimonios y participación en este trabajo de sistematización.

Eddy Jimenez Bullaín

Miembro del Directorio de Fundación La Paz

Luis Salamanca Mozuelo

Investigador

María Angélica Michel

Responsable de Coordinación con Organizaciones Sociales y Población Meta

Celina Tapia

Reubicada en la Urbanización Los Leones

Jaime Murillo

Vicepresidente Barrio IV Centenario
Miembro de la Directiva del Colegio de Arquitectos - Grupo de Seguimiento Uso de Suelos y Patronos de Asentamiento - Comisión de Riesgo

Índice

| | |
|--|----|
| Prólogo | 5 |
| Resumen..... | 7 |
| Presentación | 9 |
| 1. Contexto de la experiencia | 11 |
| 1.1. Abordaje de la gestión del riesgo por parte del GMLP | 11 |
| 1.2. Antecedentes de la Fundación La Paz | 11 |
| 2. Riesgos en el marco de la problemática local..... | 12 |
| 3. Desarrollo de la experiencia | 14 |
| 3.1. Resultados e impactos | 18 |
| 3.2. Procesos clave de gestión del riesgo y fases de incidencia | 19 |
| 4. Aprendizajes significativos | 19 |
| 4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales. | 19 |
| 4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local..... | 22 |
| 4.3 Gestión local del riesgo como proceso | 23 |
| 4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional | 25 |
| 5. Apuntes finales | 25 |
| Referencias bibliográficas | 28 |

Índice de fotos y figuras

Fotos

| | |
|--|----|
| Foto 1. Recurrencia de inundaciones en zonas de La Paz. | 12 |
| Foto 2. Las amenazas de deslizamiento en barrios de la periferia | 16 |
| Foto 3. Familia seleccionada para recuperación de vivienda | 17 |
| Foto 4. Manifestación para reivindicación de derechos de los afectados | 20 |
| Foto 5. Condiciones de fragilidad de viviendas | 23 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Ubicación de barrios seleccionados para el Estudio de Resiliencia..... | 15 |
| Figura 2. Procesos clave y fases de la gestión del riesgo | 19 |

Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.

Resumen

| | |
|---------------------|--|
| Duración: | 2007 |
| Ejecución: | Fundación La Paz para el Desarrollo y la Participación |
| Apoiado por: | National Centre of Competence in Research North - South (NCCR-NS) Joint Areas of Case Studies South America (JACS - SAM) Governance, Human Development and Environment Institutional Partner - Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED) de Ginebra (IP8) |

A través de una alianza entre el National Centre of Competence in Research North - South (NCCR-NS) y la Fundación La Paz para la Participación y el Desarrollo (FLP), se desarrolló en la ciudad del mismo nombre, durante el año 2007, una investigación con respecto a la resiliencia de un segmento de la población de bajos recursos ante desastres, ubicada en los distritos de la periferia de la ciudad de La Paz (Bolivia).

El proceso de desarrollo de la investigación, principalmente de las fases de trabajo de campo, permite extraer algunos aprendizajes con respecto a las causas inherentes a la problemática de la gestión del riesgo en la ciudad, así como del rol de las ONG y la sociedad civil en general.

A través de su participación en el estudio, FLP permite apreciar la necesidad de que las organizaciones cotidianamente la fu exploren una nueva manera de aproximarse a la temática del riesgo en La Paz, ya que pese a que la Fundación persigue el objetivo de fortalecer la participación política de las mujeres y sus comunidades, a lo largo de sus 30 años de existencia, el tema de desastres no había sido enfocado de manera estructural sino simplemente asistencial, apoyando a mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes en materia de alimentos, educación y salud.

El desarrollo del estudio de resiliencia se traduce por tanto en acciones que directa e indirectamente inciden, primero, en el reconocimiento y reflexión por parte de la población sobre sus condiciones de riesgo, y luego, sobre la generación de acciones concretas que influyen en la toma de algunas decisiones por parte el Gobierno Municipal de La Paz.

A partir del estudio y del trabajo desarrollado por FLP se puede remarcar la importancia de que una estrategia de gestión del riesgo considere de manera central la necesidad de hacer incidencia política en los gobiernos municipales, y que la misma requiere del fortalecimiento en materia de gestión del riesgo. Asimismo, se destaca también la relevancia de la incidencia en los niveles de definición de políticas públicas nacionales, para la modificación de ciertos patrones de acceso a recursos, como en el caso de la política de vivienda, actualmente focalizada en la generación de soluciones habitacionales pero que hace abstracción del problema de acceso al suelo urbano.

Finalmente, se destaca que para poder iniciar cambios y transformaciones sustanciales, como parte de un proceso sostenido e integrado al desarrollo, se requiere una estrategia de empoderamiento de la sociedad civil para la incidencia política a partir del fortalecimiento de capacidades técnicas. Se requiere generar un mecanismo vivo que, al margen de aprovechar las capacidades instaladas de ONG, como la Fundación La Paz, puedan encarar la gestión del riesgo como un proceso más que como un proyecto.



Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

Pese a que la ciudad de La Paz constituye un territorio en el que confluyen complejas interacciones entre condiciones de amenaza y vulnerabilidad que dan lugar a significativos escenarios de riesgo, hasta el momento son muy pocos los estudios que se han hecho con respecto a los mismos y su gestión. La experiencia que se presenta¹ muestra una manera de aproximarse a esta problemática a través de una investigación² sobre resiliencia respecto de desastres en poblaciones de bajos recursos en distritos periféricos de La Paz. Una parte de esa investigación se desarrolla a través de una alianza entre el National Centre of Competence in Research North - South (NCCR-NS)³ y la Fundación La Paz para la Participación y el Desarrollo (FLP).

La presente sistematización se ha abocado a reflejar principalmente el proceso y los aprendizajes emergentes del trabajo con la sociedad civil a través de la Fundación La Paz, bajo la dirección de un investigador principal. A través de su participación en el estudio, la FLP, con el apoyo del investigador, inicia una nueva manera de aproximarse a la temática del riesgo en La Paz. Pese a que cotidianamente la Fundación persigue el objetivo de fortalecer la participación política de las mujeres y sus comunidades, a lo largo de sus 30 años de existencia el tema de los desastres no había sido enfocado de manera estructural, sino simplemente asistencial.

De esta manera, el estudio se traduce en acciones que directa e indirectamente inciden, primero, en el reconocimiento y la reflexión por parte de la población sobre sus condiciones de riesgo, para luego generar acciones concretas que influyen en la toma de algunas decisiones por parte el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), para la programación de recursos destinados a estudios de amenazas, así como el abordaje del riesgo como prioridad estratégica para el Distrito 17⁴ en el marco del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2007-2011.

Si bien estas definiciones, asumidas por el GMLP, son aún de carácter puntual y están vinculadas a la demanda específica de un grupo de vecinos, el proceso para su consecución permite poner a la luz, si es que no las causas de fondo por lo menos, algunas de las presiones dinámicas (Blaikie et al, 1996) que subyacen al riesgo en la ciudad de La Paz. Con ello se exploran, al mismo tiempo, los roles a jugar por parte del Estado en sus expresiones locales y nacionales, de la sociedad civil, de las ONG y de los organismos de cooperación internacional.

1. Esta experiencia es parte de un conjunto mayor de proyectos desarrollados en otros seis municipios, con recursos de NCCR-NS. Estas experiencias se financiaron también por parte de OXFAM GB y se ejecutaron a través de la Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO).

2. La investigación es realizada por el Sr. Luis Salamanca, investigador del TPP Obrist "From Vulnerability to Resilience", financiado por The Institute Tropical Swiss, para optar por el grado de doctor.

3. Este conglomerado de universidades suizas financian PAMS, con el objeto de que los doctorantes o investigadores senior, que están trabajando construyendo conocimiento, puedan probar sus teorías o marcos teóricos, contrastándolos con la realidad.

4. En audiencias públicas sostenidas por el alcalde y su equipo técnico en cada uno de los distritos, el distrito 17, que es el área de estudio, por segundo año consecutivo ha incorporado en sus demandas obras estructurantes para consolidar la zona.

Asimismo, producto de esta experiencia, la FLP ha sido capaz de generar una serie de importantes consideraciones y reflexiones que tienen que ver con la relación entre riesgo y desarrollo, la apropiación social de la información y el conocimiento para la gestión del riesgo, la gestión del riesgo como proceso y no como producto, así como en relación a la integralidad territorial de la misma.

Por último, la sistematización de la experiencia es el resultado de la síntesis de información proveniente principalmente de entrevistas semiestructuradas, tanto como de un trabajo de grupo focal que permitió poner en discusión opiniones desde diversos puntos de vista por parte de los actores participantes.

1. Contexto de la experiencia

En el desarrollo de esta experiencia es importante señalar tres aspectos relevantes: el primero relacionado con las propias condiciones de riesgo del municipio; el segundo con el abordaje del mismo por parte del GMLP en los últimos años; y el tercero, los antecedentes de los actores involucrados en la experiencia. En tanto que el primer aspecto se desarrollará en el siguiente capítulo, a continuación se hace una breve descripción de los otros dos.

1.1. Abordaje de la gestión del riesgo por parte del Gobierno Municipal de La Paz - GMLP

A partir del desastre registrado en febrero de 2002, asociado a una fuerte granizada que afectó todo el eje troncal de la ciudad de La Paz, generando cuantiosas pérdidas materiales y de vidas humanas, el GMLP decidió considerar la gestión del riesgo como un tema importante de la gestión pública. Ello se refleja en el Plan de Desarrollo Municipal Jayma (GMLP 2007); sin embargo, a partir del análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011 se infiere que el enfoque sustentado está fuertemente vinculado con la ejecución de obras de infraestructura destinadas al control de amenazas geológicas e hidrológicas, a partir de los cuales se fomenta principalmente proyectos de manejo hidráulico o de estabilización geológica de pequeña y mediana envergadura de alto costo.

Pese al énfasis puesto en el control de amenazas, no existen estudios en la escala requerida para la toma de decisiones que permitan visibilizar y gestionar una porción significativa de problemas distrito por distrito. Esta carencia de información se ha convertido en un obstáculo que impide la resolución de conflictos en los distritos, donde se han producido desastres o donde los niveles de riesgos sugieren la urgente

necesidad de reubicar poblaciones asentadas en dichas zonas.

La carencia de una política municipal con respecto a los asentamientos actualmente ubicados en zonas de riesgo manifiesto, ha hecho que su abordaje esté sujeto a la capacidad de presión y gestión de las familias afectadas. De acuerdo con los entrevistados, ante la ocurrencia de un desastre, el GMLP, conjuntamente con Defensa Civil, implementa refugios temporales y apoya a los damnificados entregando o canalizando ayuda humanitaria; este apoyo se mantiene principalmente en tanto la prensa hace un seguimiento cercano. Luego se conforma una comisión de atención a los damnificados que no se enmarca en ninguna política para atender o reubicar a la población afectada. Esto, sumado a la constante rotación del personal encargado de atender las demandas de los damnificados, hace que finalmente cualquier movimiento social que persiga una solución a los problemas emergentes del riesgo y del desastre se diluyan con el tiempo.

1.2. Antecedentes de la Fundación La Paz

La Fundación La Paz nace en 1971, como Fundación San Gabriel. En 1995 se produce una división luego de la cual la Fundación San Gabriel continuará en los ámbitos de salud, mientras que Fundación La Paz quedará encargada de las áreas de promoción de la mujer y de socioeducación, con acciones dirigidas principalmente a mujeres, menores, adolescentes y jóvenes en zonas de escasos recursos de La Paz (FLP 2005). La visión con la que se trabaja con ellos está dirigida a motivar el fortalecimiento de organizaciones que involucren a esos grupos meta en los macrodistritos 3 y 4, que corresponden a Periférica y San Antonio.

Dentro del todo, el contexto de instituciones que viene trabajando hace muchos años en la

temática de género, la Fundación La Paz ha concentrado su intervención en el ámbito de la participación política de la mujer. Eso hace que los escenarios en los que se mueve no sean solamente los de cada beneficiario, sino también el conjunto de instituciones sociales existentes en los dos macro distritos, donde la fundación tiene más fuerza: juntas vecinales y, especialmente, organizaciones de mujeres. Existe una Asociación de Centros de Mujeres, que agrupa 46 centros de madres, contemplando entre 1 300 y 1 500 mujeres. Esta organización fue creada con apoyo de FLP pero actualmente tiene vida propia. Asimismo, los programas de asistencia a la niñez desarrollados por la Fundación La Paz exceden en mucho a los conducidos desde el Estado, atendiendo actualmente a 7 000 niños.

Cada 2 ó 3 años, FLP hace un trabajo de identificación y caracterización de la demanda social, tomando como grupo de trabajo a las mujeres y otras organizaciones sociales para un levantamiento de las necesidades sociales de los dos macro distritos. En ese trabajo se hacía visible que en cada período de lluvias estas zonas convivían cotidianamente con problemas de deslizamientos, entre otros.



Foto 1: Recurrencia de inundaciones en zonas de La Paz.
Fuente: Lilian Reyes Pando

Tradicionalmente, la recurrencia de estos fenómenos, su fuerte impacto en la calidad de vida de la población asentada en zonas de amenaza y la carencia de recursos por parte de FLP, tanto financieros como teórico-conceptuales y metodológicos, hicieron que la fundación se limite simplemente a implementar proyectos de asistencia humanitaria reflejados en la provisión de alimentos, muebles o enceres básicos a poblaciones afectadas. La solicitud del NCCR, a través de Luis Salamanca como encargado de llevar adelante la investigación sobre resiliencia en la ciudad de La Paz, coincidió con una necesidad evidente tanto de la FLP como de la población meta sobre los objetivos planeados desde el año 2005:

“Promover la participación y organización de estos sectores, para ampliar su capacidad de enfrentar situaciones críticas y mejorar sus condiciones de negociación en el contexto social en el que se desenvuelven.” (FLP Memoria Institucional 2004)

En ese contexto, la participación de FLP en el proyecto de investigación fue vista como una apertura hacia acciones de nivel macro para fortalecer los mecanismos que ya se habían creado, vía la atención de diversas problemáticas sociales, ya que hasta esa fecha si bien la fundación tenía interés en el tema no tenía aún el marco conceptual ni los recursos para pensar en su abordaje.

2. Riesgos en el marco de la problemática local

La experiencia estudiada está contextualizada por la presencia de amenazas vinculadas principalmente a eventos de lento o rápido desarrollo asociados con singulares condiciones

geológicas, topográficas, hidrometeorológicas y otras más, de origen socio natural o antrópico, como la deforestación, la erosión de suelos y múltiples conflictos sociales y políticos, que en los últimos años se han exacerbado con un alto potencial de daño, afectando el sistema vial y los edificios públicos localizados especialmente en el eje troncal de la ciudad⁵.

Con respecto a la amenaza sísmica, la información es escasa y contradictoria, ya que el propio GMLP en el documento de PDM 2001-2006 inciso 5.1.4. sobre riesgos sísmicos, desestima esta amenaza con el argumento de que los catálogos sísmicos nacionales e internacionales no tienen registro de sismos con epicentro en La Paz. Sin embargo, el Observatorio San Calixto, única institución nacional encargada del monitoreo de la amenaza sísmica, señala que aspectos tales como “tipo de roca, espesor de estratos, condiciones de compactación, cohesión y heterogeneidad de los sedimentos que conforman el lugar” se deben tomar en cuenta a la hora de estimar o desestimar posibles impactos de actividad sísmica en la ciudad de La Paz, ya que eventos en Perú o Chile podrían afectar sobre “la ciudad de La Paz con una intensidad en la escala Modificada de Mercalli aproximadamente de V...” (Minaya et al, 2005: 5).

La ciudad de La Paz está expuesta a múltiples amenazas con consecuencias en deslizamientos e inundaciones. Varios estudios (Dobrovolny E. 1956, Honorable Alcaldía Municipal de La Paz 1977, Salamanca 2007 o GMLP 2007a) señalan que el porcentaje de superficie con un grado admisible de constructibilidad, en función a condiciones topográficas, geológicas e hidrológicas, tanto en la ciudad como en sus zonas de expansión (cuenca de La Paz, cuenca

de Achocalla y cuenca baja), oscila entre 44% y 75%. Muchas de las zonas señaladas por dichos estudios como *terrenos inconstructibles* o *sin ningún arreglo posible* corresponden a barrios que actualmente se encuentran urbanizados. Adicionalmente, las condiciones hidrológicas del territorio son también complicadas, con más de 200 ríos atravesándolo (GMLP 2007a).

Los procesos de construcción de la vulnerabilidad en las zonas de estudio, de acuerdo con el testimonio de la directora de FLP, tienen que ver con el proceso de urbanización de las mismas. Según su testimonio, hace 30 años ambos distritos tenían las características de una zona semirural desarticulada del sistema de transporte y con carencia en la dotación de servicios. Debido a esas condiciones, la zona atrajo gran parte de la población migrante, tanto quechua como aimara, que hasta aproximadamente la década de los 70 llegaba directamente a la ciudad de La Paz. Posteriormente, estas mismas zonas comenzaron a acoger a los migrantes de segunda generación, segmento poblacional compuesto por los hijos de quienes en primera instancia emigraron del campo a la ciudad de El Alto y que, en la medida que lograron un mejor nivel de ingresos, aspiraron a vivir en La Paz.

En los últimos 30 años, el proceso de urbanización en estas zonas ha sido muy acelerado y ha respondido a tres patrones de asentamiento, a saber: los inducidos por el Estado (Villa Armonía, German Jordan, Barrio Minero, etc.), los espontáneos promovidos por privados (IV Centenario, Villa Copacabana, Villa San Antonio, etc.) y los informales (invasiones efectuadas clandestinamente, sin reconocimiento de la alcaldía, sin asesoramiento técnico y con materiales muy elementales: San Simón, Urbanización

5. Durante la crisis política de febrero de 2003, la convulsión social generó el saqueo e incendio de varios edificios públicos, entre ellos el actual Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Trabajo. En la ciudad de El Alto también se registró la explosión de una estación de gasolina, el asalto a los almacenes aduaneros y la invasión y asalto a empresas privadas.

Latinoamericana, 24 de Junio A y B, etc.) (Salamanca, 22 de septiembre de 2008).

Además de su carácter de población migratoria, existen otros factores que condicionan los patrones de asentamiento y construcción de viviendas, siendo uno de los más determinantes el tipo de ocupación laboral de la población, la misma que también está basada en la informalidad, ya que, por ejemplo, en el caso de las mujeres, predominan trabajos como el de empleadas domésticas, con sueldos de aproximadamente US\$ 50, vivanderas, u otro tipo de comercio con capitales muy básicos que no superan los US\$ 100. En cuanto a los varones, una parte trabaja como choferes asalariados, en construcción o en otras actividades de carácter informal, como el ser plomeros, llanteros, aceiteros, sastres, artesanos, etc., o bien se encuentran desempleados. El ingreso por familia es de 700 a 800 bolivianos.

Comparativamente, las condiciones de seguridad física de las viviendas en las zonas estudiadas son significativamente menores que las que la población tiene en la ciudad de El Alto, en términos de su exposición a amenazas principalmente de orden geológico e hidrometeorológico; sin embargo, la residencia en la periferia de la ciudad de La Paz hace parte de una estrategia de resiliencia con respecto a la pobreza y la inseguridad ciudadana.

Entre los motivos para la definición del lugar de residencia, están factores como la existencia de servicios de educación ponderados por encima de los existentes en la ciudad de El Alto, y una red de servicios de salud de primer nivel, que

pese a ser distante está disponible (complejo Miraflores). Exceptuando las partes más altas de las laderas, la mayoría de los barrios ya cuenta con servicios de agua y alcantarillado.

En relación con las condiciones de riesgo anteriormente descritas, Alzérreca (2008: 6) menciona algunos de los principales desastres ocurridos en la ciudad de La Paz en las últimas décadas:

"(...) la granizada de febrero del 2002, que generó el fallecimiento de 67 personas y aproximadamente 10 millones de dólares en pérdidas económicas. Otros desastres importantes han sido los deslizamientos de Cotahuma (1994), Germán Jordán - Espíritu Santo (1994), Cuarto Centenario y Germán Jordán (1997), Kupini (1999), Federico Ávila y Llojeta (2003), y Las Lomas y calle Bolívar (2004), así como las inundaciones de Achumani (1997) y Jilusaya (2004)." ⁶

3. Desarrollo de la experiencia ⁷

La experiencia tiene lugar en la ciudad de La Paz, Bolivia, con un presupuesto de US\$ 9 700,00⁸, en un lapso de 6 meses. Como área de intervención fueron considerados los barrios contemplados en la ladera Este de la ciudad, considerando que corresponde a la zona donde existe riesgo o se han producido desastres. Tal como se señala en el mapa que presentamos a continuación.

6. Los deslizamientos relacionados con Germán Jordán - Espíritu Santo (1994), Cuarto Centenario y Germán Jordán (1997), Kupini (1999), corresponden al área de estudio de esta experiencia.

7. Este capítulo ha sido elaborado con los aportes presentados por Luis Salamanca en el resumen narrativo sobre la experiencia, a PREDECAN, complementado sobre la base de las entrevistas realizadas.

8. El PAMS, incluidos los seis municipios de estudio y el de La Paz, costó US\$ 39 000, de los cuales para el estudio de resiliencia en la ciudad de La Paz se destinaron US\$ 9 700.

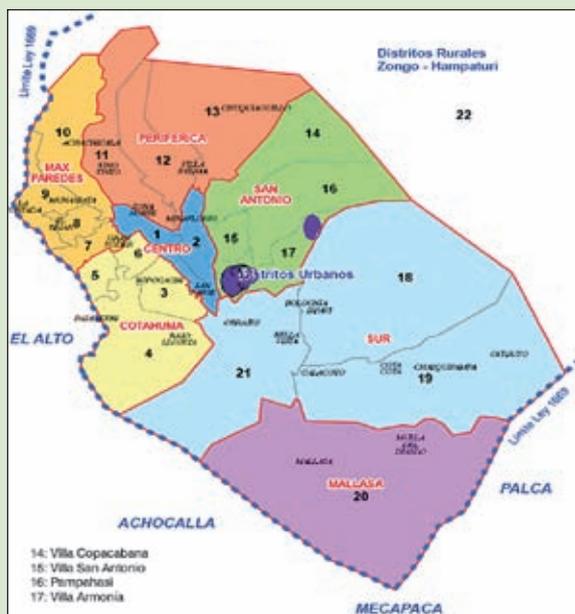


Figura 1: Ubicación de barrios seleccionados para el Estudio de Resiliencia.
Fuente: Lilian Reyes Pando.

La institución que preparó la experiencia y financió la misma fue National Centre of Competence in Research (NCCR) North - South; la agencia que la implementó fue Fundación La Paz; las entidades beneficiadas fueron las organizaciones de vecinos que han sufrido desastres naturales y que buscan ser apoyados mediante medidas de protección social por parte del Gobierno Municipal de La Paz.

La experiencia se inició en julio de 2006, con la conformación del equipo que sería responsable de realizar la investigación al conformar el TPP Obrist “From vulnerability to resilience”, integrado por cuatro equipos de trabajo en todo el mundo: Pakistán y el problema de malaria, migraciones de Nepal

a la India, problemas de sobrevivencia en Africa, resiliencia en desastres naturales con el equipo de Bolivia y un estudio de sistematización de las cuatro experiencias mencionadas.

El equipo Bolivia⁹ construyó la metodología, las herramientas de investigación y la definición conceptual. Luego se elaboró el proyecto denominado Partnership Actions for Mitigating Syndromes (PAMS); una vez aprobado por los financiadores, se inició la fase de validación de los instrumentos para medir la resiliencia. El objetivo fundamental fue el estudio de resiliencia ante desastres, en poblaciones que han sido afectadas por desastres o que están ubicadas en zonas de alto riesgo en la ciudad de La Paz¹⁰. Otro objetivo se relacionó con la validación de la metodología y los instrumentos diseñados para construir el concepto y la caja de herramientas para determinar la resiliencia en poblaciones afectadas por desastres.

El proceso generado en la experiencia —el diseño conceptual técnico metodológico e instrumental y la participación de los actores sociales e institucionales en el análisis de la construcción social del riesgo— está sistematizado en tres documentos articulados por dicha experiencia y sus objetivos. Estos documentos corresponden a los siguientes temas: i) enfoques conceptuales de la gestión del riesgo; ii) planificación del desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo y sus criterios metodológicos orientadores; y iii) instrumentos en la planificación del desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo.

9. Conformado por Luis Salamanca y Fabien Nathan.

10. Como ya se había señalado en la introducción de este documento, las conclusiones, así como la integralidad de la caja de herramientas construidas para la gestión del riesgo, no pudieron hacer parte de la presente sistematización.



Foto 2: Las amenazas de deslizamiento en barrios de la periferia.
Fuente: Lilian Reyes Pando

Sobre la base del reconocimiento de que la población de los lugares seleccionados vive permanentemente expuesta a amenazas y está afectada por factores de vulnerabilidad muy elevados y por tanto con alto riesgo, la investigación desarrollada sostiene que a las poblaciones afectadas y a los actores sociales involucrados en la problemática de la gestión del riesgo les corresponde analizar a profundidad los conflictos, los problemas y la toma de decisiones respectivas. Bajo esa premisa, el proyecto buscó establecer escenarios adecuados para generar la información necesaria que permita visibilizar el riesgo y las responsabilidades en torno a él, de manera que las mismas generen dinámicas vecinales de incidencia política en el GMLP y sean asumidas como una temática imprescindible de la gestión pública y, por tanto, se inserte en las decisiones operativas y también en la planificación estratégica relacionada con el desarrollo municipal.

La identificación de escenarios de riesgo se hizo a través de la conjunción entre las percepciones y el conocimiento de la sociedad civil más los aportes generados a la investigación de la tesis

doctoral en torno a la resiliencia por parte de estas poblaciones.

Parte de las actividades desarrolladas tuvieron como objetivo sensibilizar y capacitar en gestión del riesgo a los habitantes del macro distrito 4; los contenidos abordados para ello fueron: el marco legal vigente, la conceptualización del riesgo y su gestión, las vulnerabilidades y amenazas. Asimismo, se desarrolló un estudio sobre percepciones, un censo para determinar las condiciones de las viviendas y la formulación de mapas de riesgo. A partir de dicho estudio, se identificó a la población afectada por desastres y se estableció desarrollar estudios de caso con cada familia.

Durante el desarrollo de esta fase, se identificó que la ausencia de herramientas técnicas era un aspecto reconocido por la población como un obstáculo para poder plantear argumentaciones técnicas que sustenten sus propuestas y sus demandas, en materia de gestión del riesgo e, incluso, para permitir su incorporación tanto en planes operativos anuales (POA) y PDM. En tal sentido, el aporte en mapas e información sobre riesgo fue altamente valorado por la población, ya que aportó un diagnóstico y mapas temáticos con ciertos aspectos de las condiciones de riesgo, respondiendo a la necesidad de contar con información técnica que facilite su acercamiento con los niveles técnicos de la alcaldía y la subalcaldía del GMLP.

Los estudios de casos puntuales que aportaron al conocimiento sobre los factores que incidieron en cada caso para su recuperación o no frente al desastre, o la resolución de las condiciones de riesgo, se encuentran actualmente en la fase final de elaboración de conclusiones por parte del investigador. Dichos estudios se efectuaron en los asentamientos Germán Jordán, IV Centenario, Villa Armonía, Kupini, este último a su vez dividido en tres sectores: La Plaqueta, Sector Khasa y 8 de Diciembre. Esto se

complementó con el estudio de cuatro familias en el Municipio de Mecapaca, en el sector Carreras y Yupampa, así como los damnificados reubicados en la ciudad de El Alto, en la zona denominada Yunguyu.

Estos grupos fueron contrastados con damnificados de control que han superado el problema y que, gracias a políticas de asistencia social del GMLP, se han reubicado en diferentes zonas de la ciudad de La Paz. Dichos estudios de caso se efectuaron analizando la información sobre cada familia, antes durante y después del evento, contrastando sus resultados con los obtenidos respecto a familias que aún viven en condiciones de alto riesgo en las zonas de Zenobio López, sector Khasa y calle 8 de Diciembre.

Finalmente, se ha seleccionado un grupo de familias a las que se ha hecho el acompañamiento durante el proceso de recuperación de soluciones habitacionales hasta la actualidad, momento en que el GMLP finalmente ha propuesto una salida que oficializa, a través de una ordenanza, la reubicación de la población afectada del desastre de Kupini de 1999.



Foto 3: Familia seleccionada para recuperación de vivienda.
Fuente: Lilian Reyes Pando

Todas las tareas para la generación de la información necesarias para el proyecto se hicieron a través de las organizaciones existentes, con el propósito de fortalecerlas, resultando un trabajo con participación de múltiples organizaciones y el fortalecimiento de las organizaciones de vecinos, abarcando indirectamente un total de 110 juntas vecinales componentes de los dos macro distritos: Periférica y San Antonio.

A través del trabajo realizado se puede identificar los siguientes actores sociales involucrados en la temática de la gestión del riesgo, así como describir algunas de sus principales características.

JUNTAS VECINALES

Como organizaciones son muy heterogéneas en su nivel de organización y cohesión. Por lo general, son espacios de interacción donde existen permanentes conflictos internos; sin embargo, los eventos de desastre han demostrado recurrentemente ser oportunidades para la superación temporal de estas diferencias, en la medida que el surgimiento de un fin superior como la recuperación ante la situación de desastre, motiva replantear las relaciones internas. Una vez superada la crisis, dependiendo de los resultados alcanzados a través de la gestión de las juntas, estas podrían resultar fortalecidas o con mayores quiebres en sus relaciones debido a que los afectados por desastres que no logran recuperarse por sí mismos y solucionar de alguna manera su problema habitacional se convierten en un problema que se suma a la Junta de Vecinos. Al no existir terrenos para reubicar a los afectados dentro del mismo barrio se generan conflictos internos por la ocupación de áreas verdes u otros similares.

11. El Municipio de La Paz está dividido para efectos administrativos en nueve macro distritos, siete urbanos y dos rurales. Cada macro distrito es administrado por subalcaldías como instancias con cierto nivel de desconcentración del GMLP.

LA ASOCIACIÓN DE CENTROS DE MUJERES

Fue creada con el apoyo de Fundación La Paz. Esta organización está presente en cada una de las zonas a través de los centros de madres que sistemáticamente, de enero a noviembre, se reúnen y coordinan actividades vinculadas al desarrollo y conflictos en sus barrios. Cuando se presenta un desastre en una de las zonas, apoyan a las socias damnificadas haciendo recolección de víveres y vituallas para apoyar a los damnificados.

LAS ORGANIZACIONES FORMALES DE JÓVENES

Son aún muy débiles y se estructuran en torno a ligas deportivas, pero sin una presencia contundente. Sin embargo, las organizaciones no formales de jóvenes, las pandillas, sí tienen un nivel de organización sólido y consolidado que merece ser estudiado más a fondo.

OTROS ACTORES

Intervienen en la coordinación, por parte del Estado, las *subalcaldías* de cada macro distrito¹¹; sin embargo, estas tienen atribuciones muy restringidas, en tanto todas las determinaciones con respecto a las zonas de riesgo se hacen en la Alcaldía Central.

3.1. Resultados e impactos

Con respecto a los resultados de la experiencia, podemos mencionar que durante la primera fase del proyecto se destacan los siguientes aspectos.

- El barrio Germán Jordán y otras juntas vecinales deciden por primera vez en la historia de la ciudad unir sus POA para realizar un estudio de suelos en su zona. Dicho estudio ya ha sido concluido y se

espera el financiamiento de un millón de dólares para implementar medidas estructurales y resolver su problema.

- Distrito 17 logra que su problemática de riesgo sea considerada por el GMLP en el sentido que el tema es planteado como un aspecto central en todos los escenarios de diálogo abiertos con el alcalde y también es mencionado en el PDM 2007-2011.
- La información producida por la experiencia sirve de base para el Programa de Barrios de Verdad del GMLP que efectúa inversiones en infraestructura para el mejoramiento barrial.
- El tema de riesgos ha sido socializado y, más allá del desastre, ya es un tema abordado por la comunidad. Se ha creado el convencimiento de que el GMLP, tiene obligaciones con respecto a la problemática del riesgo y que la población tiene derecho a la protección.

Una de las limitaciones para el logro de mayores resultados tiene que ver con la continuidad de la experiencia en materia de asistencia técnica y jurídica. La fundación no tiene recursos para poder brindar ese apoyo, lo que ha generado frustración tanto por parte de la población como de la misma fundación, por no poder continuar con el proceso, a pesar de que la comunidad se ha apropiado y ha empezado a conocer e informarse sobre el tema.

3.2. Procesos clave de gestión del riesgo y fases de incidencia

Utilizando el enfoque de procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo que viene desarrollando PREDECAN, que considera que todos los procesos de la gestión del

| | | FASES DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS CLAVE | | | | | | |
|---|-------------------------------------|--|---------------------------|---|---|-------------------|----------|--|
| | | Dirigir y coordinar (desarrollo institucional y normativo) | Gestionar el conocimiento | Informar, educar y comunicar (incluye capacitación) | Planificar y organizar acciones (de intervención) | Procurar recursos | Ejecutar | Controlar (seguimiento monitoreo y evaluación) |
| Procesos clave de la Gestión del Riesgo | Prevenir el riesgo de desastre | | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| | Mitigar el riesgo de desastre | | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| | Preparar para emergencias | | | | | | | |
| | Responder a emergencias y desastres | | | | | | | |
| | Recuperar | | ✓ | ✓ | | | ✓ | |

Figura 2: Procesos clave y fases de la gestión del riesgo¹⁴.
Fuente: Proyecto PREDECAN.

riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación y comunicación, planificación, asignación de recursos, ejecución y control), la experiencia analizada ha incidido principalmente en los procesos de prevención y mitigación sobre la base del conocimiento generado a través de demandas emergentes de la fase de recuperación. En dichos procesos, la experiencia ha transitado por las fases de gestión siguientes: gestión del conocimiento, información, educación y comunicación, y ejecución, de acuerdo con lo expresado en el siguiente gráfico.

4. Aprendizajes significativos

En el presente capítulo se desarrollan los aprendizajes significativos para cada uno de los ejes de observación del estudio: involucramiento y potenciación de actores y recursos locales, relación entre riesgo de desastres y desarrollo local, gestión de riesgos como proceso y articulación con niveles de gestión extralocal.

4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales

La experiencia permite visualizar la necesidad de trabajar con los grupos de afectados o los que están a punto de sufrir un desastre y sustentar su participación, generando espacios que no solo contribuyan a la reflexión, sino también a la delineación de las políticas públicas para el desarrollo urbano de manera sostenible.

Asimismo, es importante plantear la resolución de conflictos e incidir en una gobernanza municipal más legítima, mediante la utilización de instrumentos que faciliten y promuevan la participación social en la agenda del Gobierno Municipal de La Paz sobre la asistencia a afectados por desastres.



Foto 4: Manifestación para reivindicación de derechos de los afectados.
Fuente: Lilian Reyes Pando.

Por otro lado, los aprendizajes emergentes de esta experiencia con respecto al involucramiento y potenciación de actores y recursos locales sugieren que, en particular en el ámbito urbano, existen varios factores significativos a tomar en cuenta; veamos.

- El valor de la información y el conocimiento.
- La heterogeneidad de percepciones del riesgo en escenarios urbanos donde se

encuentra una gran diversidad de población con intereses y cosmovisiones distintas.

- El aprovechamiento de capacidades y recursos existentes.
- Las relaciones de confianza entre Estado y sociedad civil.

SOBRE EL VALOR DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

Los testimonios recogidos por FLP y la población sugieren una alta valoración por parte de esta acerca de la necesidad de información sobre las condiciones de amenaza, pero también con respecto al marco jurídico que permite enfrentar tales condiciones. Esto permite interpretar que un aspecto fundamental para lograr el empoderamiento de la sociedad es precisamente la información y el conocimiento sobre las variables biofísicas de su territorio, así como sobre sus posibilidades, derechos y obligaciones.

La experiencia ha puesto de manifiesto, entonces, que la información hace la diferencia en un proceso de adaptación. Las oportunidades y acceso a la misma pueden suponer la diferencia entre la búsqueda de acciones y propuestas, frente a la opción de continuar cohabitando con el riesgo.

Otro aprendizaje significativo es la evidencia de que para construir una política pública no es suficiente la existencia de información, sino que a través de ella el vecino debe asumir su problema y organizarse para demandar y, principalmente, para proponer soluciones.

12. Programa de la FLP que brinda apoyo educativo focalizado en niñas con edades que fluctúan entre los 6 y los 18 años, con el criterio de discriminación positiva, que intenta mejorar la tasa de permanencia de niñas en la escuela.

SOBRE LA HETEROGENEIDAD DE PERCEPCIONES

El estudio de percepciones efectuado sugiere que la percepción del joven y del adulto son distintas y que está mediada por los intereses y el nivel de arraigo que tiene la población por un territorio dado. Es así que el joven tiene como estrategia ante los problemas de riesgo la búsqueda de un cambio de residencia, mientras los adultos aún consideran posible la búsqueda de soluciones dentro de los mismos barrios o en sus inmediaciones.

DIFICULTADES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO ACADÉMICO

Ante la consulta dirigida hacia Fundación La Paz y los representantes de barrios participantes del estudio sobre el proceso y las conclusiones de los estudios efectuados, se evidencia que las mismas no han sido internalizadas por todos los actores de la experiencia; ellas quedan aún circunscritas al ámbito teórico académico, en manos de los investigadores. Al respecto, la directora de la fundación señala, por ejemplo, que en la etapa de la realización de los estudios su participación ha estado limitada al apoyo logístico, aprendiendo en el camino a través de las presentaciones del coordinador del proyecto y de los investigadores, pero no con una relación protagónica en su elaboración.

Este hecho muestra que existen limitaciones para la implementación de una investigación participativa en la que el conocimiento sea una construcción social más amplia, dificultad que vale la pena investigar y resolver para permitir un mayor involucramiento de la sociedad, no solo en sus bases sino también en sus organizaciones. Esta dificultad es de especial interés en la medida que verifica que aún su

abordaje está pendiente en tanto los primeros estudios comparativos en la región mostraban el desafío para las ciencias sociales en materia de la relación entre investigación, academia y las diferentes maneras en que población, comunidades e instituciones públicas u organizaciones privadas abordan el riesgo.

Esta misma problemática puede ser analizada a la luz de los aprendizajes emergentes del proyecto de investigación-acción Comunidades Vulnerables en Centro América y Opciones de Prevención y Mitigación, desarrollado entre abril de 1993 y finales de 1995, en cuatro países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica).

SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE CAPACIDADES Y RECURSOS EXISTENTES

El desarrollo de la investigación tiene como centro el aprovechamiento de las capacidades y contactos preestablecidos por FLP, los cuales permiten que las organizaciones generadas a lo largo de 30 años de trabajo, así como los componentes de programas actualmente en curso, se conviertan en catalizadores de la investigación. Esto ha permitido la participación de juntas vecinales e, incluso, de Las Niñas San Gabriel¹², quienes previa capacitación han intervenido en el censo de viviendas.

SOBRE LAS RELACIONES DE CONFIANZA ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La indagación sobre el tema de confianza con respecto a actores institucionales muestra que existe poca confianza en el GMLP en general, a diferencia de la repartición del retén de emergencias de esa misma institución y del cuerpo de bomberos, hacia los cuales sí se manifiesta un sentimiento de mayor confianza.

4.2 Relación entre riesgos de desastre y desarrollo local

Con respecto a la conceptualización del riesgo de desastre y la relación existente entre riesgo y desarrollo, y su gestión, de acuerdo con sus investigadores, esta experiencia aporta a la construcción de un enfoque crítico. Dicho enfoque apunta sobre las estructuras occidentales de crecimiento urbano desordenado y caótico de las ciudades tanto como a la aplicación de políticas públicas que obedecen a visiones de desarrollo que fueron construyendo los riesgos que hasta hoy se mantienen.

Asimismo, señala que la investigación sobre resiliencia en las zonas de estudio de la ciudad de La Paz ha identificado que la gente que vive expuesta a riesgos no prioriza ese problema porque le antecede su lucha diaria por la subsistencia. Así, el hecho de contar con un terreno y una vivienda, aunque sea de manera precaria y en situación riesgosa, constituye el paso intermedio para salir de la pobreza extrema. Por lo tanto, consolidar esa propiedad hace parte de una estrategia de resiliencia con respecto a la pobreza.

Salamanca indica que a los ciudadanos que conquistan las laderas se los puede considerar como los verdaderos planificadores de la ciudad, ya que la ausencia del GMLP en el control de invasiones espontáneas o dirigidas hace que los ciudadanos que conquistan estos espacios logren erigir sus viviendas con construcciones muy débiles y sin ningún asesoramiento técnico ni de evaluación de suelos. Luego, son estos mismos ciudadanos quienes se organizan para demandar al municipio la regularización y legalización de sus barrios tanto como la provisión de los servicios básicos, a lo cual el gobierno municipal accede a cambio de apoyo político.

“La planificación del día a día es más veloz que la planificación municipal. Se aprendió que una casa es resiliencia contra la pobreza, para salir y reponerse de ella: casa es estatus, seguridad.”¹³

Estas afirmaciones, junto con el testimonio de la directora de Fundación La Paz con respecto a los 30 años de historia de los distritos Periférica y San Antonio, muestran una estrecha relación entre riesgo y desarrollo en general, y desarrollo urbano en particular, relación que su vez evidencia al riesgo de desastre como una continuidad del riesgo cotidiano, enunciado por Hewitt (1983; 1996) y destacado por Lavell (2003; 2004).

Sin duda la problemática de la migración campo-ciudad, el déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, junto con la inseguridad jurídica, son elementos que condicionan enormemente la progresión de la vulnerabilidad a la que hace referencia Blaikie (et al 1996). Estos procesos constituyen, entonces, presiones dinámicas que traducen las causas de fondo, relacionadas a sistemas económicos y políticos, así como temas referidos al acceso a recursos, en este caso de acceso al suelo urbano (en condiciones inseguras), tales como asentamientos humanos en zonas de amenaza, debilidad social para la recuperación, etc.

La razón para que la gente elija vivir en lugares expuestos a amenazas bajo condiciones de fragilidad en sus viviendas, sin duda, no solo tiene que ver con la falta de información sobre el riesgo en construcción y la percepción de este. Resulta importante considerar que ello esencialmente está vinculado con una estrategia de sobrevivencia, que se podría denominar de seguridad cotidiana, considerando que en los lugares alternativos, como la ciudad de El Alto u otros barrios periféricos en La Paz, quedan solo las zonas marginales. El vivir en dichas zonas implica altos costos de transporte,

13. Entrevista realizada a Luis Salamanca, investigador. La Paz. Septiembre de 2008.

entornos de mucha violencia y delincuencia en las calles, así como falta de servicios de educación, entre otras dificultades.



Foto 5: Condiciones de fragilidad de viviendas.
Fuente: Lilian Reyes Pando.

Al mismo tiempo, existen consideraciones sociales que no pueden pasarse por alto, como las destacadas por la población cuando señalan que no es lo mismo ser paceño que alteño, ya que la primera denominación tiene una connotación de progreso y la segunda de retroceso. Estos aspectos están directamente relacionados con la construcción de la identidad y el sentido de pertenencia que, por lo general, suelen subvaluarse al momento de proponer medidas prospectivas, correctivas e, incluso, reactivas del riesgo.

Retomando la misma lógica de análisis hecha párrafos arriba -el argumento expuesto por Salamanca sobre el hecho de que para una familia el asentarse en estas zonas de amenaza, pese a incrementar su riesgo de desastre, constituye una estrategia de adaptación a la pobreza-, se puede plantear un cuestionamiento al resultado planteado como fin último de la gestión del riesgo, expresado desde Yokohama en 1994 y que trasciende hasta Hyogo el 2005:

“La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.” (EIRD 2005, Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres)

Así, cabe analizar la pertinencia de proponer alternativamente una mirada más amplia, iniciada o inducida por Wilches-Chaux ya en el año 2002, vinculada con la adaptación y, por ende, al aprendizaje de la relación entre el hombre y su entorno. Esto no implica renunciar al principio de promover la reducción de pérdidas de vidas humanas, pero coloca su adaptación en un primer orden. De esta manera, no se plantea el falso dilema entre la resiliencia frente a la pobreza a costa de la resiliencia ante desastres o viceversa.

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

Con respecto a la generación, a través de la experiencia de una capacidad local permanente y continua, se puede destacar que Fundación La Paz, como institución que goza de altos niveles de confianza y legitimidad en la comunidad, a través del proyecto, ha permitido la entrada de los investigadores en el territorio y al mismo tiempo ha mostrado a la comunidad involucrada una nueva manera de percibir, analizar y gestionar sus problemas. Si bien esto tuvo un efecto positivo, al fortalecer el empoderamiento de las familias involucradas con respecto a esta problemática, tiene también como efecto colateral: la generación de expectativas que no pueden ser atendidas por la fundación más allá de la duración del proyecto.

Su representante, la Lic. Eddy Jiménez, es categórica en afirmar que este es un aspecto que establece un aprendizaje importante, en

sentido de que la sostenibilidad financiera es el punto crítico a cumplir, si se quiere que cualquier proyecto haga parte de un proceso mayor. Así, señala que en este caso la propia fundación no dimensionó adecuadamente el impacto que tendría el proyecto en las expectativas de la población y que, lamentablemente, debido a las limitaciones financieras, que redundan en limitaciones de orden técnico y jurídico, no se ha podido trascender hacia un proceso integral y complejo; ello ha generado frustración en la población.

La aspiración mínima por parte de la fundación es por lo menos la habilitación de un espacio para brindar asistencia técnico-jurídica que oriente a los vecinos para hacer frente a los burocráticos procedimientos del GMLP y tratar de hacer incidencia política en la atención de sus derechos.

PROCESOS CLAVE DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y FASES DE INCIDENCIA

Haciendo una lectura de la experiencia, considerando los procesos de la gestión del riesgo en los cuales ha incidido, y las fases de gestión que ha seguido en el desarrollo de cada uno de ellos, podemos señalar que la experiencia abarca predominantemente la fase de recuperación, así como tres líneas contempladas como fases de la gestión, establecidas por PREDECAN, es decir que inciden en:

- Gestionar el conocimiento.
- Informar y comunicar.
- Ejecutar.

Por ello se puede señalar que si bien se pueden identificar hitos en el desarrollo de la experiencia, las estrategias empleadas no han seguido el patrón u orden secuencial señalado por las fases de gestión establecidas por PREDECAN. Sin embargo, las estrategias empleadas se han sujetado al marco metodológico y la estrategia de trabajo de investigación que se concreta en diseño de la metodología a emplear, la definición de categorías, el marco analítico, el diseño de la encuesta semiestructurada, las encuestas piloto, el trabajo de campo, la sistematización de la información y la presentación de resultados de la investigación traducida en documentos que serán publicados por revistas académicas. A su vez, se hizo un seguimiento y monitoreo del trabajo de campo, el mismo que permitió que se fueran ajustando las unidades de análisis. Por lo tanto, se puede establecer que las propias particularidades de la experiencia han estado vinculadas a la necesidad de efectuar, de alguna manera, la gestión de conocimientos a lo largo de toda la experiencia, como eje conductor de las acciones.

Por otro lado, en el caso de esta experiencia, que tiene su centro fundamental en la resiliencia ante desastres, es muy fácil suponer que sus actividades se circunscriben a procesos de recuperación. El trabajo fue realizado no solo en función al efecto producido por el desastre, sino también en la construcción misma de por qué la gente habita lugares inseguros, qué razones conlleva dicha situación y qué relación hay entre ese hecho y la construcción de resiliencia ante la pobreza y la incapacidad de resiliencia frente a desastres.

14. El término *desconcentrada* en realidad es indicativo, ya que en la práctica, en la temática de la gestión del riesgo, se ha hecho evidente que la toma de decisiones aún no tiene ese carácter, pues la determinación de zonas de riesgo en la ciudad y su estudio sigue siendo prerrogativa del nivel central del GMLP, en especial de la Dirección Integral de Riesgos dependiente de la Oficialía Mayor Técnica.

Por lo tanto, es difícil ver cómo esto encaja dentro de los macroprocesos de gestión de riesgo clasificados por PREDECAN. Asimismo, su correspondencia con las fases de la gestión de PREDECAN tampoco es muy clara, puesto que las respuestas a los temas abordados son parte de la dinámica que las comunidades siguen de manera cotidiana en procura de su desarrollo; las fases de gestión anteriormente citadas (gestión del conocimiento, información y comunicación, y ejecución) se refieren exclusivamente a las actividades del proyecto y no trascienden hacia procesos de gestión del desarrollo.

4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional

En esta experiencia, los niveles de articulación interterritorial se han dado en una escala micro, con lo que se puede hablar de una relación entre unidades familiares con respecto a su unidad vecinal, y de estas con respecto al GMLP, ya sea como instancia estatal municipal central o como su expresión desconcentrada¹⁴ en las subalcaldías. Las interacciones entre dichos niveles, que esta experiencia ayuda a visibilizar, resultan importantes, pues ellas permiten observar dos aspectos importantes. El primero de ellos es la relevancia de la sinergia entre las decisiones micro que cada individuo o unidad familiar y su incidencia en la configuración del riesgo. El segundo aspecto relevante es la importancia de considerar instrumentos y herramientas de gestión que aborden esa escala territorial y su conexión con las decisiones locales municipales, permitiendo que el flujo de información en el entramado de actores de la gestión del riesgo no se corte cuando llega a la instancia municipal, perdiendo así impacto concreto en el territorio.

Finalmente, con respecto a la incidencia de la experiencia en el GMLP se puede decir que, a través de la dotación de la información procesada en relación con las condiciones de riesgo, se ha logrado tender un puente de comunicación entre las juntas vecinales y el GMLP, logrando un mayor nivel de apertura para la atención de los vecinos.

5. Apuntes finales

Principalmente, a partir de la entrevista con la directora de la Fundación La Paz se ha podido estructurar una serie de apuntes o consideraciones finales para la reflexión en torno a la manera de abordar la gestión del riesgo en el Municipio de La Paz e, incluso, probablemente, generar a partir de él una corriente de trabajo hacia el resto del país. Resulta importante partir del reconocimiento del poder y las prerrogativas que en la actualidad tiene el Gobierno Municipal de La Paz, lo cual, de acuerdo con la Fundación La Paz, se basa en tres aspectos centrales:

- La cantidad de recursos con los que cuenta y que es capaz de administrar.
- Su ingreso hacia los barrios periféricos con proyectos capaces de concitar el interés de los vecinos, ya sea con fines políticos o de desarrollo.
- El nivel de organización que paulatinamente ha logrado consolidar.

Asimismo, tanto Salamanca como la Fundación La Paz señalan que teniendo en cuenta la magnitud del problema a enfrentar no es

posible solucionarlo sin la participación del Estado, a través del Gobierno Municipal de La Paz, que cuenta con suficientes recursos económicos y financieros para ir configurando soluciones para los asentamientos humanos que viven expuestos al riesgo y, así, disminuir las asimetrías y fallas del mercado, como una solución estructural a buena parte de los problemas de riesgo en La Paz.

En función a ese reconocimiento, se prevé que la estrategia central debe ser el trabajo de incidencia política en el GMLP. Esta incidencia requiere, por cierto, del fortalecimiento paralelo de las juntas vecinales en materia de gestión del riesgo, debido a que pese a que el riesgo es un tema político, en el caso de La Paz por lo menos, no es de interés político partidario, lo que ofrece una oportunidad de convocar a actores que tradicionalmente pueden tener intereses partidarios distintos.

Otro aspecto medular en el que la experiencia no ha podido incidir debido a sus objetivos y alcances tiene que ver con la intervención en la política de vivienda, que actualmente hace abstracción del problema de acceso al suelo urbano y se focaliza en la generación de soluciones habitacionales, que dan por supuesto el cumplimiento del requisito de contar con un lote para la construcción.

En una situación ideal lo requerido es generar una línea de capacitación para la incidencia política no de corto sino de mediano plazo, hasta que la población tenga los instrumentos para incidir de manera autónoma y técnicamente sustentada. Para ello, se requiere que las juntas vecinales se empoderen del tema como parte de la sociedad civil y encaren un proceso sostenido e integrado al desarrollo de sus macro distritos.

Adicionalmente a este trabajo de incidencia política, se requiere del fortalecimiento de capacidades técnicas con conocimientos específicos sobre la temática de la gestión del riesgo. Se requiere generar un mecanismo vivo que, al margen de aprovechar las capacidades instaladas de ONG, como la Fundación La Paz, puedan encarar la gestión del riesgo como un proceso, más que como un proyecto.

La falta de acceso a información técnico-jurídica se convierte en una trampa que no permite a la sociedad civil ser propositiva, ya que cualquier argumento o requerimiento debe ir precedido por los estudios e información técnica que lo respalde. El tema jurídico, fundamentalmente referido al registro de la propiedad, constituye otro serio obstáculo para la gestión del riesgo, ya que en él se entranpan gran parte de las posibles soluciones a temas habitacionales sean simples o complejos.

Finalmente, hace falta la generación de mecanismos para la generación de capitales de arranque que impulsen el acceso a crédito por parte de familias de escasos recursos, pero también para la gestión de procesos de apoyo al desarrollo con sostenibilidad financiera por lo menos en el mediano plazo. En síntesis, se requiere un abordaje multidisciplinario que permita generar mecanismos de incidencia política en todos los niveles, nacional, departamental y principalmente municipal:

- Información, conocimiento y comunicación para el empoderamiento de la sociedad civil.
- Formulación o ajuste de políticas referidas al acceso al suelo y a soluciones habitacionales.

- Financiamiento para la implementación de soluciones para familias involucradas en escenarios de riesgo y desastre.
- Financiamiento para la gestión de procesos integrales de apoyo al desarrollo con enfoque de gestión del riesgo.

Con respecto al rol de las fundaciones y ONG en esta tarea, la fundación hace hincapié

en la importancia de construir procesos en el marco de redes que vayan más allá de las organizaciones individuales. Para ello, es necesario que los organismos de financiamiento estén dispuestos a generar programas en los que promuevan la articulación de varias ONG con diferentes potencialidades para la construcción de sinergias, programas en los que uno de los propósitos sea también el fortalecimiento de esas alianzas.

Referencias bibliográficas

Alzérrecas, M. 2008. Informe final presentado en el marco del Programa de Apoyo a procesos de gobernanza entre actores políticos y sociales para la gestión del riesgo. Anexo 1, Investigación sobre resiliencia, vulnerabilidad y gestión del riesgo en cuatro barrios urbano marginales de la ciudad de La Paz. Fundación La Paz para el Desarrollo y la Participación.

Blaikie P., Cannon T., Wisner B., 1996. Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.

Dobrovolny E. 1956. Geología del Valle Superior de La Paz (Bolivia), H. Alcaldía Municipal de La Paz.

EIRD, 2005. Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres visto el 30 de septiembre de 2007 <<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc16049/doc16049-contenido.pdf>> pp. 27.

FLP, 2005. Memoria Institucional 2004. Fundación La Paz.

GMLP, 2007. Plan de Desarrollo Municipal de La Paz 2007/11, PNUD-Embajada de España en Bolivia-AECI-GMLP, La Paz.

Hewitt, K, 1996. Daños Ocultos y Riesgos Encubiertos: Haciendo Visible el Espacio Social de los Desastres' en Desastres Modelo para Armar Colección de Piezas de un Rompecabezas Social, ed. E Mansilla, Lima 1996.

Honorable Alcaldía Municipal de La Paz. 1977. Aspectos Físicos y Ambientales (Tomo 2) del Plan de Desarrollo Urbano ciudad de La Paz, Edit. Honorable Alcaldía Municipal de La Paz/BGRM-BCEOM-PCA, La Paz.

Lavell, A, 2003. La Gestión Local del Riesgo: Nociones y precisiones entorno a concepto y práctica. CEPREDENAC - PNUD, Disponible en: www.crid.org, Perú, pp. 97

Lavell, A, 2004, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La Red: Antecedentes, Formación y Contribución al Desarrollo de los Conceptos, Estudios y la Práctica en el tema de los Riesgos y Desastres en América Latina: 1980-2004 [Fecha de consulta febrero de 2008] Disponible en: www.desenrredando.org

La Red, 1996. Especial: Proyecto de Investigación-Acción: Comunidades Vulnerables en Centro América y Opciones de Prevención y Mitigación, Desastres y Sociedad. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Julio-Diciembre 1996 / No.7 / Año 4.

Minaya, E, Aliaga, P, Avila, G, Chirinos, C, Díaz, J, Gonzales, M, Párraga, L & Valero, D. 2005. Probabilidad de Ocurrencia de un Sismo Distante con Efectos Secundarios en Bolivia, Observatorio San Calixto, La Paz.

Salamanca, L, 2007. Riesgos y Vulnerabilidades en las laderas de La Paz, Revista Umbrales No. 15, CIDES-UMSA, La Paz.

Wilches-Chaux, G, 2002, Fundamentos Éticos de la Gestión del Riesgo, UNDP Expert Group Meeting on Risk Management and Adaptation, Havana (Cuba), Versión completa disponible en <http://www.amauta-international.com/deberes.htm>, pp.42.

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-612-4054-11-2



9 786124 054112



www.comunidadandina.org



COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARIA GENERAL

