



Proyecto Raíz:
De la **emergencia**
a la **recuperación** y **protección**
de **medios** de **vida**
afectados por **heladas**
en el **distrito** de **Caylloma**



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

**PROYECTO RAÍZ: DE LA EMERGENCIA A LA RECUPERACIÓN Y PROTECCIÓN DE MEDIOS DE VIDA AFECTADOS POR HELADAS EN EL DISTRITO DE CAYLLOMA
PERÚ**

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**



SECRETARÍA 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° 2009-10942

ISBN: 978-9972-787-95-9

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 García - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: María del Carmen Tejada García

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: Asociación Proyección, Proyecto PREDECAN

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

Proyecto Raíz:
De la **emergencia**
a la **recuperación** y **protección**
de **medios** de **vida**
afectados por **heladas**
en el **distrito** de **Caylloma**

Agradecimientos

A quienes han formado parte de la experiencia desde distintos espacios, pues todos ellos han brindado su valioso tiempo para compartir esta experiencia.

María Angélica Salinas

Directora de la Asociación Proyección

Nelly Zubia del Carpio

Arturo Rivera Vigil

Silvia Cabana

Luciano Salamanca

Miembros del Equipo Técnico de la Asociación Proyección

Toribio Mollo

Ex alcalde del distrito de Caylloma

Simón Quispe

Alcalde del distrito de Caylloma

Benito Mercado Huanca

Teniente Alcalde

Constancia Huanca Chipa

Regidora del Distrito de Caylloma

Tomas Llacho Delgado

Secretario Técnico de Defensa Civil

Santos Macario Calachua Quispe

Yachachiq

Julio Ramiro Berrío Vega

Director de la Agencia Agraria de Caylloma

Andrés Ccalachua Huamani

Luciano Ccalachua Ccullo

Salomón Inra Colque

José Luis Pocori Choquehuanca

Eusebio Rosas Zuni

Antonio Calachua Calachua

Alberto Ccalachua Quispe

Simon Ccalachua Tantacuello

Damián Sapacajo Soto

Emeterio Yucra Quispe

Leonardo Huacha Condo

Timoteo Ccalachua Quispe

Ricardo Sapacayo Soto

Eusebio Huccha

Justo Condo Quispe

José Ccallaocha Sapacayo

Justino Ccallocha Yucra

Representantes de los Anexos de Coraza, Apachita Rajada, Talta Huarachucro, Aparoyo

Sebastián Zuñiga Median

Director del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - Arequipa

Percy Nuñez

Ex jefe Regional del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos

Índice

Prólogo	5
Resumen.....	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local.....	12
3. Desarrollo de la experiencia	14
3.1 Situación de emergencia	14
3.2 Etapas de Raíz.....	15
3.3 Continuidad de lo realizado.....	17
3.4 Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia	17
4. Aprendizajes significativos	18
4.1 Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales	18
4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local.....	22
4.3 Gestión local del riesgo como proceso	25
4.4 Articulación con niveles de gestión extralocales	29
5. Apuntes finales	32
5.1 Aprendizajes.....	32
5.2 Logros y limitaciones.....	33
5.3 Sostenibilidad y réplica	34
Referencias bibliográficas	35



Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1. Presencia de heladas en el distrito de Caylloma	12
Foto 2. Ganado de camélidos de las familias en el distrito de Caylloma	13
Foto 3. Pérdida de camélidos por heladas en el distrito de Caylloma.....	14
Foto 4. Levantamiento de información para línea de base	15
Foto 5. Talleres de reflexión en el distrito de Caylloma.....	16
Foto 6. Capacitación para el manejo de canales	17
Foto 7. Talleres participativos en distrito de Caylloma	19
Foto 8. Talleres de capacitación en el distrito de Caylloma	23
Foto 9. Recuperación de bofedales en el distrito de Caylloma.....	24
Foto 10. Inicio de actividades de siembra de forrajes en el distrito de Caylloma.....	26
Foto 11. Aplicación de vacunas y medicamentos para la sanidad animal en el distrito de Caylloma	27
Foto 12. Actividades de ensilado de forraje en el distrito de Caylloma.....	28
Foto 13. Actividades preparatorias para la siembra en el distrito de Caylloma	30
Foto 14. Aplicación de dosis de medicamentos a camélidos en el distrito de Caylloma.....	30
Foto 15. Cultivos de forrajes en el distrito de Caylloma	31
Foto 16. Ensilado de forrajes en el distrito de Caylloma	32
Foto 17. Bofedales recuperados en el distrito de Caylloma.....	33

Figuras

Figura 1. Mapa de ubicación del distrito de Caylloma	11
Figura 2. Procesos clave y fases de gestión de riesgo	18

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).

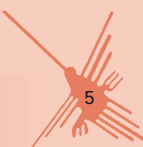
Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido 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: 2004 - 2007
Ejecución: Municipalidad distrital de Caylloma y Anexos
Apoiado por: Asociación Proyección, OXFAM Internacional, OXFAM América
Catholic Relief Service

Los eventos de heladas presentados en el 2004 en el sur de Perú, en el distrito de Caylloma, afectaron negativamente el principal medio de vida de la población local: la ganadería de camélidos. Frente a esta situación, la ONG Asociación Proyección, con el apoyo de OXFAM América y Catholic Relief Service, en coordinación con el gobierno local y la población, lograron organizar un proceso de recuperación bajo esquemas participativos basados en compromisos compartidos. El principal objetivo de esta iniciativa estuvo orientado a la disminución de las vulnerabilidades de la población, a través de la mejora de las capacidades para la producción de camélidos sudamericanos.

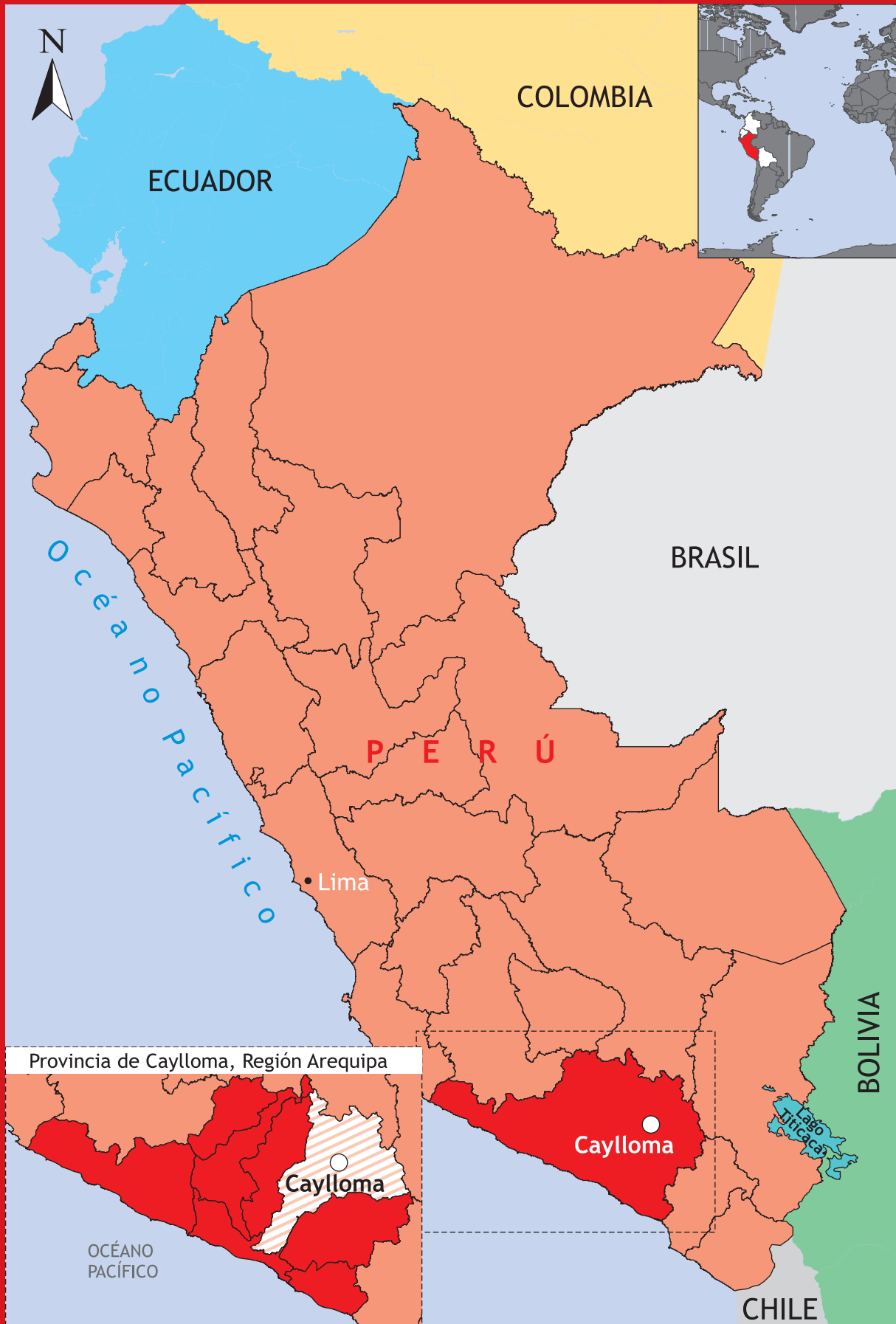
Las acciones partieron de reflexionar y evaluar las amenazas y vulnerabilidades locales, así como la identificación de las acciones a emprender para superarlas. Con esto se hizo posible que instituciones, principalmente vinculadas al sector agrario, puedan pasar rápidamente de un enfoque centrado en la respuesta a la emergencia hacia un consecuente proceso de recuperación. Dicho proceso estuvo basado en el fortalecimiento de capacidades, la asistencia técnica, el desarrollo de prácticas sostenibles, orientados a la disminución de condiciones de vulnerabilidad, generando un conjunto de aprendizajes significativos para procesos clave de gestión del riesgo.

La experiencia nos muestra la manera que los procesos de atención de emergencias pueden ser encarados desde una perspectiva de recuperación, al encontrarse orientaciones claras desde el espacio local, favoreciendo el mejor aprovechamiento de los recursos casi siempre escasos, y poniendo énfasis en aquellos que sí se disponen a nivel local. Adicionalmente, la experiencia permite generar alternativas ante las consecuencias negativas de la intervención asistencialista en situaciones de emergencia cuando en algunos casos adquiere carácter permanente, generando pasividad en la población y dificultando el contar con la participación y los compromisos necesarios.

De igual modo, la experiencia pone en evidencia que la disposición de la población para involucrarse dependerá no sólo de reconocer que las acciones definidas contribuyan a disminuir las consecuencias negativas de las heladas y, por tanto, de su condición de vulnerabilidad, sino también de la posibilidad de obtener beneficios económicos traducidos en mejoras en su calidad de vida. Con ello, además, se hace evidente que los contextos de desastres ofrecen posibilidades a la población para entender la relación directa entre las consecuencias negativas de los eventos que se presentan y las prácticas insostenibles, con lo cual se facilita la incorporación de prácticas transformadoras de la condición de riesgo. Lo realizado da muestra de la posibilidad de incorporar aspectos vinculados con procesos clave de la gestión del riesgo a instrumentos como el Plan Local de Desarrollo Concertado del distrito de Caylloma, permitiendo la visualización de la temática en cuestión y la planificación de actividades puntuales con los recursos correspondientes, así como facilitar su continuidad.

De igual manera, esta experiencia da luces sobre la posibilidad de cómo disponer de políticas que favorezcan la mitigación de riesgos desde la orientación de recursos asignados por el Estado a los gobiernos locales rurales con una regular presencia de eventos de esta naturaleza, dirigiendo estos recursos a la disminución de la condición de vulnerabilidad de los medios de vida de la población en situación de pobreza. Desde esta misma perspectiva, los recursos de las instituciones de desarrollo del sector público, en especial el agrario vinculado con los intereses y necesidades de las poblaciones rurales, lograrían apoyar en la superación de estas condiciones.





Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

La atención de una emergencia generada por heladas¹ que afectan una zona altoandina poblada por campesinos en extrema pobreza dedicados a la crianza de alpacas, a través del desarrollo de esta experiencia, se transforma en una intervención para la recuperación de los medios de vida de esta población. El trascender de las acciones típicas de apoyo en situaciones de emergencia hacia un proceso de recuperación de la actividad productiva principal surge de los espacios de reflexión conjunta entre la población afectada y el gobierno local de Caylloma, facilitados por la Asociación Proyección, entidad no gubernamental que acude al distrito para el apoyo a la población luego de producirse los impactos negativos generados por el evento climático. Así, se inicia un proceso de identificación y reflexión en torno a las amenazas y vulnerabilidades de la zona y sus potencialidades, como base para el inicio de acciones conjuntas que fortalezcan los medios de vida.

Este proceso de reflexión ha permitido a la población visualizar aquellos factores que desde las propias prácticas locales contribuyen al incremento de sus vulnerabilidades. También ha facilitado el descubrimiento de la transformación de estas prácticas, asociadas al aprovechamiento de bofedales, suelos y manejo del agua, como posibilidad de disminuir la situación de riesgo. Este tipo de cambios se hace viable en la medida en que la población evidencia que estas no sólo pueden reducir su riesgo frente a las situaciones de helada y temperatura por debajo de los promedios, sino que también genera un incremento en sus ingresos.

Si bien el desarrollo de esta experiencia no abarca todos los procesos claves previstos para la gestión del riesgo, sí aporta en buena medida, a través de sus aprendizajes en campo, a la preparación para la emergencia y la recuperación, partiendo de las capacidades de los actores locales y las potencialidades de los recursos locales disponibles. De igual modo, la experiencia logra articularse con otros niveles de gestión. Este fue el caso de instituciones descentralizadas a nivel regional del sector agricultura, uno de los principales vinculados a zonas altoandinas y con posibilidades de aportar recursos técnicos e insumos a las iniciativas impulsadas por el distrito.

La información para la elaboración del presente documento se recogió a través de siete entrevistas, siete grupos focales y el registro de testimonios, donde participaron un total de 30 personas, entre autoridades locales, representantes de anexos² e instituciones de desarrollo de la zona. Todo ello fue realizado en algunos anexos del distrito, en las parcelas de algunos productores, en la capital del distrito y, desde luego, en la misma ciudad de Arequipa.

1. Según el documento “Guía Metodológica Desinventar”, de julio de 2003, en la página web: <http://www.desinventar.org/sp/metodologia/Desinventar-MethodologicalGuide-Spanish.pdf>, el término helada está referido a la disminución de la temperatura hasta el punto de congelación, con efectos.

2. El término anexo es usado en el Perú para referir una unidad territorial menor a un distrito.



Este acercamiento a los actores directos ha permitido conocer sus percepciones respecto de la amenaza climática que han venido enfrentando en los últimos años, así como constatar también la continuidad de las acciones desarrolladas en el marco de la experiencia, tanto como aquellas iniciativas puntuales que se han llevado a cabo para ir mejorándolas. Adicionalmente, se tuvo acceso a información sobre planes elaborados a nivel de anexos y distrito, al estudio de línea de base, a los proyectos formulados para apoyar las acciones de la experiencia, al material de apoyo producido para el fortalecimiento de capacidades, y a las sistematizaciones elaboradas por otras instituciones en relación con la experiencia.

Cabe señalar que la producción del presente documento se hace posible gracias al interés de la Asociación Proyección, las autoridades y los pobladores del distrito de Caylloma. Todos ellos compartieron la experiencia que han llevado a cabo, cuyos aprendizajes dan aportes en la definición de mecanismos y estrategias que permiten orientar mejor el apoyo a la emergencia y a las acciones de recuperación partiendo de los recursos locales.

1. Contexto de la experiencia

El distrito de Caylloma está ubicado en la provincia del mismo nombre, en el departamento de Arequipa, en una zona que forma parte del trapecio andino de la sierra sur, en la Cordillera Suroccidental de los Andes de Perú, sobre la vertiente atlántica de la cuenca del río Apurímac, específicamente en las subcuencas de los ríos Velille y Hornillos. Se trata de una zona agroecológica de puna seca, con altitud promedio de 4 310 msnm (la mínima es de 4 150 y la máxima de 5 700), con relieves pedregosos y arenosos de poca capacidad de retención de agua, y de suelos frágiles con características productivas limitadas. El clima característico de la zona cuenta con una temperatura promedio de 10° C, una temperatura máxima en el día de 18° C y una mínima por las noches de -20° C.



Figura 1: Mapa de ubicación del distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

La población de Caylloma, incluyendo sus anexos y caseríos proyectada al 2005, era de 5 687 habitantes. Según el censo de 1993, la cantidad de varones y mujeres no difería mucho: 2 673 eran varones y 2 518 eran mujeres. La población del distrito es predominantemente rural, solo el 34,4% de la población (1 788 personas) vivía en el área urbana, mientras que el 65,6% (3 405 personas) vivía en el área rural. La pobreza es predominante y se refleja en el bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) que tiene la población (0,5631), siendo el índice a nivel regional de Arequipa de 0,6582. Su esperanza de vida llega a los 64 años, mientras que para la región completa la cantidad es de 73,7 años.

Sólo la capital del distrito cuenta con todos los servicios básicos de agua, desagüe, luz eléctrica y telefonía (solo en cabinas públicas). La totalidad de anexos carece de luz y desagüe y se dispone sólo de letrinas en pueblos y estancias. En algunas capitales de anexos existen redes de agua para el consumo humano que abastecen principalmente a escuelas y locales comunales, pero tienen un uso restringido.

Asimismo, cada anexo cuenta con una escuela unidocente³ de nivel primario, mientras que la capital del distrito dispone de dos instituciones educativas de nivel secundario y dos establecimientos de salud, donde sólo se realizan tratamientos básicos.

De otro lado, las instituciones y organizaciones que existen en el distrito son las siguientes: el Concejo Distrital Municipal, la Gobernatura, el Juzgado de Paz, la Policía Nacional, el Club de Madres, el comedor popular, la parroquia, la Iglesia

3. Corresponde a aquel tipo de enseñanza, por lo general en escuelas rurales del Estado, que cuentan con un solo profesor para diferentes grados académicos del nivel primario.

Evangélica, la Iglesia Adventista, la comunidad campesina y algunas instituciones privadas.

La actividad económica principal de la población es la ganadería, la crianza de camélidos y ovinos, y en menor proporción de vacunos, existiendo según las unidades productivas pequeños y medianos criadores en la zona. El tamaño y composición del rebaño están en función de la extensión, la altitud y el sistema de tenencia de tierras. La propiedad es privada y el sistema es de uso familiar con un promedio de 80 alpacas por hatu familiar.

Por los bajos índices de producción y productividad que les reporta la ganadería, siete de cada 10 familias realiza alguna actividad económica secundaria, principalmente en el sector comercio (compra y venta de ganado, de fibra, cuero, productos agropecuarios, entre otras). Por la presencia de lagunas y ríos en muchos anexos, la crianza y comercialización de truchas constituye otra fuente generadora de ingresos. De otro lado, muchas familias ofertan sus servicios como peones agrícolas en las zonas bajas de las provincias de Caylloma y Espinar, esta última en el departamento de Cuzco. La actividad agroindustrial se desarrolla en pequeña escala, básicamente a través de la producción de quesos, básicamente (Municipalidad Distrital de Caylloma, 2004:28).

Cabe señalar que en el distrito de Caylloma existe un centro minero que actualmente se encuentra en funcionamiento. El distrito se encuentra ubicado en el centro geográfico de diversos centros mineros localizados en otras provincias, lo que hace que haya un desplazamiento a través del distrito; ello origina una pequeña demanda de mano de obra no calificada que es abastecida por los habitantes de la zona.

2. Riesgos en el marco de la problemática local

La elevada altitud del territorio y las temperaturas bajas extremas que suelen presentarse hacen que las amenazas más significativas sean las heladas. Estas amenazas son las que fundamentalmente ponen en riesgo el principal medio de vida de la población: la ganadería de camélidos. De hecho, la ocurrencia de estos eventos ocasiona una pérdida de entre 15% y 20% de las cabezas de ganado, debido a las condiciones de vulnerabilidad bajo las cuales se desarrolla la actividad ganadera en la zona. La calidad y cantidad de alimento disponible para el ganado disminuye debido a las bajas temperaturas y hasta desaparece por completo en los casos de nevadas, pues estas terminan congelando y sepultando las extensiones de pasto disponibles como alimento. La escasez de alimento que se produce en esas condiciones contribuye a elevar dicha tasa de mortandad.



Foto 1: Presencia de heladas en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

Adicionalmente, el ganado presenta enfermedades parasitarias o infecciosas que los hace aún más débiles frente a estos sucesos y suelen contraer otras enfermedades asociadas a las heladas, como la neumonía. Si bien esta situación trata de ser superada a partir del conocimiento tradicional, no siempre se logran los resultados esperados. De igual forma, el deficiente manejo del ganado

también termina mellando su calidad, con lo cual la raza se va degenerando. La composición del hato ganadero familiar es mixta, pues se crían en forma indiscriminada alpacas, llamas, ovinos, algunos vacunos y equinos (caballos y burros); ello genera una competencia entre estos por el consumo de pastos y una alta presión sobre el recurso, con lo cual ninguna de las especies recibe el alimento que necesita.

De otra parte, el sobrepastoreo, la desecación de bofedales, la erosión de los suelos y el bajo nivel de precipitaciones pluviales (de 200 a 400 mm/año) ocasionan la disminución de la oferta de pastos naturales, tanto en cantidad como en calidad. Ello ocurre en desmedro del único sustento alimenticio del ganado, lo cual frena el potencial de producción alpaquera de la zona.

Otro aspecto a considerar es la sequía. El recurso hídrico es escaso, entre otras cosas, como consecuencia de las pocas precipitaciones pluviales registradas en los últimos años (400 mm en el año 2004, según SENAMHI). El agua disponible proviene principalmente de manantiales, lagunas, deshielos de nevados y pequeños ríos y riachuelos del distrito. No obstante, existen iniciativas definidas desde los niveles nacionales y regionales orientadas a la construcción de la represa de Angostura que abastecería de agua a parte de la Región Arequipa, desviando parte del recurso hídrico de estas fuentes. De concretarse esta iniciativa, la situación que la población evidencia en términos de la disminución de la disponibilidad de este recurso y que cada vez más pone en riesgo a la población en la zona, se verá incrementada.

Los pastos se desarrollan en bofedales, praderas y laderas, estas últimas con suelos pobres o muy pobres, lo que aunado a la escasez de lluvias en la zona y ciertos factores antrópicos no ha permitido el normal desarrollo de los pastos naturales. El cálculo aproximado de carga animal que soporta un bofedal es de 9 alpacas por hectárea al año, en comparación con la pradera que es de 1 alpaca por hectárea al año; la ladera solo soporta 0,40 de alpaca por hectárea al año (una alpaca por menos tiempo que un año).

En la zona, una familia posee aproximadamente entre 150 y 300 hectáreas de terreno. A pesar de que esta gran extensión podría representar una potencialidad, el que estos suelos sean predominantemente eriazos motiva una limitación significativa en este sentido. De igual modo, la escasez de agua permite solo la práctica incipiente de la agricultura de secano para cultivos forrajeros que se enfrenta a condiciones climáticas adversas.



Foto 2: Ganado de camélidos de las familias en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

La crianza extensiva de tipo mixto sin mayores tratamientos preventivos ni manejo o conservación de los pastos naturales y carente de infraestructura para el manejo de los animales, contribuye a que el nivel de producción y reproducción de estos sea bastante bajo y con ello la de sus derivados, como la fibra y la carne, cuya productividad se reporta como la más baja de la región. Esta situación produce bajos ingresos para el productor, lo que acentúa la desconfianza respecto de esta actividad económica.

Otro aspecto a considerar es el desconocimiento de prácticas y técnicas que permitan mejorar la producción y superar la desorganización de la población. Dicho aspecto disminuye las posibilidades de generar sinergias y encontrar soluciones a los problemas comunes que la población enfrenta, incluyendo la posibilidad de gestionar apoyo de instituciones u organizaciones de desarrollo, incrementando sus condiciones de riesgo.

Por último, la presencia de heladas en un contexto de ausencia de saneamiento básico incide también en la frecuencia de enfermedades respiratorias agudas en la población, principalmente en los menores y los ancianos. Frente a esta situación y dada la lejanía y las deficientes condiciones que tienen las trochas carrozables, son pocas las instituciones del Estado y las ONG que han llegado a la zona a brindar apoyo.

3. Desarrollo de la experiencia

3.1 Situación de emergencia

En el año 2004, entre los meses de mayo y junio, las poblaciones del sur del país se vieron enfrentadas a severos eventos de heladas. Esta situación movilizó al Comité Interinstitucional de Prevención y Contingencias en la Zona Alpaquera de la región Arequipa, con la finalidad de realizar la evaluación de daños para canalizar recursos y diseñar una estrategia de intervención. El informe de evaluación reveló el impacto producido por el fenómeno climático, señalando a la provincia de Caylloma como la más afectada. Así, se generó una movilización de instituciones de ayuda humanitaria y del sector público para ayudar a la población a enfrentar esta situación.

En el departamento de Arequipa, OXFAM América⁴ ofreció a la Asociación Proyección la posibilidad de alcanzar la ayuda necesaria que la institución estaba dispuesta a proporcionar a algunos distritos del departamento. La Asociación Proyección inició, entonces, coordinaciones con el alcalde del distrito de Caylloma para que junto con su Comité de Defensa Civil se pueda hacer efectiva la ayuda, la cual consistió principalmente en ropa de abrigo, frazadas y botas.

Al llegar a la zona, la Asociación Proyección encuentra que las heladas habían ocasionado pérdidas significativas en el ganado de la población, principalmente en los camélidos, y que, si bien la ayuda que se les llevaba en ese momento servía para aliviar a la propia población del intenso frío, esta no contribuía con la atención del problema principal ni tampoco a la recuperación de las familias por la pérdida tenida. De otro lado, se encuentra que el Comité de Defensa Civil no funcionaba adecuadamente y que, por tanto, era difícil orientar la ayuda que iban recibiendo. Este primer contacto permitió también conocer que no era la primera vez que se enfrentaba una situación similar.



Foto 3: Pérdida de camélidos por heladas en el Distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

De ese modo, el equipo técnico de la Asociación Proyección inició conversaciones con el gobierno local, con la finalidad de empezar un proceso de reflexión con la población acerca de lo problemático de su situación, tanto como las causas y posibilidades de superación de la misma. Se desarrollaron talleres participativos con la población, lo que permitió que tanto la Asociación Proyección como el gobierno local inicien acciones dirigidas a la recuperación de la actividad productiva.

En dicho contexto, surgió la necesidad de formular un proyecto que permita contar con

4. OXFAM América es una agencia internacional de desarrollo y ayuda humanitaria, afiliada a OXFAM Internacional. Trabaja con contrapartes locales, impulsando programas de desarrollo y respuesta a emergencias, así como campañas dirigidas a cambiar políticas globales que mantienen o agudizan la pobreza.

los recursos económicos para implementar acciones, aprovechando el escenario de la emergencia y la disposición de las instituciones de cooperación de brindar apoyo a la zona. Estos talleres, además de contribuir a definir el camino a seguir, permitieron también la generación de espacios de motivación y sensibilización entre la población y los compromisos compartidos.

3.2 Etapas de Raíz

La Asociación Proyección inició gestiones con su principal aliado, OXFAM América, luego de la reunión de evaluación de la etapa de ayuda humanitaria OXFAM acepta brindar el apoyo financiero para lo que se denomina Proyecto Raíz I calculado para el periodo comprendido entre septiembre de 2004 y febrero de 2005, y que tuvo como objetivo contribuir a recuperar los medios de vida y preservar el capital pecuario (alpacas) de 355 familias, constituidas por comuneros pobres del distrito en el contexto de emergencia descrito. El proyecto implementaría, servicios de sanidad animal, instalación de cultivos de forraje, ampliación y repoblamiento de bofedales, así como el fortalecimiento de la organización comunitaria en las zonas afectadas por la emergencia.

Los ejes de trabajo fueron dos. El primero estuvo constituido por la infraestructura productiva, el mejoramiento de la sanidad y la alimentación animal; el segundo eje fue el de la capacitación.

En lo referido a sanidad animal se realizaron coordinaciones con el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)⁵ y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)⁶, de modo que se contara con los insumos y las técnicas necesarias para la dosificación de medicinas para el ganado.

En lo relativo a la alimentación animal se ejecutaron cuatro acciones guías: la siembra de cebada forrajera, la recuperación de bofedales, la instalación de pastos asociados y la instalación de cobertizos. La siembra de cebada se logró en coordinación con la Agencia Agraria, identificándose primero la variedad con mayores posibilidades de rendimiento para las condiciones climáticas del distrito, y estableciéndose así la meta de siembra de 100 ha. En segundo lugar, en el proceso de recuperación de bofedales se hizo una limpieza de los canales que permiten el curso del agua hacia estos, y se sembró trébol blanco y rojo. En lo relativo a la instalación de pastos asociados se instalaron parcelas demostrativas de raygrass con la finalidad de tener opciones frente a la siembra de la cebada. Por último, se ejecutó la instalación de cobertizos para ubicar y proteger a las hembras gestantes y sus crías.

La capacitación, por su parte, estuvo siempre asociada a la asistencia técnica e identificación de amenazas y vulnerabilidades de manera permanente. Cabe destacar que el gobierno local proporcionó recursos importantes y que la población hizo lo propio, además de proporcionar mano de obra para las labores mencionadas.



Foto 4: Levantamiento de información para línea de base.
Fuente: Asociación Proyección.

5. CONACS es una oficina pública descentralizada del Ministerio de Agricultura, actualmente forma parte de las direcciones agrarias. Se encarga de promover el desarrollo sostenible del sector de los camélidos sudamericanos a través del fortalecimiento de sus cadenas productivas, el mejoramiento de las capacidades de sus actores y el uso racional de los recursos naturales.

6. SENASA mantiene un sistema de vigilancia fitosanitaria y zoonosanitaria que protege al país de plagas y enfermedades que no se encuentran en el Perú.

Finalizado ese periodo quedó constancia de que aún era necesario seguir reforzando las acciones, incluyendo en ello el componente organizativo. Así, la Asociación Proyección gestionó la implementación de un segundo proyecto, también ante OXFAM América, denominado Fortalecimiento de Capacidades en el Manejo de Recursos para la Reducción de Vulnerabilidades y la Gestión de Riesgos en el distrito de Caylloma, provincia de Caylloma, Arequipa - RAÍZ II, implementado entre julio y diciembre de 2005. Dicho proyecto tuvo como objetivo contribuir con la reducción de vulnerabilidades ante sequías, heladas y otros peligros identificados en las poblaciones campesinas altoandinas del distrito de Caylloma.

En esta segunda etapa de RAÍZ II se trabajaron los siguientes ejes:

- (i) Manejo adecuado del recurso hídrico
 - Mejoramiento de canales de riego
 - Recuperación de lagunas
 - Construcción de reservorios rústicos
- (ii) Gestión de riesgos
 - Formulación de los planes de prevención y atención de desastres
 - Reformulación del Plan Concertado de Desarrollo Local
 - Implementación del sistema de alerta temprana
 - Conformación de comités comunales de gestión y defensa civil
 - Fortalecimiento de la organización
 - Apoyo a la implementación del COE
 - Implementación de estaciones de monitoreo meteorológico (cabinas)
- (iii) Capacitación sobre el manejo adecuado del recurso hídrico y la gestión del riesgo

Adicionalmente, se continuó con el seguimiento a las acciones desarrolladas en el anterior proyecto.



Foto 5: Talleres de reflexión en el distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

Las acciones orientadas a dar funcionalidad orgánica al Comité de Defensa Civil consideraron la conformación de comités de esta índole y de gestión de riesgo, en anexos en los que se conforman también los comités de operaciones de emergencias. Además, se creó el sistema de alerta temprana que incluyó la instalación de seis estaciones meteorológicas y cuatro radios de comunicación, con el apoyo de SENAMHI.

A partir de los planes de prevención y atención de desastres formulados a nivel de los anexos se trabaja en la incorporación de estos en el Plan de Desarrollo Concertado. Asimismo, al concluir esta etapa de Raíz, se evidenció la necesidad de continuar con estas acciones de manera conjunta con el gobierno local y la población, por lo que la Asociación Proyección decidió presentar una tercera propuesta de proyecto, esta vez a Catholic Relief Service⁷. Esta nueva propuesta tuvo por nombre Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Organización y Gestión de Riesgo en el distrito de Caylloma, provincia de Caylloma - RAÍZ III y fue desarrollado entre octubre de 2006 y enero de 2007. La nueva versión tuvo por objetivo consolidar la sostenibilidad de los impactos del

7. Fundada por los obispos católicos de los Estados Unidos para asistir a personas de escasos recursos y con dificultades económicas, de acuerdo con el espíritu de la Doctrina Social Católica.

proyecto en los componentes de organización, capacitación y gestión de riesgos, así como la mejora de las capacidades de prevención y respuesta ante desastres en el distrito.

Dado que en ese periodo se producía el cambio de autoridades en el gobierno local, el trabajo estuvo orientado a la socialización con estas nuevas autoridades sobre los planes de prevención y atención de desastres de los anexos, así como al Plan de Desarrollo Concertado, al que se había incorporado el eje de gestión del riesgo. De manera paralela se continuó también con las acciones de capacitación a los comités de defensa civil de cada anexo, en gestión del riesgo y funcionamiento del sistema de alerta temprana. Adicionalmente, se instalaron parcelas demostrativas de riego tecnificado, continuando con las actividades que se venían desarrollando en las anteriores etapas de RAÍZ.

A medida que se iba avanzando nuevamente, se hace latente la necesidad de proseguir en el fortalecimiento de las etapas anteriores como estrategias de sostenibilidad. La Asociación Proyección formuló entonces una cuarta etapa denominada Consolidación de Capacidades para la Sostenibilidad del Sistema de Alerta Temprana y del Centro de Operaciones de Emergencia - RAÍZ IV, acogida por OXFAM América y que tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad en el distrito de Caylloma, vinculada con el manejo de riesgos y la alerta temprana frente a fenómenos meteorológicos. Esta cuarta etapa se desarrolló entre julio y diciembre de 2007.

Como parte de esta cuarta fase se continúa la capacitación para el funcionamiento del Sistema de Alerta Temprana y el Comité de Operaciones de Emergencias, pues aún se encontraban debilidades debido al carácter voluntario del

trabajo. Además, se desarrollaron acciones de incidencia dirigidas a las organizaciones de base y al entrante gobierno local, con la finalidad de que se reconozca el plan de desarrollo concertado.



Foto 6: Capacitación para el manejo de canales.
Fuente: Asociación Proyección.

3.3 Continuidad de lo realizado

Finalizadas las acciones desarrolladas en el marco de las cuatro etapas del proyecto RAÍZ, la población organizada continuó desarrollando las actividades a partir del conocimiento adquirido y vinculados con la producción de alimento para el ganado, la sanidad animal, el uso de cobertizos, y el sistema de alerta temprana. También ha venido impulsando la continuidad de las acciones a través de su participación en los presupuestos participativos aunque sin lograr el apoyo esperado. Frente a esta situación, las organizaciones de base a nivel de los anexos vienen buscando el establecimiento de alianzas con otras instituciones de desarrollo, para obtener de ello el apoyo necesario que les permita dar continuidad al proceso.

3.4 Procesos clave de la gestión de riesgo y fases de incidencia

Se ha utilizado el enfoque de procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo de PREDECAN. Este

enfoque considera que todos los procesos claves de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control). La experiencia analizada ha incidido en los procesos clave de gestión de riesgos, tanto de recuperación como de preparación ante la emergencia.

En el proceso de recuperación, la experiencia ha transitado por las fases de gestión siguientes: informar, educar y comunicar, planificar y organizar acciones, procurar recursos, y ejecución. En el proceso de preparación ante la emergencia la experiencia ha transitado por las fases de gestión siguientes: dirección y coordinación, gestión del conocimiento (informar, educar y comunicar), de acuerdo con lo expresado en el siguiente gráfico.

4. Aprendizajes significativos

4.1. Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales

La participación de los actores se ha dado a partir del desarrollo de sinergias entre el gobierno local, las organizaciones de base de los anexos, las instituciones públicas de desarrollo de carácter descentralizado y, en especial, de la Asociación Proyección. Este ha sido un encuentro de actores favorecido por la situación de emergencia que la contextualiza.

El gobierno local que ejerce la administración del distrito en el periodo 2002-2006 procedía de un movimiento político local y reeditaba un nuevo gobierno, luego de haberlo ejercido en el periodo 1995-1998. Trajo consigo el interés

		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 gestión de riesgo⁸. Fuente: Proyecto PREDECAN.

8. El detalle respecto a la manera en que la experiencia ha abordado cada uno de los procesos y sus fases se encuentra en la sección 4.3 del documento.

de apoyar el desarrollo de la ganadería de camélidos en el distrito, por ser la principal actividad económica de la población en situación de pobreza y, por tanto, su principal medio de vida. Para la autoridad local se hace evidente que la situación de pobreza de la población y la debilidad para el manejo de sus medios de vida la coloca en mayores niveles de vulnerabilidad. Entonces, la idea que orientaba las acciones de este gobierno local partía del reconocimiento de que sus recursos debían ser utilizados para impulsar el desarrollo de las actividades productivas que mejoren la calidad de vida de la población, antes que de la priorización de una inversión en infraestructura.

Por su parte, la posibilidad de conocer de cerca realidades en otras regiones del sur del país, como Cuzco o Puno, y fuera del país, como Bolivia, expuestas a condiciones climáticas similares y en las que se desarrolla esta misma actividad productiva, permitió al alcalde definir estrategias y mecanismos para promover el desarrollo de la misma en su distrito y disminuir su vulnerabilidad.

*"(...) tenemos 11 comunidades anexos, pero no valorábamos nuestros recursos (...). Ha sido muy difícil convencer a la gente (...) que no creía. Uno, porque yo no tengo animales en el campo y, me decían, qué va a saber él, de dónde se lo ha inventado. Yo decía vamos a seguir, con los que creen vamos a trabajar, con los que no déjenlos. Yo mismo tenía que irme a buscar, a ver, a traer esas ideas y ponerlas en réplica. Nos hemos sentado con el técnico y los regidores, y por eso entendieron y han salido al campo."*⁹

El interés del gobierno local encontró impulso en el apoyo brindado por la Asociación Proyección, lo que permitió sumar esfuerzos con otras instituciones del sector público, dándose la posibilidad de articular y orientar la actuación de los actores, más allá de la atención a la emergencia y hacia la recuperación. A su vez, las acciones para superar las vulnerabilidades

asociadas a heladas se definieron a partir de eventos de capacitación y sensibilización en temas de prevención y atención. Ello permitió que la población se identifique con estas acciones y vaya reconociendo la necesidad de disponer, a través de distintos medios, de los recursos necesarios para su atención.



Foto 7: Talleres participativos en distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

El alcalde identifica como una primera necesidad el motivar en la población el interés por mejorar la actividad productiva. Una estrategia utilizada con tal fin fue la contratación de un *yachachiq*¹⁰ que a través de su experiencia motive en la población el desarrollo de actividades para mejorar la producción. Esta estrategia dio resultados entre la población, pues la gente del campo valora las enseñanzas que parten de una persona que, al igual que ellos, desarrolla la misma actividad y conoce desde la propia práctica lo que resulta más apropiado.

Estas acciones de motivación fueron acompañadas desde el gobierno local por el equipo de regidores, quienes tenían a su cargo un grupo de anexos, hacia donde debían dirigirse para conversar con la población; esta estrategia de trabajo contribuyó al acercamiento de la autoridad con la población. El desarrollo de concursos sobre la mejora en la calidad de camélidos y pasantías, tanto internas como a nivel de otros departamentos del sur, fue otra estrategia de motivación importante que permitió mantener el entusiasmo por mejorar las acciones que se iban implementando.

9. La cita corresponde a la entrevista realizada a Toribio Mollo, ex Alcalde del Distrito de Caylloma. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

10. Líderes productores e innovadores en su zona, quienes a partir del conocimiento adquirido en la puesta en práctica en su parcela de técnicas determinadas con resultados exitosos comparten sus saberes y motivan a otros productores.

La participación de la población en las actividades se dio de manera progresiva, pues la intervención asistencialista de las instituciones del Estado que brindaban apoyo sin exigir esfuerzo alguno desde la propia población iba generando pasividad; existía la costumbre de esperar recibir algo, pero sin que ello demande esfuerzo o compromiso alguno. Esta participación progresiva de la población incluyó no solo a los líderes de los anexos que comprenden el distrito, sino también a las familias que los conforman, incluyendo padres, madres e hijos. Al ser la ganadería la única actividad productiva, los jefes de familia se vieron forzados a buscar trabajo fuera del distrito e incluso, como parte de la misma actividad ganadera, viajar hacia otros distritos para la venta o trueque. Con ello se hizo necesario que otros miembros de la familia participen de las actividades en las que se habían comprometido.

*"(...) más antes no había nada, ni canales, ni forrajes, no sabíamos hacer. Y ahora, con las capacitaciones, ya hemos hecho, hemos plantado raygrass. Había sido bien para nosotros, nos ha resultado bien."*¹¹

El interés de la autoridad local por atender las necesidades de la población y fortalecer los vínculos se tradujo también en la generación de espacios de decisión participativa, aun cuando no se había establecido legalmente en el país la elaboración de planes concertados de desarrollo ni presupuestos participativos. Las acciones desarrolladas bajo esquemas de compromisos compartidos propiciaron en la población una mayor disposición para la organización y participación en la toma de decisiones, y con ello ir superando vulnerabilidades, facilitando la construcción de instrumentos de gestión tanto a nivel de los anexos como del distrito.

Los procesos de capacitación y sensibilización sirvieron de base para que la población identificara

las potencialidades que permitían disminuir las consecuencias negativas de situaciones de desastre, como los eventos de helada o las bajas en la temperatura promedio; paralelamente, estos procesos apoyaron el fortalecimiento de los medios de vida y de manera progresiva el mejoramiento de los ingresos de la población. Esto permite que recursos como bofedales, excremento de animales, suelos planos, manantes de agua, sean recuperados por la población y utilizados para mantener y mejorar su producción, haciendo posible superar situaciones difíciles.

La población se fue motivando y fue formando parte de los comités de defensa civil en cada anexo, asumiendo así responsabilidades no solo en el nivel organizacional sino también en tareas como la de ser observadores en las estaciones meteorológicas, como parte del sistema de alerta temprana.

*"Anteriormente, se reunían cada nada y no sacaban ningún provecho; pero ahora, con estas capacitaciones, ya sabemos siquiera a dónde vamos a ir. Ahora acordamos que esta obra vamos a realizar, acordamos cómo vamos a hacer, ¿nosotros no más con propio recurso o a quién vamos a acudir? Ahora ya decimos <<vamos a ir a la municipalidad a presentar el presupuesto participativo>>"*¹²

La experiencia se sustenta en los actores y aprovecha los recursos disponibles para disminuir la vulnerabilidad, como el conocimiento para el manejo de su ganado y los recursos naturales aprovechables para la mejora de su alimentación con el uso de los suelos aptos para la producción, una adecuada captación de agua y la recuperación de bofedales. De otro lado, se potencia el conocimiento de la población complementándolo con el conocimiento formal, la voluntad de los sectores jóvenes aprovechada

11. La cita corresponde a la entrevista realizada a una pobladora del centro poblado de Jachaña. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma.

12. La cita corresponde a la entrevista realizada a Andrés Ccalachua, Teniente Gobernador del Anexo de Coraza, encargado de Servicios Meteorológicos y Presidente del SAT. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

para el trabajo voluntario, la experiencia en la toma de decisiones participativas para la construcción de instrumentos de gestión, así como la organización a nivel de anexos para la preparación de la respuesta.

La relación fluida entre el gobierno local y la población se mantuvo con este carácter de apoyo mutuo hasta el cambio de gobierno. En el 2007 hacen su ingreso nuevas autoridades al gobierno local, provenientes del partido político del gobierno nacional que además fueron participantes de las actividades promovidas durante el gobierno anterior. Si bien el pertenecer la autoridad a un partido político que le daba respaldo a las decisiones locales, estas también se vieron de cierto modo frenadas por las prioridades políticas definidas en otros niveles. De ese modo, el apoyo a la continuidad de las actividades también encontró limitaciones.

“Estamos definiendo qué proyectos van a hacerse, plan de contingencia, de todas maneras vamos a dar un presupuesto (...). Tenemos que seguir, continuar, hacer proyectos, captar recursos, no solo podemos con los recursos que tenemos nosotros, sino captar del nivel provincial, regional y nacional. Como están lanzando programas, estamos en eso.”¹³

El cambio de administración en el gobierno local trajo una dinámica diferenciada, pues las acciones desarrolladas con el gobierno anterior contaban con el apoyo necesario, tanto en recursos como con personal en las diversas actividades. Al nuevo gobierno, el hecho de conocer los temas organizativos y administrativos del municipio le demandó tiempo y concentración de esfuerzos, lo que frenó la dinámica anterior.

De igual modo, los cambios en las autoridades incluyeron cambios en el funcionamiento y disposición de los funcionarios, entre ellos los

regidores. Sin embargo, el liderazgo de quienes fueron regidores y formaban parte de los anexos se vio fortalecido, brindando orientación y soporte para la participación de la población en los procesos de toma de decisiones.

Las diferencias políticas entre la autoridad anterior y la autoridad entrante afectó el proceso desarrollado, pues esta última no entendía la propuesta como producto del trabajo conjunto de la población con el gobierno local en términos de la institucionalidad que este representa. Superar esta situación formó parte de los esfuerzos de la Asociación Proyección y de la población, a través de los espacios de los presupuestos participativos.

La necesidad no cubierta de contar con la experiencia relativa a la gestión del gobierno local, la que además requería de un adecuado asesoramiento para esta nueva autoridad, dificultó la ejecución del presupuesto disponible según las prioridades para el distrito, generando un debilitamiento en el liderazgo de la autoridad frente a la población. El tipo de liderazgo ejercido desde la autoridad local influye en las iniciativas y procesos sociales en marcha, estableciéndose relaciones directas entre el nivel de liderazgo democrático y la posibilidad de avanzar en procesos participativos. Al no encontrarse estos elementos, la relación entre la autoridad local y la población se va debilitando. Situaciones de este tipo ponen a prueba el nivel de compromiso e interés real de la población en dar continuidad a los esfuerzos emprendidos, pues estos tendrán la posibilidad de mantenerse en la agenda solo en la medida que la población lo considere necesario.

Las capacidades generadas en la población han permitido que en los espacios de decisión, como los presupuestos participativos, la población continúe demandando acciones para dar

13. La cita corresponde a la entrevista realizada a Simón Quispe, Alcalde del Distrito de Caylloma. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

continuidad a lo desarrollado. Pese a que el apoyo del gobierno local actual está aún en proceso, la población continúa realizando las actividades productivas con los recursos con los que cuenta, manteniendo a su vez su interés para que el gobierno local construya sinergias con otras instituciones y logre así el apoyo necesario.

“Tenemos que seguir con el presupuesto participativo y esperar que nos atiendan.”¹⁴

Los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos se constituyeron en recursos útiles para la priorización y asignación de recursos para la implementación de acciones; se constituyen en un medio para dar continuidad a acciones que la población logró colocar en el gobierno anterior, a través de su participación en las consultas del presupuesto participativo. Este mecanismo permite programar las inversiones a ser implementadas el año siguiente y lo comprometido debe ser cumplido a pesar de los cambios de autoridades. Es por ello que el Plan de Desarrollo Concertado de Caylloma en el que se tienen identificados proyectos, incluyendo el eje de gestión de riesgos, es un recurso para la población en la negociación con la nueva autoridad.

La participación de los miembros de los comités de defensa civil en cada anexo fue reconocida por el gobierno local anterior, lo que contribuyó a mantener el compromiso de la población. Este reconocimiento de las autoridades locales a organizaciones comunitarias que asumen una responsabilidad frente a situaciones de emergencia es un recurso que va consolidando los espacios generados.

La utilidad que la población encuentra a la información producida a través de las estaciones hidrometeorológicas y el sistema de alerta temprana ha permitido que estas acciones continúen principalmente por el compromiso

de quienes han asumido estas tareas, siendo esta labor de tipo voluntaria. La información recogida y transmitida por radio al municipio distrital y posteriormente al SENAMHI, a través del profesional a cargo, retorna luego en avisos de pronóstico. Cabe señalar que estos voluntarios, en un contexto de adecuada capacitación (conocen las temperaturas de la zona e integran de manera adecuada esta información con el conocimiento local), van dando aviso a la población sobre posibilidades de bajas temperaturas o nevadas. Con ello, la población toma sus precauciones tanto para los miembros de la familia como para su ganado.

4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local

Como todo distrito, el de Caylloma contaba con un plan de desarrollo distrital, con un horizonte de tiempo que iba de 2005 a 2015. En el marco de la experiencia, hacia el año 2006, este instrumento es reformulado manteniendo el mismo horizonte de tiempo, pero incorporando la nueva visión que se iba construyendo a partir de lo actuado. Como resultado se redefine la visión del distrito en los siguientes términos:

“La población sólida y organizada junto a sus profesionales, jóvenes, mujeres y hombres se comprometerá con el desarrollo de Caylloma. A Caylloma se llegará por carretera asfaltada, pues será un distrito con calidez humana, el centro urbano ordenado turístico, pues su patrimonio arqueológico, natural y cultural es puesto en valor. La población de Caylloma será letrada, funcionaran instituciones educativas que formen a la juventud en especialidades de mando medio, orientados a las actividades principales de su localidad e insertarse en el mundo globalizado y competitivo. La población estará interconectada vía internet con el mundo entero ofreciendo sus productos pecuarios, artesanales y turísticos. Caylloma aprovechará la tecnología respetando

14. La cita corresponde a la entrevista realizada a José Luis Pocori, Teniente Gobernador del Anexo Talta Huarahuarco. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

sus tradiciones y el equilibrio natural con enfoque de gestión de riesgo, pues contará con industria textil, artesanal y empresas lácteas. Hombres, mujeres, trabajarán junto a sus autoridades para proteger y atender, a niños, niñas y ancianos en albergues.” (Municipalidad Distrital de Caylloma, 2004:64).

Con esta visión se buscó incorporar, principalmente en los aspectos productivos, procesos clave asociados a la gestión del riesgo. De manera concreta, a partir de la reformulación, se incorpora al plan de desarrollo concertado el componente de gestión del riesgo del cual se desprenden actividades y proyectos. Estas iniciativas incorporan estrategias y mecanismos que permiten superar futuros eventos y además, atender la situación de pobreza.

“Hemos aprendido cómo prevenir las amenazas. Siempre todos los años viene nevada, helada, frío, todo eso; pero como no sabíamos, lejos lo botábamos nuestros animales. Un año recuperamos creo que el treinta por ciento, o sea que poca cantidad y ya no hay pues sustento. Creo que en ese campo se ha avanzado con las capacitaciones.”¹⁵



Foto 8: Talleres de capacitación en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

El riesgo es entendido como una situación que afecta tanto la vida misma de la población como sus medios de vida, y mientras esta no se encuentre preparada para enfrentarlo sus efectos negativos serán mayores. A partir de la comprensión de esta premisa se derivan las acciones en las que se puso énfasis, tanto desde el gobierno local como desde la población misma.

“Antes, un [alpaca] flaco que no es apto para carne nos barateaban y nos compraban a 70 o 50 nuevos soles; ahora, nos compran a cien nuevos soles.”¹⁶

Los procesos de reflexión de la población y autoridades sobre lo vivido a consecuencia de la helada han permitido la identificación de aquellas vulnerabilidades que incrementaban los efectos negativos de estos eventos, además de las amenazas y las razones que favorecen el desencadenamiento del desastre. Entre estas se encuentran la debilidad de los animales al no contar con alimento suficiente, y el desconocimiento de la población en relación a cómo prevenir y atender las enfermedades que aquejaban a los animales.

“Cuando hubo friaje, hubo más o menos nieve de ochenta y noventa centímetros. (...) en una sesión de concejo, hemos planteado que si nosotros, los regidores y el alcalde, no vamos a apostar por el campo, por el desarrollo, por el cambio, entonces no vamos a hacer nada.”¹⁷

La problemática identificada es asociada a prácticas insostenibles y a la ausencia de medidas que permitan prevenir situaciones climáticas extremas. Asimismo, se encuentra que la limitada disponibilidad de pastos se

15. La cita corresponde a la entrevista realizada a Simón Ccalachu, ex regidor y poblador del centro poblado de Jachaña. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

16. La cita corresponde a la entrevista realizada a Andrés Ccalachua, Teniente Gobernador del Anexo de Coraza, encargado de Servicios Meteorológicos y Presidente del SAT. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

17. La cita corresponde a la entrevista realizada a Timoteo Ccalachua, ex Regidor del Distrito de Caylloma. Jachaña. Agosto 2008 Caylloma.

debía a dos razones fundamentales. La primera razón estaba relacionada con la diversidad en el tipo de ganado, que ocasiona una sobreexplotación de los pastos naturales y bofedales, agotándolos e impidiendo que su principal producto (los camélidos) disponga de las cantidades requeridas. Una segunda razón fue la ineficiencia en el manejo del recurso hídrico, lo cual ocasionó pérdidas y limitación a las posibilidades de su aprovechamiento para la producción de pastos y el mantenimiento de bofedales como alimento necesario. Esta situación, sumada al desconocimiento, iba generando círculos viciosos en los que el ganado, cada vez más débil, se enfrentaba a bajas temperaturas.

Realizado el ejercicio de pensar sobre la problemática, se van incorporando prácticas sostenibles para el manejo de los bofedales, los que se van recuperando, produciendo mayor cobertura vegetal y mayor disposición de recursos hídricos. El excremento de los animales es aprovechado para la instalación de pastos y las piedras extraídas de los bofedales en su recuperación son aprovechadas para el cercado de superficies de terreno, protegiendo los pastos cultivados.

Con estas prácticas, la población reconoce que los insumos para la producción de pastos se encuentran disponibles, salvo algunas semillas que deben ser compradas y pueden ser obtenidas a través del gobierno local u otra institución de apoyo. Esto hace posible que los productores controlen, desde sus propios recursos, los requerimientos para la producción de su ganado. El espacio disponible en cada parcela es aprovechado para la construcción de cobertizos, brindando la posibilidad de abrigar a los animales al presentarse bajas en la temperatura.



Foto 9: Recuperación de bofedales en el distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

La experiencia muestra la necesidad de que las intervenciones de recuperación, mitigación y prevención, en especial en zonas donde los niveles de pobreza son altos, consideren el fortalecimiento de los medios de vida de la población, partiendo de los recursos e insumos con los que ésta cuenta. Para ello, debe existir un nivel de conciencia tanto desde la población, como del gobierno local, para orientar recursos hacia las acciones que contribuyan de manera efectiva en la reducción de vulnerabilidades, aprovechando las potencialidades existentes.

*"(...) cuando sembramos cebada, se cosecha en mayor cantidad y luego se guarda para esta época, que no hay pasto, y ya podemos dar alimento a los animales que están más flacos, a los que están decaídos, o a las alpacas que paren en esta temporada."*¹⁸

Estos procesos demandan establecer sinergias con otras instituciones para disponer principalmente del conocimiento técnico y de otros recursos que permitan fortalecerlos. En este caso, se demandaba de semillas con posibilidades de responder a las características climáticas de la zona y la altitud en la que se instalaría, así como las medicinas necesarias para la cura de los animales.

18. La cita corresponde a la entrevista realizada a Leonardo Huaccha, poblador del Anexo de Antayaque. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma.

El uso de los recursos del gobierno local en algunos casos ha encontrado dificultades dados los procedimientos establecidos por norma, como el sistema nacional de inversión pública que evalúa la pertinencia del uso de estos recursos a través de la elaboración de perfiles de proyectos. Para este caso, los proyectos elaborados asociados a actividades productivas en algunos casos eran calificados como de subsidio a productores y, por tanto, no aprobados. El sistema nacional de inversión pública, de uso obligatorio para las instituciones y organizaciones del Estado peruano en su conjunto, limitan las iniciativas apoyadas por el gobierno local para las actividades productivas, pues estas pueden ser únicamente de asistencia técnica.

Como parte de las reflexiones realizadas se evaluó la actitud que tanto la población como las autoridades asumen en los momentos en que se presentan similares situaciones de emergencia. Se encuentra que, principalmente, existe cierta pasividad al esperar la ayuda que se pueda recibir, la que en muchos casos llega fuera de tiempo y tampoco corresponde a las necesidades y realidad de la zona.

*“Antes, les solicitábamos apoyo a las instituciones, a Defensa Civil y el Ministerio de Agricultura, que nos traían henos o algunos forrajes que nuestros animales no comían, y tampoco en su debido tiempo sino después que pasan 15 días o 1 mes. Entonces, el sentido cuál es. Lo que nosotros necesitamos es para cuando se presenta el friaje, lamentablemente esperábamos que nuestros animalitos tengan que morir así.”*¹⁹

Adicionalmente, se identificó que una de las razones que contribuía al retraso en la recepción del apoyo necesario, como a la sobre y subestimación de la amenaza, estaba

vinculada con las limitaciones para disponer de la información necesaria en relación con las temperaturas alcanzadas. Por ello, se considera la necesidad de implementar el sistema de alerta temprana, que funciona con participación voluntaria de la población capacitada.

*“Anteriormente, nosotros no sabíamos a cuántos grados bajo cero estábamos, pero ahora sí lo sabemos. Anoche hemos estado a -11°C, y otras noches estamos más bajo cero. (...) cuando es mucho friaje ya damos alerta ya, nos abrigamos, también a los animales los guardamos en los cobertizos (...). Anteriormente, nosotros no lo tomábamos en cuenta lo que eran recursos naturales, pero ahora nosotros estamos ampliando nuestros bofedales y conservando lo que es agua, haciendo ampliación de espejos de agua y reservorios rústicos.”*²⁰

El fortalecimiento de las organizaciones a nivel local favoreció acciones de monitoreo de situaciones de alerta y de atención, y evaluación de los daños. Si bien no existe una norma de carácter nacional que reconozca los comités de defensa civil que se conformen en jurisdicciones menores a los del distrito, aquellos son reconocidos de manera simbólica y con otra nomenclatura por el gobierno local, dándole un soporte adecuado al funcionamiento del Comité de Defensa Civil Distrital, en especial considerando las distancias entre anexos y caseríos que además fortalecen los compromisos y la participación de la población.

4.3. Gestión local del riesgo como proceso

A partir de la Figura 2 ubicada en la sección 3, acerca de los procesos clave de la gestión del riesgo y sus fases de gestión e incidencia, pasaremos a detallar la manera en la que se han abordado cada uno de ellos.

19. La cita corresponde a la entrevista realizada a Timoteo Ccalachua, ex Regidor del Distrito de Caylloma. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma.

20. La cita corresponde a la entrevista realizada a Justino Callosa, poblador del Anexo de Sotocayo y Responsable del SAT. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma.



Foto 10: Inicio de actividades de siembra de forrajes en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

El proceso clave de recuperación, en su fase de dirección y coordinación, fue asumido por el gobierno local con apoyo y asistencia de la Asociación Proyección. Cabe señalar que esta fase de la gestión se sustenta en acuerdos establecidos con la población. La fase de gestión del conocimiento se trabajó principalmente a través de metodologías participativas, para la identificación de amenazas y vulnerabilidades asociadas principalmente a los medios de vida.

La fase de información, educación y comunicación estuvo orientada al reconocimiento de la necesidad de iniciar acciones para superar las vulnerabilidades identificadas, y brindar a la población el conocimiento e información técnica necesarios para desarrollar las acciones de recuperación. Esta labor informativa fue realizada por el equipo de regidores de la Municipalidad de Caylloma, el yachachiq, el personal técnico de la Asociación Proyección, la Agencia Agraria, el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria.

La fase de planificar y organizar acciones se desarrolló primero en el marco de los recursos de cooperación y luego con el gobierno local, al ser priorizadas como parte del plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo del distrito. Por su parte, el Plan de Desarrollo Concertado (2006 - 20015) en su objetivo ambiental incorpora el tema de riesgos: preservación del medio ambiente, prevención de riesgos y reducción de vulnerabilidades frente a desastres. A partir de ello, se gestiona el apoyo de instituciones, principalmente del sector público, para disponer de recursos económicos y técnicos en la implementación de las acciones. De este modo, se desarrolla la fase de procurar recursos.

En relación con el proceso clave de preparación para emergencias, la fase de dirección y coordinación fue también asumida por el gobierno local e, inicialmente, por la Asociación Proyección, sustentándose de manera progresiva en los comités de defensa civil y gestión de riesgo, conformados a nivel de los anexos y del mismo distrito.

De otra parte, la fase de gestión del conocimiento se da a partir de la información recogida desde las estaciones meteorológicas, como parte del sistema de alerta temprana que junto con el conocimiento local permite a la población y a los comités de defensa civil de los anexos tomar decisiones oportunas. La información que se obtiene en esta misma fase para el proceso clave de recuperación en relación a amenazas y vulnerabilidades, también es utilizada en este proceso identificando las principales zonas a atender.

El sistema de alerta temprana cuenta con siete estaciones hidrometeorológicas y observadores voluntarios para el registro diario (dos veces por día), incluyendo el respectivo reporte. Asimismo, se instalaron tres estaciones de radio, incluyendo una en el local municipal, desde la cual una persona encargada brinda la información

al SENAMHI para proceder a los pronósticos oportunos. SENAMHI, por su parte, antes de dar el pronóstico complementa esta información con los reportes internacionales.



Foto 11: Aplicación de vacunas y medicamentos para la sanidad animal en el distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

La información registrada por las estaciones y los pronósticos brindados por el SENAMHI son complementados de manera particular por los pobladores del distrito con el conocimiento local que los ayuda a entender el medio en que habitan. Este conocimiento local les permite conocer cómo se presentará el clima, y suele estar asociado al comportamiento de animales -incluidos insectos- al desarrollo de las plantas, a los colores del cielo y al movimiento del viento (Asociación Proyección, 2005:12-16).

La fase de informar, educar y comunicar se encuentra asociada con la conformación y el funcionamiento del Comité de Defensa Civil del distrito de Caylloma, apoyado en los comités a nivel de anexos, acciones que se han orientado al manejo de procedimientos de evaluación de daños, al Proyecto Esfera²¹ y al funcionamiento del sistema de alerta temprana.

“(...) eso es lo que había más aquí [crianza mixta de ganado]; otros se dedicaban a la crianza de oveja, vacuno, burro, llama, alpaca; tenían un montón de animales. Pero con las capacitaciones ya se indicó que cada uno debiera especializarse en uno nada más. Ahora se dedican exclusivamente a una, así cada uno ve a su animalito mejor (...). Antes, una llama pesaba 20 o 25 kilos, ahora pesa 40 kilos, igualito en alpacas que antes pesaba 11 kilos, ahora pesan 18 kilos, con eso ya tienen mejores ingresos. Eso lo están invirtiendo en distintas cosas, por ejemplo sus hijos de algunos compañeros están estudiando en las universidades.”²²

Los comités de defensa civil conformados en los anexos agrupan a comisiones como la de primeros auxilios, evacuación, búsqueda y rescate, seguridad, evaluación de daños y análisis de necesidades, refugios temporales, rehabilitación y reconstrucción. Para cada una de estas comisiones se tiene definido el momento de su actuación, sea antes, durante o después de la emergencia. El área que ha trabajado de manera constante es la de evaluación de daños y análisis de necesidades.

En la fase de planificación y organización de acciones cada comité de defensa civil, en cada anexo, cuenta con un plan de prevención y atención de desastres. Estos planes incorporan tanto la información técnica como la de acervo local, para establecer un diagnóstico general del anexo en cuestión, el mismo que se centra en las amenazas y vulnerabilidades para luego, definir acciones de preparación, atención y prevención —esta última asociada a las acciones de recuperación que se vienen dando en la zona.

21. Es un proyecto lanzado en 1997 para desarrollar un conjunto de normas mínimas universales en áreas centrales de la asistencia humanitaria. El objetivo es mejorar la calidad de la asistencia humanitaria prestada a personas afectadas por desastres y aumentar el grado de rendición de cuentas del sistema humanitario en la respuesta ante casos de desastre. Este proyecto se basa en dos convicciones: primero, enseña los argumentos a favor de que la asistencia sea universal, para que se tomen todas las medidas para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos y, en segundo lugar, asume que las personas afectadas en caso de desastres tienen derecho a vivir con dignidad y, por tanto, tienen derecho a recibir asistencia humanitaria.

22. La cita corresponde a la entrevista realizada a Damian Sapacayo, productor del Anexo de Sotocaya. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma.

Esta fase se articula con la que corresponde al proceso clave de recuperación, pues estos planes forman parte del Plan de Desarrollo Concertado y de insumo para los presupuestos participativos que se desarrollan anualmente en el distrito, de modo que las acciones definidas cuenten con los recursos necesarios para su atención. Tomando como base este conjunto de planes, el Plan de Desarrollo Concertado cuenta con un eje denominado gestión de riesgos. Los miembros del Comité de Defensa Civil vienen negociando con el gobierno local la asignación permanente de un monto al eje de gestión de riesgos, de modo que estas puedan desarrollarse de manera continua.



Foto 12: Actividades de ensilado de forraje en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

Cabe señalar que las acciones de las fases de información, educación y comunicación, para ambos procesos clave, son acompañadas por material gráfico que permite visualizar y reforzar gráficamente lo que se va aprendiendo. Limitaciones como la distancia entre cada anexo para los procesos de difusión son superadas a

partir de concursos que la población organiza para compartir conocimientos y aprendizajes en relación a cómo se va avanzando, principalmente en el aspecto productivo. De este modo, las organizaciones son fortalecidas y las capacidades son generadas en la población; y los instrumentos definidos dan la posibilidad de darle continuidad a lo desarrollado en el marco de la experiencia.

“Nosotros, del 2006 para el 2007, nos hemos presupuestado que nos adquieran reproductores; y, ahora, el 2007, se han logrado los reproductores. Pero del 2007 para el 2008, según nos hemos hecho el proyecto, aún no estamos viendo avances.”²³

La incorporación de la gestión del riesgo como componente del Plan de Desarrollo Concertado brinda la posibilidad de que este sea revisado, evaluado y considerado en la agenda del gobierno local, frente a cambios en las autoridades o a través de los líderes locales.

“Se ha dicho en las reuniones en los presupuestos participativos que el gobierno debe trabajar en equipo buscando instituciones, tocando puertas de instituciones gubernamentales. Creo que hay programas y se puede aprovechar.”²⁴

Existen zonas del país que, al igual que el caso de Caylloma, se ven enfrentadas a eventos de heladas cada vez con mayor frecuencia. Lo desarrollado como parte de esta experiencia permite definir políticas en los procesos de apoyo para la prevención de las situaciones de desastre en zonas con características similares. Tales políticas deben estar dirigidas a orientar los recursos del gobierno local y de las instituciones de desarrollo del sector público hacia el fortalecimiento de los principales medios de vida de la población, previa identificación de las amenazas y vulnerabilidades.

23. La cita corresponde a la entrevista realizada a Luciano Calachua, Presidente de la Asociación de Criadores de Alpacas. Caylloma. Agosto 2008. Caylloma.

24. La cita corresponde a la entrevista realizada a Damian Sapacayo, Productor del Anexo de Sotocaya. Jachaña. Agosto 2008. Caylloma

4.4. Articulación con niveles de gestión externos

La articulación del gobierno distrital con actores externos para el desarrollo de la experiencia ha partido, principalmente, de la necesidad de contar con los recursos necesarios, tanto en el plano técnico como en el económico. Si bien el gobierno local tuvo claramente determinada la necesidad de fortalecer la actividad productiva principal en el distrito, este interés se vio apoyado y orientado técnicamente por la relación que se estableció con la Asociación Proyección, que facilitó el proceso.

La intervención de la Asociación Proyección, además de darle el impulso a la iniciativa del gobierno local, permitió orientar las acciones hacia una recuperación de los medios de subsistencia con un enfoque de gestión de riesgos. A través de su equipo técnico, brindó asistencia técnica a las actividades que se fueron identificando para cada una de las etapas del proyecto, pues los recursos que esta organización obtuvo no le permitieron un trabajo continuo. La posibilidad de superar las dificultades que pudieran presentarse a causa de aquellos espacios de tiempo que se generaron entre el cierre de una etapa y el comienzo de otra, se lograron a partir de la puesta en marcha de las estrategias definidas por esta organización. Entre ellas, se encuentra la transparencia en la información, lo cual jugó un papel fundamental en la medida que esta institución mantuvo informada a la población en relación al tiempo de inicio y finalización de cada etapa, así como los recursos que se disponían para implementar la misma, y el destino del total de los recursos que se recibían.

La posibilidad de contar con personal permanente en la zona favoreció la relación de confianza y empatía con la población, haciendo posible que una vez concluida una etapa en el camino a seguir hacia otras zonas de trabajo de la Asociación Proyección, tanto el técnico como el poblador tengan la apertura suficiente para comunicarse

y conocer los avances y dificultades que se iban presentando.

De manera conjunta, el gobierno local y la Asociación Proyección lograron, a partir del análisis hecho con la población, orientar el apoyo humanitario al proceso de recuperación que se fue definiendo. Se construye así, en primera instancia, la articulación con la Agencia Agraria del Ministerio de Agricultura, que tiene como ámbito de atención el distrito de Caylloma, haciéndose efectiva a partir de la firma de un convenio entre el gobierno local y esta institución.

Cabe anotar que en situaciones de emergencia producidas por bajas temperaturas es política del Estado destinar el apoyo necesario desde cada sector, principalmente desde agrario para atender la emergencia en zonas rurales. Sin embargo, se presentan las dificultades antes mencionadas con la ayuda recibida debido a que muchas veces las decisiones respecto al tipo de ayuda a asignar son tomadas por quienes desconocen de cerca la problemática y pasan por alto las realidades de la zona. Frente a ello, es posible establecer sinergias para que esta ayuda responda a las necesidades y sea utilizada de manera más eficiente.

Así, se logró obtener información de la Agencia Agraria para la elaboración del diagnóstico de la zona, conociendo con mayor detalle la actividad productiva, y permitiendo que las acciones que se definan sean las adecuadas. El apoyo de esta institución consistió en orientar técnicamente la producción de pastos, tanto como facilitar maquinaria.

“Conocía la zona, especialmente el sector alpaquero de altísimo riesgo y cada año peor. Entonces, la identificación fue que ellos estaban asistiendo a una situación de alto riesgo en ese momento y también nuestra preocupación era la misma, porque el problema no es el frío, no es el friaje, es la escasez de pastos; hay una sobrecarga animal... La capacidad de la provincia de Caylloma

es para poco más de 400 mil unidades de ovino, y la carga que le ponemos nosotros es de más de un millón. Por eso, con la deficiencia de pastos, los animales no soportan el friaje.”²⁵



Foto 13: Actividades preparatorias para la siembra en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

CONACS también se convirtió en un aliado para la recuperación. Esta institución disponía de insumos para la cura de enfermedades en camélidos pero no contaba con los recursos para que estos sean trasladados a las zonas que lo requerían. La necesidad de estos insumos por parte del gobierno local permite establecer un convenio para que, con recursos locales, se proceda al traslado de estos a la zona, mientras CONACS los entrega además de apoyar en la capacitación para el manejo de camélidos.

“Caylloma fue un lugar donde precisamente se acentuaron los problemas del friaje y para mí fue muy triste verme abandonado, se puede decir porque no teníamos cómo entrar a Caylloma frente a este problema.”²⁶

Se suma a este trabajo el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), que capacitan a los productores en la aplicación de las dosis según las enfermedades presentadas en los animales, además de dar orientaciones sobre otras posibles enfermedades que se presentan en los camélidos.



Foto 14: Aplicación de dosis de medicamentos a camélidos en el distrito de Caylloma.
Fuente: Asociación Proyección.

El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) apoya en la iniciativa para la instalación del sistema de alerta temprana, brindando las pautas técnicas para la instalación de estaciones hidrometeorológicas y la capacitación para el registro y reporte de la información.

“(…) ahora ya conocencuál es el comportamiento de las temperaturas y en función a eso pueden aprovechar. No es el hecho de decir que hace mucho frío y no puedo sembrar; sí se puede sembrar, y les han demostrado claramente. (...) nosotros hemos salido directamente a capacitar, llevándolos a nuestra estación y luego para que vean cómo se tiene que tomar lectura con los instrumentos. Ahora la generación de la información está a cargo de cada persona responsable en las comunidades.”²⁷

Todas estas instituciones corresponden a oficinas descentralizadas del Estado que logran hacer efectivo su apoyo en la medida que este responde a las reales necesidades de la población; ello se debe principalmente a la relación que se establece entre estas y el gobierno local. Las relaciones llegan básicamente al nivel regional, y de manera indirecta al nivel nacional pues

25. La cita corresponde a la entrevista realizada a Julio Berrío, Director de Agencia Agraria Caylloma. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

26. La cita corresponde a la entrevista realizada a Percy Nuñez, ex Jefe Regional del CONACS. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

27. La cita corresponde a la entrevista realizada a Sebastián Zuñiga, Director del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología de Arequipa. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

estas instituciones recientemente han pasado a depender de los gobiernos regionales.

*“A mí me gustó la parte organizativa, porque la parte técnica cae de por sí cuando se hace un buen trabajo organizativo. (...) no es cuestión de entregar así no más, se motivó bien a la población, la gente estuvo bien motivada (...), la gente lo está replicando, a su manera pero lo está replicando. Quién creyera que como consecuencia de ese programa ha surgido el mejoramiento genético y la adquisición de reproductores; es decir, toda una cadena de cosas surge desde allí.”*²⁸

*“Sin la participación del productor, no habiéramos podido hacer nada, la de la mujer campesina y más aún la juventud rural. La participación se concretó con cursos de capacitación, y se han formado líderes, pero líderes productivos. (...). Esa experiencia sirvió para que bajara a otras zonas.”*²⁹

“El alcalde tiene buenas relaciones con las comunidades, esa es la parte más importante, porque si la gente no estuviera de acuerdo ya se hubieran robado los equipos, ya hubieran destrozado el pluviómetro. En el caso de las estaciones de SENAMHI, usted tenga una idea de cómo es en zonas altas de las provincias: la gente tiene la idea de que cuando llueve demasiado el pluviómetro es el culpable, y van y le dicen al observador <<cierra la llave de tu pluviómetro>>. Y si por casualidad este lo recoge el pluviómetro, lo lleva a su casa y se suspende la lluvia, entonces la gente dice <<¿no ven?, ese es el instrumento que esta generando>>. Y si no llueve, le dicen <<oye, saca tu instrumento>>, y si lo instala y, por casualidad, llueve, dicen <<¿no ven?, ese es el instrumento>>. En el caso de la zona de Caylloma, como sí entienden, cuidan sus cosas. Incluso diría que el alcalde ahora instale una estación en el

*techo de su municipio para que todos vean la importancia que tiene directamente, pues todos los alrededores de Caylloma están llenos de minerales y necesitan generar su información ahorita, para la información de la parte ambiental, y esta información va a servir para eso.”*³⁰



Foto 15: Cultivos de forrajes en el distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

Cada una de las acciones contemplaba compromisos de las distintas partes: instituciones de apoyo, gobierno local y población. Ello permitía que sea la propia población quien haga el seguimiento de estos compromisos, partiendo del cumplimiento de los asumidos por ellos mismos. Lo logrado a partir de estas sinergias les ha permitido obtener los resultados esperados e, incluso, en algunos casos mejorarlos, superando las expectativas de las instituciones técnicas y motivando el interés de las instituciones participantes en dar a conocer lo realizado y definir estrategias institucionales para intervenciones en espacios similares.

“(...) los pastos permanentes de raygrass y trébol, de eso nos vamos a servir justamente. Esas parcelas que hemos hecho, esa es la experiencia que tenemos para masificar un poco ahora el trabajo con agricultura en esa zona, con pastos

28. La cita corresponde a la entrevista realizada a Julio Berrío, Director de Agencia Agraria Caylloma. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

29. La cita corresponde a la entrevista realizada a Percy Nuñez, ex Jefe Regional del CONACS. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

30. La cita corresponde a la entrevista realizada a Sebastián Zuñiga, Director del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología de Arequipa. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

permanentes. Si no fuese así, yo no me animaría tampoco a entrar fuerte."³¹



Foto 16: Ensilado de forrajes en el Distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

La continuidad de estas relaciones entre actores tanto de nivel local, como del local con actores extralocales, tiene su base en relaciones de confianza que se van construyendo a partir del cumplimiento de los compromisos que se asumen en el proceso. Queda claro que las oportunidades que se generan a partir de la presencia u ofrecimiento de apoyo de instituciones llegan a ser de beneficio para el espacio local, en la medida que el gobierno local y la población se encuentran organizados, manejan un lenguaje común y definen prioridades.

Los logros alcanzados, que van siendo difundidos a partir del conocimiento que tienen las instituciones de esta experiencia, también van generando el interés de otras organizaciones que cuentan con medios de vida similares, para conocerlos de cerca desde el desarrollo de pasantías hacia la zona. La posibilidad de establecer contacto con estas organizaciones se constituye en una oportunidad para la población del distrito en términos de rescatar otros aprendizajes que enriquezcan los avances ya alcanzados.

5. Apuntes finales

5.1 Aprendizajes

Las iniciativas que se emprenden en los espacios locales demandan un trabajo coordinado entre los gobiernos locales y la población. Al referirnos al gobierno local no solo hacemos referencia a los alcaldes sino también a su equipo de regidores, ya que estas iniciativas exigen poner en contacto directo a las autoridades y su población, para que las primeras conozcan de cerca las necesidades e intereses de las últimas, pues estas también son diferentes en espacios locales. El acercamiento a la población permitió, motivar su interés por participar de las propuestas que se construyen en conjunto y con ello fortalecer los procesos de toma de decisiones.

La experiencia de un trabajo conjunto no solo entre la población y el gobierno local, sino también sumando la participación de instituciones de desarrollo, ha significado para la población una posibilidad de trabajar bajo esquemas de compromisos compartidos que hacen posible la construcción de sinergias. Esta disposición de apoyo en condiciones de emergencia llega a ser eficiente ante las orientaciones claras desde el espacio local, pues los efectos de los eventos climáticos se presentan de manera diferenciada en estos niveles.

Un mecanismo de motivación estratégico para esta experiencia ha sido el contar con un yachachiq capaz de compartir con los productores sus aprendizajes y quien pudo orientar, desde la práctica, acciones que contribuyen a la disminución de las vulnerabilidades en la principal actividad productiva de la zona. Contribuye a ello la posibilidad de contar con personal técnico

31. La cita corresponde a la entrevista realizada a Julio Berrío, Director de Agencia Agraria Caylloma. Arequipa. Agosto 2008. Arequipa.

en la zona, lo cual permite establecer relaciones empáticas entre la población y el técnico, facilitando el intercambio de información.

La situación de pobreza se constituye en uno de los principales factores que contribuyen a la condición de vulnerabilidad de la población principalmente rural. La posibilidad de concentrar las acciones en los medios de vida de la población disminuye sus riesgos. La disposición de la población para involucrarse dependerá no solo de reconocer que a partir de ello superará eventos de desastres, sino también en que estas acciones le permitirán reportar mejores ingresos.

Ello brinda también mayores posibilidades de incluir prácticas transformadoras que favorezcan el desarrollo de sus medios de vida. El sector de jóvenes muestra una mayor disposición a realizar estas prácticas, en la medida que tienen una actitud más abierta y menos influenciada por intervenciones con sesgo asistencial que hayan podido presentarse con anterioridad. De igual modo, son los jóvenes quienes también cuentan con una mayor disposición a asumir las tareas de carácter voluntario que requieren estas iniciativas. Cabe señalar que al tratarse de población en condiciones de pobreza, el trabajo voluntario es aceptado en la medida que quien lo asume reconoce en este una utilidad no solo en el momento sino también para el futuro.

La conciencia de las situaciones de riesgo en la población tiene mayores posibilidades en tanto que ha podido sentirse afectada directamente por eventos de desastres. Son estos contextos de desastres los que ofrecen mayores posibilidades de entender las relaciones entre las consecuencias negativas de los eventos que se presentan y las prácticas insostenibles.

Los instrumentos de gestión de carácter formal que existen en los gobiernos locales se convierten en instrumentos que, por un lado, incorporan a los procesos de desarrollo aquellas propuestas orientadas a la gestión del riesgo, y por otro, facilitan la continuidad de las mismas más allá de los cambios de gobierno.

La incorporación de la gestión del riesgo como un componente al interior del plan de desarrollo, además de permitir su visualización, contribuye a planificar actividades puntuales determinadas, además de asignarle recursos, especialmente para aquellas referidas al proceso clave de preparar para emergencias. Cabe señalar que el contar con este componente no significa que las acciones previstas en los demás componentes del plan no tomen en cuenta el enfoque de la gestión del riesgo.

Existen fases de la gestión de riesgo que pueden ser útiles a más de uno de los procesos clave, especialmente las fases referidas a la gestión del conocimiento y la de informar, educar y comunicar. La experiencia nos plantea la posibilidad de abordar el proceso clave de respuesta desde una perspectiva distinta, orientando los esfuerzos directamente a la recuperación, con lo cual podrían superarse las debilidades de aquellos procesos de recuperación que por lo general quedan a medio camino.

El pasar de un contexto de acciones de ayuda humanitaria en las que se depende de actores externos para superar manera momentánea los problemas, a uno de desarrollo de habilidades y capacidades en la población para generar independencia, contribuye a que las consecuencias negativas que las situaciones de emergencia producen sean progresivamente menores.

5.2 Logros y limitaciones

Existe conciencia y motivación en la población para el desarrollo de prácticas dirigidas a la disminución de los riesgos asociados a sus medios de vida.

Se vienen desarrollando prácticas sostenibles de manejo de recursos naturales que contribuyen a la disminución de los riesgos en la producción de camélidos, a la vez que permiten atender los riesgos asociados a la presencia de sequías en la zona.

Las autoridades y población del distrito, con las fortalezas generadas y los aprendizajes obtenidos,

tienen las herramientas para solicitar mayor información y participación en las decisiones, evitando colocarse en otras situaciones de riesgo.



Foto 17: Bofedades recuperados en el distrito de Caylloma. Fuente: Asociación Proyección.

La intervención asistencial en situaciones de emergencia, adquiere carácter permanente y genera pasividad en la población, limitando la posibilidad que esta tiene de buscar mecanismos que contribuyan a superar su propia situación. Experiencias de esta naturaleza en el distrito han dificultado la motivación de la población para asumir compromisos y participar activamente.

Las diferencias existentes entre las autoridades entrantes y salientes generaron demoras en la continuidad de las iniciativas en marcha. Sin embargo, la posibilidad de contar con organizaciones fortalecidas permite recuperar la dinámica desde la exposición y gestión de sus demandas.

5.3 Sostenibilidad y réplica

Existen capacidades fortalecidas en la población para continuar con la iniciativa en términos organizativos y de conocimiento técnico, favoreciendo el logro del apoyo necesario a partir de su participación en la toma de decisiones en espacios como los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados.

A partir de los conocimientos adquiridos, la población continúa desarrollando las prácticas asociadas al manejo de recursos naturales y su ganado. En algunos casos no se siguen los pasos

señalados, por lo que los resultados no son los esperados; pero a partir de ello el productor va entendiendo la necesidad de seguir los procedimientos estipulados.

Las prácticas desarrolladas en la recuperación de los recursos naturales asociados a la producción de camélidos y la mejora de los mismos han hecho posible la organización de los productores en asociaciones, y a través de estas, el impulso de la mejora de la calidad del ganado con la compra de reproductores.

Si bien la Asociación Proyección no cuenta con un proyecto para atender la zona y continuar con su apoyo, la relación con la población y la autoridad local se mantienen. Los esfuerzos desde la organización, para que el actual gobierno fortalezca su compromiso con lo avanzado, parte de promover su participación directa en espacios dirigidos a compartir la experiencia.

Los resultados obtenidos en la disminución de los riesgos del sector productivo se han convertido también en un referente para las instituciones del sector agricultura que han apoyado la experiencia y tienen la posibilidad de continuar apoyándola y de replicarla en otras zonas. Adicionalmente, otras instituciones y ONG que tienen referencias sobre esta experiencia están interesadas en iniciar actividades en zonas con similares características.

La principal propuesta surgida desde la experiencia para políticas que contribuyan a favorecer iniciativas similares está dirigida, primeramente, a orientar los recursos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos locales donde es regular la presencia de eventos de desastres asociados a fenómenos naturales hacia el fortalecimiento de los medios de vida de la población en situación de pobreza. Estas políticas debieran estar dirigidas también a instituciones de desarrollo del sector público, especialmente el sector agricultura —vinculado con los medios de vida de la población rural—, para que los recursos que inviertan respondan de manera puntual a la atención de tales necesidades.

Referencias bibliográficas

Asociación Proyección. 2004. Diagnóstico Situacional del distrito de Caylloma. Arequipa. Asociación Proyección.

Asociación Proyección. 2005. Guía para la capacitación en sistemas de alerta temprana. Fortaleciendo capacidades en el manejo de recursos para la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos en el distrito de Caylloma. Arequipa. OXFAM América.

Asociación Proyección. 2007. Proyecto Esfera. Dirigido a comunidades andinas. Arequipa. OXFAM América y Catholic Relief Services.

Municipalidad Distrital de Caylloma. 2004. Plan de Desarrollo Concertado. Caylloma.

Asociación Proyección. 2006. Plan Comunal de Prevención y Atención de Desastres. Arequipa. OXFAM Internacional y Asociación Proyección.

Universidad del Valle Observatorio Sismológico Sur Occidente de Colombia. La Red. 2003. Guía Metodológica de Desinventar. Visto en septiembre de 2008. <<http://www.desinventar.org/sp/metodologia/DesInventar-MethodologicalGuide-Spanish.pdf>>



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: 978-9972-787-95-9



9 789972 787959



www.comunidadandina.org



COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARÍA GENERAL

